



ČESKÁ REPUBLIKA¹

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **INUTEC s.r.o.**, IČO: 26316714,
se sídlem Milíkovská 1744, 349 01 Stříbro,
zastoupena JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou,
se sídlem Mikulášská 455/9, 326 00 Plzeň,

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,**
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2024, č. j. 8210/1.30/23-6,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Návrh žalobkyně na moderaci pokuty se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj provedl na pracovišti žalobkyně ve Stříbře kontrolu zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů, včetně mj. zastřeného zprostředkování zaměstnání. Na základě učiněných zjištění byla

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

posléze žalobkyně shledána rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 24. 7. 2023, č. j. 8272/6.30/22-12 (ve znění opravného rozhodnutí ze dne 22. 8. 2023, č. j. 8272/6.30/22-14) (dále též jen: „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“), vinnou přestupkem podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále též jen: „*ZoZ*“). Toho se měla dopustit tím, že umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání, když si pronajímala pracovní sílu od jiné právnické osoby, aniž byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ a podmínky § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále též jen: „*zákoník práce*“). Konkrétně se jednalo o celkem 50 osob, státních příslušníků Ukrajiny, Rumunska, Bulharska, Litvy a ČR, zaměstnanců společností Very satisfied s. r. o., Vanilla Boost s. r. o., Janis medical s. r. o., Denistyle s. r. o., Bethlem s. r. o. a AFIRMACE WORKERS s. r. o. Za to byla žalobkyni uložena pokuta 5 000 000 Kč.

2. Žalobou je napadeno rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 3. 1. 2024, č. j. 8210/1.30/23-6 (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“). Jím žalovaný k odvolání žalobkyně částečně textově změnil výroky I. a II. rozhodnutí oblastního inspektorátu tak, aby obsahovaly určení časového znění aplikovaného ZoZ (tj. ve znění účinném do 30. 6. 2023) a snížil uloženou pokutu na 3 200 000 Kč. Ve zbytku však odvolání žalobkyně zamítl a napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce potvrdil.
3. Na základě uplatněných žalobních bodů se soud v tomto řízení zabýval otázkou naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ v rozhodném znění, protože žalobkyně namítla, že zjištěných 50 zaměstnanců shora uvedených společností plnilo smlouvy o dílo, které s těmito společnostmi žalobkyně uzavřela, a proto se nejednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání. Kromě toho žalobkyně namítla nepřiměřenost uložené pokuty, jejíž moderaci navrhla.

Obsah žaloby

4. Ve své žalobě nejprve žalobkyně zrekapitulovala průběh kontroly a následného přestupkového řízení. Zdůraznila, že předložila smlouvy, které potvrzují, že nedostatek vlastních zaměstnanců řešila uzavíráním rámcových smluv, na jejichž základě druhá smluvní strana pro ni zpracovávala samostatně a na svoji odpovědnost sjednané dílo, zejména plnění, balení a přípravu výrobků k expedici. Společnosti spolupracující s žalobkyní pracovaly dle jednotlivých rámcových smluv o dílo a dle jednotlivých objednávek. Žalobkyně předložila smlouvy, z nichž vyplynulo, že spolupracující společnost měla vždy určité provozní prostory od žalobkyně pronajaty za běžných podmínek a dílo vykonávala prostřednictvím svých zaměstnanců, kteří byli vedeni určenými koordinátory.
5. Žalobkyně měla vždy zájem vykonávat svou podnikatelskou činnost s vlastními zaměstnanci, ale vzhledem k nedostatku pracovních sil na trhu práce musela uzavírat rámcové smlouvy se společnostmi, i když to bylo pro ni nevýhodné. Žalobkyně měla nedostatek pracovních sil, i když stále hledala a hledá zaměstnance prostřednictvím úřadu práce a zapojila se do programu Režim Ukrajina a podobných aktivit. Vedle uzavírání rámcových smluv a smluv o nájmu byla žalobkyně nucena část nasmlouvaných povinností výlučně pro nedostatek pracovních sil zajistit jinak. Balení hotové produkce od dubna 2022 zajišťovala pro žalobkyni společnost BIT CZ s. r. o. Žalobkyně podotkla, že nedostatek

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pracovních sil si každoročně vyžaduje i úhradu penále za nedodržené termíny. V současné době plní pracovní povinnosti vedle vlastních zaměstnanců žalobkyně také zaměstnanci agentur práce, které mají příslušná povolení.

6. Pokud jde o výši uložené pokuty, uvedla žalobkyně, že i po jejím snížení v napadeném rozhodnutí jde o pokutu ve zjevně nepřiměřené výši. Správní orgán při stanovení výše sankce nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, jeho úvahy o výši pokuty nejsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky. Došlo k vybočení z mezí správního uvážení. I trest pohybující se v zákonném rozmezí, odpovídající všem zásadám pro jeho uložení zohledňující kritéria potřebná pro jeho individualizaci a nemající přímo likvidační povahu, nemusí zjevně odpovídat obecně představě adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto soud může dle § 78 odst. 2 tuto sankci snížit, i když se jinak jedná o sankci zákonnou, a ne přímo likvidační.
7. Z dokladů předložených ve správním řízení a následně v řízení o posouzení žádosti o povolení splátek, případně o odložení správního trestu vyplývá, že výsledky hospodaření od doby provedené kontroly v roce 2021 se podstatně změnily v neprospěch žalobkyně a další zhoršení se projevuje i ve výsledcích za rok 2023. Žalobkyně byla nucena po vydání exekučního příkazu k uzavření půjčky za účelem získání finančních prostředků na uhrazení předmětné pokuty a souvisejících nákladů, neboť sama k jednorázovému zaplacení pokuty neměla dostatek finančních prostředků.

Vyjádření žalovaného

8. Podle žalovaného bylo v daném řízení prokázáno, že došlo ke spáchání přestupku žalobkyní a že napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou správná a souladná se zákonem a že stav věci byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Úvaha obsažená v napadeném rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně je plně přezkoumatelná a v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, přičemž důkazy byly hodnoceny jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti. Žalovaný vzhledem k totožnosti žalobních námitek s námitkami uplatněnými v přestupkovém řízení odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
9. Dále žalovaný uvedl, že správní orgány jsou v souladu s § 3 a § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinny primárně zjišťovat stav skutkový, nikoliv smluvní. K namítanému nedostatku pracovních sil na trhu práce žalovaný citoval rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2024, č. j. 7 Ads 326/2023-33, dle něž požadavek na zaměstnávání osob v souladu se zákonem o zaměstnanosti i v době nedostatku pracovních sil na trhu práce nelze považovat za přepjatý formalismus, neboť se jedná o povinnost vyplývající přímo ze zákona. Závěr o absenci odpovědnosti za porušení právních předpisů v době nedostatku pracovních sil by mohl *ad absurdum* vést k faktické beztrestnosti adresátů veřejnoprávního působení v dané době.
10. Pakliže žalobkyně nyní spolupracuje toliko se subjekty, které jsou řádnými agenturami práce, pak toto žalovaný kvitoval, neboť došlo k naplnění preventivní funkce správního trestu. Dále žalovaný uvedl, že výměra správního trestu byla řádně odůvodněna, žalobkyně ani v žalobě neuvádí, které konkrétní hledisko mělo být správními orgány opomenuto. Žalovaný nepovažuje uloženou výši pokuty za zjevně nepřiměřenou.

Replika žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

11. Žalobkyně ve své replice uvedla, že smlouvy o provedení díla a o nájmu, které byly předloženy, byly posouzeny jednostranně a s odůvodněním napadených rozhodnutí nesouhlasí. Nelze konstatovat, že žalobkyně umožnila výkon zastřeného zprostředkovaného zaměstnání, když smluvní vztah mezi ní a jednotlivými společnostmi byl doložen.
12. Žalobkyně z opatrnosti uzavřela smlouvy o dočasném přidělení zaměstnanců se třemi agenturami práce a od 1. 3. 2024 u žalobkyně vedle jejích kmenových zaměstnanců pracují pouze zaměstnanci agentur práce. Žalobkyně byla nucena zejména v důsledku nedostatku pracovních sil v posledních letech investovat značné sumy do strojového vybavení. Průběžně došlo v posledních třech letech k celkové poklesu zaměstnávaných osob, včetně osob pracujících na základě uzavřených smluv o dílo o 20 %. Přes tato opatření se objem mzdových prostředků nesnížil. Při porovnání výsledků ledna a února 2023 a stejného období roku 2024 došlo k nárůstu výroby o 13,5 %, ale k navýšení mzdových nákladů o 30 % a to zejména po uzavření smluv s agenturami práce. Současně došlo k meziročnímu propadu výroby o 0,5 %.
13. Uložená pokuta je zjevně nepřiměřená, a to i v případě, že by se soud ztotožnil s odůvodněním napadených rozhodnutí ve vztahu umožnění výkonu zastřeného zprostředkování zaměstnání. V důsledku uložené pokuty bude na dlouhou dobu v podstatě hlavním smyslem podnikatelské činnosti žalobkyně splácení půjčky, ze které byla pokuta hrazena. Žalobkyně uzavřela smlouvu o zápůjčce se společností Raimund Hofmann GmbH dne 28. 2. 2024 na částku 3 264 000 Kč s tím, že zapůjčená částka bude čerpána jednorázově, nejpozději do 1. 3. 2024 převodem na účet Celního úřadu pro Plzeňský kraj. Uvedená částka byla poukázána na účet Celního úřadu dne 29. 2. 2024 a s ohledem ke kurzovému rozdílu ve výši 15 064,27 Kč byla tato částka žalobkyní uhrazena dne 1. 3. 2024. Na základě plné úhrady exekučního výměru Celní úřad pro Plzeňský kraj daňovou exekuci zastavil. Žalobkyně bude zapůjčenou částku splácet od 1. 6. 2024 měsíčně ve výši 272 000 Kč, úroková sazba je sjednána na 4,46 % ročně.

Posouzení věci

14. Soud ve věci konal dne 16. 10. 2024 jednání. Zúčastnili se ho ředitel žalobkyně, pan R. B., zástupce žalobkyně, JUDr. Julie Šindelářová, a za žalovaného jednala pověřená zaměstnankyně, Mgr. Gabriela Hubaczková. Zástupkyně žalobkyně odkázala na žalobu a zástupkyně žalovaného na napadené rozhodnutí.
15. Zástupkyně žalobkyně na jednání předložila písemné vyjádření, z něhož se nad rámec uvedeného podává tvrzení žalobkyně, že uzavření smluv o dočasném přidělení zaměstnanců s agenturami práce se nepříznivě projevilo v hospodaření žalobkyně. Za období od 3. 9. 2023 do 3. 9. 2024 výnosy z prodeje výrobků vzrostly o 3 %, personální náklady poklesly o 0,5 %. Žalobkyně investovala za rok 2024 do nákupu nových linek a periferních zařízení cca 2 500 000 Kč, i přes snížení počtu osob z původních smluv o dílo na agenturní zaměstnávání o 40 osob došlo ke snížení personálních nákladů jen o 0,5 %. Žalobkyně byla nucena za cenu zvýšení nákladů do infrastruktury zvýšit efektivitu práce tak, aby byla schopna pokrýt zvýšené personální náklady. Žalobkyně má cca o 40 % méně výrobních zaměstnanců při stejné výši mzdových nákladů, v roce 2024 tak nemůže dojít ani ke zvyšování mezd.
16. Ve věci soud neprováděl dokazování. Z důkazů, které žalobkyně navrhovala k provedení v žalobě, nakonec při jednání setrvala jen na žádosti o povolení splátek ze dne 16. 1. 2024,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutí Celního úřadu ze dne 19. 1. 2024 a exekučním příkazu ze dne 27. 2. 2024. Tyto listiny mají dokumentovat způsob, kterým žalobkyně hradila jí uloženou pokutu. Nelze jimi však prokázat nic rozhodného ve vztahu k otázce zákonnosti napadeného rozhodnutí ani přiměřenosti uložené pokuty. Proto soud tyto důkazní návrhy zamítl pro jejich nadbytečnost.

17. První žalobní bod se týká právního posouzení věci, konkrétně otázky naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2023, a to ve vazbě na žalobkyní předložené smlouvy o dílo uzavřené s jednotlivými shora uvedenými obchodními společnostmi, resp. na je doprovázející smlouvy o pronájmu nebytových prostor. Žalobkyně jejich prostřednictvím činí sporným, že umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání.
18. Podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřené zprostředkování zaměstnání umožní.“*
19. Dle § 5 písm. g) ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnícké osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnícké osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).“*
20. Podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Zprostředkováním zaměstnání se rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnícká nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel").“*
21. Dle § 307a zákoníku práce ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Za závislou práci podle § 2 se považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.“*
22. Podle § 309 odst. 1 zákoníku práce ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Po dobu dočasného přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele ukládá zaměstnanci agentury práce pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomu účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci uživatel. Uživatel však nesmí vůči zaměstnanci agentury práce právně jednat jménem agentury práce.“*
23. Zprostředkování zaměstnání, jak je vymezují citovaná ustanovení ZoZ, je činností, která je z důvodu ochrany pracovního trhu v širokém slova smyslu (tj. včetně souvisejících otázek daňových, veřejně pojistných apod.) vysoce regulovaná. Zákon ostatně stanoví, že zprostředkování zaměstnání může realizovat buď příslušná krajská pobočka Úřadu práce nebo právnícké nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání, tedy agentury práce (§ 14 odst. 3 ZoZ). Za účelem ochrany dočasně přiděleného zaměstnance agentury práce však i zákoník práce ukládá povinnosti jak agentuře práce, tak uživateli. Např. podle § 309 odst. 5 zákoníku práce ve znění účinném k 30. 6. 2023 jsou agentura práce a uživatel povinni zabezpečit, aby pracovní a

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance. Přitom jak plyne z § 309 odst. 1 zákoníku práce, uživatel se vůči dočasně přidělovanému zaměstnanci chová obdobně jako zaměstnavatel, avšak nesmí vůči němu právně jednat jménem agentury práce.

24. Agenturní zaměstnávání nelze ztotožňovat s jinými případy výkonu práce jednoho zaměstnavatele na pracovišti jiného zaměstnavatele, ať už na základě vyslání na pracovní cestu dle § 42 zákoníku práce, dočasného přidělení zaměstnanců dle § 43a zákoníku práce, případně ve formě závislé práce ve vztahu k vlastnímu zaměstnavateli na pracovišti jiného zaměstnavatele v rámci plnění obchodního závazku takového zaměstnavatele vůči jinému zaměstnavateli (poskytování služby). Právě naposledy uvedené formy účasti zaměstnanců jiného zaměstnavatele na vlastním pracovišti se v projednávané věci dovolává žalobkyně.
25. NSS ve své judikatuře (srov. rozsudek ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28) již dospěl k závěru, že základním rozdílem mezi pronájmem pracovní síly (agenturním zaměstnáváním) a poskytnutím služby *„je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.“* Na tuto judikatorní linii navázal NSS ve svém relativně recentním rozsudku ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53, v němž řešil případ skutkově podobný případu nyní řešenému. Tamější žalobkyně byla postižena inspektorátem práce rovněž pro spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ, jehož se měla dopustit tím, že zastřené zprostředkovála zaměstnání (nejednalo se tedy o *umožnění* zastřeného zprostředkování, postižena tedy byla jiná strana zastřeného zprostředkování než v nyní posuzovaném případě) podle § 5 písm. g) ZoZ, když pronajímala pracovní sílu jiné společnosti tak, že zaměstnala při výkonu kvalifikovaných a pomocných dělnických prací v kovovýrobě 35 fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro danou společnost, ačkoliv neměla povolení k takové formě zprostředkování zaměstnání. Toto zastřené zprostředkování mělo právní formu realizace smlouvy o dílo. NSS přistoupil ke zhodnocení způsobu výkonu práce příslušných zaměstnanců. Ti pracovali na zařízeních a strojích, které patřily nikoli (v intencích předkládané smlouvy o dílo) „zhotoviteli“, ale „objednateli“, a to stejným způsobem, jako jeho přímí zaměstnanci, a také společně s nimi. Všichni zaměstnanci byli podřízeni právě „objednateli“ a nikoli „zhotoviteli“, přičemž předmět jejich činnosti byl jednou z hlavních činností „objednatele“ (pročež se nejednalo ani o tzv. outsourcing, jehož předmětem by mohla být spíše nějaká vedlejší činnost), který také práci kontroloval a obstarával pro ni veškerý materiál. Nic na věci neměnila skutečnost, že si „zhotovitel“ od „objednatele“ pronajímал prostory, vozíky a svářečky, ani že mu hradil nájem, energii a vodu. Takto zhodnocená faktická povaha činnosti daných zaměstnanců svědčila o tom, že se v dané věci nejednalo o provádění díla. Lze tedy konstatovat, že tyto judikatorní závěry poskytují určitá vodítka, resp. indikátory, které mohou ozřejmit skutečnou povahu činnosti příslušných zaměstnanců.
26. Z obsahu správního spisu vedeného v nyní projednávané věci vyplývají následující skutečnosti. Při kontrole na pracovišti žalobkyně dne 21. 5. 2021 uvedla vedoucí výroby žalobkyně, paní Světlana Nováková, že firma balí a expeduje kořeni a cukrovinky. Výroba je zajišťována jak kmenovými, tak agenturními zaměstnanci poskytovanými společnostmi Denistyle s.r.o., Janis Medical s.r.o., Very satisfied s.r.o., Vanilla Boost s.r.o., AOV Kompany s.r.o. a Katax s.r.o. S nimi měla žalobkyně uzavřeny rámcové smlouvy o dílo (v

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

případě Vanilla Boost s.r.o. a Bethlem s.r.o. nazvané základní smlouva o dílo), se společnostmi Denistyle s.r.o. a Katax s.r.o. byla mezi smluvními stranami uzavřena i smlouva o nájmu části administrativní budovy, resp. o nájmu nebytových prostor. Jednotliví pracovníci jsou na příslušné pozice zařazováni podle své výkonnosti. Celou výrobu řídí mistr žalobkyně, agentury by měly mít koordinátory, přes něž probíhá komunikace. Paní M. K., účetní žalobkyně, téhož dne pracovníkům inspektorátu práce sdělila, že mají silný nedostatek zaměstnanců. Práci nabízejí na internetu i prostřednictvím Úřadu práce. Externí firmy je s nabídkou zaměstnanců kontaktují samy. Využívají je ve výrobě ke kompletaci zakázek, míchání a balení koření a kořenících směsí dle jejich výrobních potřeb. Externí společnosti mají svého koordinátora, se kterým komunikují, kolik kdy přijde zaměstnanců, a pro potřeby zadání práce a tlumočení. Po příchodu na směnu si je přebírá směnový mistr, který jim rozdává úkoly a materiál. Kontrolorka kvality jim zadá postup výroby a kontroluje práci. Zdravotní průkazy jim chodí od firem, ale školení BOZP si řeší sami.

27. Při další kontrole na pracovišti žalobkyně dne 10. 6. 2021 sdělila paní P. Š. působící na personálním oddělení, že společnost má nedostatek vlastních zaměstnanců, takže jejich potřebu vykrývají prostřednictvím externích subdodavatelů. Smlouvy sestavují sami dodavatelé, podle potřeb jsou pak dolaďovány. Počty potřebných lidí od subdodavatelů domlouvají podle potřeby dle jejich zakázek. Trvají na předložení zdravotních průkazů ze strany dodavatelů, ale před nástupem jednotlivých zaměstnanců provádějí školení kvality. Pak je jim přiděleno oblečení, pracovní pomůcky a skříňka. Jejich docházka je zaznamenávána v produkčním listu, který ona pak převádí na odpracované hodiny, z nichž se vyvozuje mzda. Rozdělení osob na pracovišti a zadávání práce řídí mistr směny, který je zároveň řídí. Mistr také rozhoduje o tom, zda tu konkrétní osoba bude pracovat nebo s ní bude ukončena spolupráce. Zda mají agentury povolení agentury práce nezjišťují, kontrolují jen, zda jsou uvedeny v obchodním rejstříku.
28. Během následující kontroly na pracovišti žalobkyně dne 6. 10. 2021 [tedy již po nabytí účinnosti zákona č. 274/2021 Sb., v jehož důsledku bylo možno postihnout také umožnění výkonu zastřené zprostředkování zaměstnání dle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ] byla kontrolorům předložena rámcová smlouva o dočasném přidělení zaměstnanců k výkonu práce k jiné právnické nebo fyzické osobě uzavřená s agenturou práce A-PROFI Group s.r.o. (jež disponovala povolením ke zprostředkování zaměstnanců) a rámcová smlouva o dílo uzavřená se společností AFIRMACE WORKERS s.r.o. V průběhu této kontroly paní P. Š. předložila seznam pracovníků externích společností za 40. týden roku 2021 a docházkový list s podpisy při vstupu na pracoviště ranní směny v tomtéž týdnu. Ti byli kontrolory následně zkontrolováni dle osobních dokladů. Jednalo se o zaměstnance společností Very satisfied s.r.o., Vanilla Boost s.r.o., Janis medical s.r.o., Denistyle s.r.o., Bethlem s.r.o., Afirmace Workers s.r.o. a A-Profi Group s.r.o. Následně žalobkyně předložila zdravotní průkazy těchto zaměstnanců, ale produkční listy k danému období žalobkyně nepředložila; předložila pouze část úkolových listů. Po domluvě, že si kontrolori tyto produkční listy přijdou do sídla žalobkyně vyzvednout, je však paní Š. skartovala.
29. Dne 23. 11. 2021 pak paní Š. uvedla, že změnili systém, protože již nepočítají zaměstnancům subdodavatelů mzdy, ale nechávají si fakturovat za provedené služby od subdodavatelů. Úkolové listy od listopadu 2021 netvoří, říjnové již skartovala. Předložila však faktury subdodavatelů za říjen 2021 a čtyři produkční listy.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

30. Z protokolu o kontrole ze dne 25. 11. 2021 soud také zjistil, že kontrolorům bylo umožněno sledovat pracovní činnost pracovníků na pracovištích žalobkyně prostřednictvím bezpečnostních kamer (při kontrole dne 21. 5. 2021). Při něm nebylo možno od sebe odlišit zaměstnance žalobkyně od zaměstnanců externích firem. Všichni pracovali v jednotném oblečení, a to při výkonu činnosti bez rozdělení, aby bylo možno určit, že na určitém výkonu se podílí jen zaměstnanci žalobkyně či jen zaměstnanci externích společností. Ani zaměstnanec žalobkyně nebyl schopen od sebe jednotlivé skupiny pracovníků odlišit. Fakt, že spolu jednotliví zaměstnanci pracují společně, byl patrný i z rozdělení na pracovišti, které bylo kontrolorům předloženo při kontrole dne 10. 6. 2021, totéž vyplynulo i z úkolových listů pracovníků subdodavatelů předložených kontrolorům na téže kontrole.
31. Ve správním spise jsou založeny jednotlivé smlouvy uzavřené mezi externími dodavateli a žalobkyní. Ze základní smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností Bethlem s.r.o. dne 1. 1. 2021 plyne, že jejím předmětem má být závazek dodavatel „zhotovovat ve výrobních prostorách objednatele na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo“, přičemž tímto dílem mají být „pomocné práce v potravinářské výrobě kořenících směsí a jejich spotřebitelských balení.“ Ze základní smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností Vanilla Boost s.r.o. dne 23. 2. 2021 plyne, že jejím předmětem má být „povinnost zhotovitele zhotovovat ve výrobních prostorách objednatele na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo“, přičemž toto dílo je vymezeno jako „pomocné práce v potravinářské výrobě kořenících směsí a jejich spotřebitelských balení“. Z rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností Very satisfied s.r.o. dne 30. 11. 2020 plyne, že jejím předmětem je závazek zhotovitele „na své náklady, na svou odpovědnost a na své nebezpečí provádět pro objednatele plnění spočívající zejména v zajištění dílčích činností, úkonů a prací na jednotlivých zakázkách odběratele“, přičemž těmito plněními se rozumí „především pomocné a manipulační práce ve výrobě, úklidové práce, balící práce, opracování, zhotovování a kontrola průmyslových výrobků nebo jejich dílčích součástí nebo polotovarů.“ Ke smlouvě je připojen dodatek ze dne 3. 2. 2021, podle něhož vedení žalobkyně stanovuje finanční postihy pro agenturu za nedodržení podmínek a dohody mezi oběma stranami, a to tak, že pokud k výkonu práce v nahlášený termín nenastoupí zaměstnanec, který byl nahlášen a proškolen, bude ve faktuře stržena částka 1 000 Kč za každého takového zaměstnance. Dále bylo v dodatku sjednáno, že každý zaměstnanec, který nastoupí, bude proškolen a budou mu přiděleny pracovní pomůcky, odpracuje minimálně 37,5 hodin, což odpovídá jednomu pracovnímu týdnu. Sankce při nedodržení je 1 000 Kč za každého takového zaměstnance, který odpracuje méně než 37,5 hodin. Dále platí, že za každého zaměstnance uvedeného v seznamu, který se bez předchozí omluvy nedostaví na plánovanou směnu, bude ve faktuře stržena částka 500 Kč za každý pracovní den. Z rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností Janis medical s.r.o. dne 1. 12. 2020 plyne, že jejím předmětem je „sub-kontrahování“ provádění části úkolů na některých zakázkách získaných žalobkyní. Zhotovitel bude tuto činnost provádět svým jménem, na svou odpovědnost, na svůj náklad a na své nebezpečí, přičemž dílem se rozumí míchání a balení sypkých směsí a koření. K této smlouvě je připojen dodatek ze dne 1. 2. 2021, který je shodný s dodatkem ke smlouvě s Very satisfied s.r.o. Z rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností Denistyle s.r.o. plyne, že jejím předmětem je „sub-kontrahování“ provádění části úkolů na některých zakázkách získaných žalobkyní. Mezi těmiž společnostmi byla dne 4. 5. 2020 uzavřena také smlouva o pronájmu části administrativní budovy, jejímž předmětem je pronájem část

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

administrativní budovy (cca 150 m²) v areálu žalobkyně, výrobní prostory včetně sociálního zázemí. Z rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní a společností AFFIRMACE WORKERS s.r.o. plyne, že jejím předmětem je „sub-kontrahování“ provádění části úkolů na některých zakázkách získaných žalobkyní. Zhotovitel bude tuto činnost provádět svým jménem, na svou odpovědnost, na svůj náklad a na své nebezpečí.

32. Z hlediska skutkových zjištění je podstatný také obsah námitek, kterými žalobkyně brojila proti protokolu o kontrole ze dne 25. 11. 2021. Ty byly vyřízením námitek ze dne 13. 12. 2021 zamítnuty, ale plyne z nich, které skutečnosti sama žalobkyně činila spornými, resp. které naopak považovala za nesporné. Žalobkyně ve svých námitkách uvedla, že není pravdou, že v listopadu 2021 bylo domluveno předání úkolových listů. Následně žalobkyně specifikovala, že na základě jednotlivých smluv o dílo uzavřených s dodavateli provádí zaměstnanci smluvního partnera výrobní činnosti ve vymezených prostorech de charakteru a infrastrukturních podmínkách spojených s příslušným produktem. Prováděné aktivity jsou na základě kvalitativních požadavků norem IFS, podle nichž jsou certifikováni, pod trvalým dohledem zaměstnanců žalobkyně. Smluvní zaměstnanci jsou ze strany žalobkyně vybaveni veškerými pracovními pomůckami, ochrannými pomůckami a pracovním oděvem. O každém zaměstnanci je vedena již pouze evidence výkonu, tj. počet vyrobených kusů za časovou jednotku. Na základě smluv uzavřených s dodavateli jsou tyto informace následující měsíc předány dodavateli a tím potom fakturovány.
33. Ostatně, i ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 8. 2023 uvedla žalobkyně, že má zájem, aby její úkoly byly plněny jejími kmenovými zaměstnanci, ale ty se jí nedaří najít. Proto byla nucena uzavřít smlouvy o dílo, které plnilo dalších 130 osob v roce 2021 a v roce 2022 pak 100 osob. Žalobkyni se však nejednalo o umožnění zastřehého zprostředkování zaměstnání, ale o získání pracovních sil za účelem realizace vlastních zakázek a plnění svých povinností.
34. Po skutkové stránce lze tedy podle soudu učinit jednoznačný závěr, že žalobkyně sjednala mj. se společnostmi Very satisfied s.r.o., Vanilla boost s.r.o., Janis medical s.r.o., Denistyle s.r.o., Bethlem s.r.o. a AFFIRMACE WORKERS s.r.o. smlouvy o dílo, jejichž předmětem však ve skutečnosti nebylo provádění díla, ale poskytnutí pracovníků, kteří pak u žalované pracovali ve faktickém postavení jejích zaměstnanců. Tuto skutečnost ostatně ani žalobkyně nepopírá, když se odvolává (jak ve správním řízení, tak i v nyní podané žalobě) na nedostatek pracovních sil na trhu práce, na obtížnost získávání kmenových zaměstnanců apod. Již z toho je zřejmé, že v uzavíraných smlouvách se vůbec nejednalo o provádění nějakého díla, ale právě o poskytnutí pracovních sil. Je to však potvrzováno i dalšími skutečnostmi. Především: ve smlouvách o dílo je jejich předmět sjednán velmi vágně, přesto je však zřejmé, že se „dílo“ má týkat jednoho z hlavních předmětů činnosti žalobkyně, tj. výroba směsí koření a jejich balení, což je v některých z těchto smluv i výslovně uvedeno a potvrzuje to ostatně i žalobkyně, když hovoří o tom, že potřebovala pracovníky pro plnění svých zakázek, totožně sdělila kontrolorům inspektorátu práce i zaměstnankyně žalobkyně, paní Š., podle níž domlouvají počty potřebných zaměstnanců s dodavateli podle aktuálních zakázek. Organizace „provádění díla“ je přitom zjevně zaměstnanecká: pracovní oděv, ochranné pomůcky a ochranný oděv je pracovníkům dodavatelů zajišťován žalobkyní (viz námitky proti kontrolním zjištěním ze dne 25. 11. 2021). Úkoly na pracovišti rozděluje směnový mistr, zaměstnanec žalobkyně, který také rozdává pracovníkům materiál, postup výroby a kontrola práce je prováděna

kontrolorkou kvality, zaměstnankyní žalobkyně. Je to směnový mistr, kdo rozhoduje o tom, který z pracovníků bude v práci pokračovat a se kterým bude spolupráce ukončena (k těmto skutečnostem viz sdělení P. Š. ze dne 10. 6. 2021). Všechny tyto skutečnosti se naprosto vymykají z podstaty smlouvy o dílo, ale jsou naopak typické pro závislou práci. Všechny aktivity pracovníků dodavatelů jsou prováděny pod trvalým dohledem zaměstnanců žalobkyně (viz námitky proti kontrolním zjištěním ze dne 25. 11. 2021). Z dodatků k některým smlouvám o dílo vyplývá, že žalobkyně sankcionovala dodavatele za případné nenastoupení proškoleného „zaměstnance“, případně za to, že takový zaměstnanec „neodpracuje“ alespoň 37,5 hodiny, což odpovídá týdenní pracovní době, případně za to, že se „bez omluvy nedostaví na plánovanou směnu“. I to jsou skutečnosti, které vybočují z rámce smlouvy o dílo, která zásadně nevytváří prostor pro to, aby objednatel vyžadoval, aby na díle pracovali konkrétní zaměstnanci dodavatele konkrétní pracovní dobu (pokud nejde o osoby, které by pro řádné provedení díla byly klíčové či nenahraditelné, což ovšem není ten případ), tím méně aby jim rozvrhoval směny.

35. Podle § 2586 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: „*Smlouvou o dílo se zhotovitel zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit cenu.*“ Smlouva o dílo je typická právě tím, že zhotovitel se zavazuje provést dílo na svůj náklad (tj. musí si opatřit materiál i výrobní prostředky) a na své nebezpečí (tj. nese rizika spojená s případným poškozením díla i škodami, které v průběhu provádění díla snad vzniknou). Z další úpravy smlouvy o dílo plyne, že zhotovitel postupuje při provádění díla samostatně (§ 2592 o. z.). Pro smlouvu o dílo je tedy typické, že zhotovitel vykonává činnost směřující k provedení díla samostatně a podle vlastního rozvrhu, přičemž využívá zásadně vlastních prostředků. Nepodléhá přitom soustavnému dozoru a řízení jiné osoby, což je příznačné naopak pro pracovní smlouvu.
36. Podle § 2 odst. 1 zákoníku práce: „*Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“ Na rozdíl od smlouvy o dílo je závislá práce charakterizována tím, že ji řídí zaměstnavatel, zaměstnanec ji tedy nevykonává samostatně a podle svého rozvrhu, ale podle pokynů zaměstnavatele, na jeho nebezpečí i účet. Prostředky a materiál k uskutečňování závislé práce rovněž dodává zaměstnavatel.
37. Porovnáním skutkových zjištění plynoucích z obsahu správního spisu s těmito stručnými charakteristikami smlouvy o dílo a pracovní smlouvy a zejména s přihlédnutím k judikatorním závěrům NSS týkajícím se rozlišení mezi smlouvou o dílo a zastřeným zaměstnáním (resp. zastřeným zprostředkováním zaměstnání), je patrné, že skutkové závěry správních orgánů v nyní projednávané věci jsou správné.
38. Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani skutečnost, že společnost Denistyle s.r.o. se žalobkyní uzavřela i smlouvu o pronájmu části administrativní budovy. I když soud nechá stranou pochybnosti o způsobu vymezení předmětu nájmu, ani sám fakt, že spolu žalobkyně a uvedená společnost takovou smlouvu uzavřely, nic nemění na faktické povaze činnosti pracovníků poskytnutých touto společností. Ten je přitom s ohledem na závěry obsažené ve shora uvedených rozsudcích NSS pro posouzení věci rozhodující.
39. Stejně tak nelze dané závěry zvrátit prostřednictvím poukazů na složitou situaci na trhu práce. Je věcí podnikatele, aby zabezpečil základní zdroje své činnosti legálním způsobem. I pracovní sílu je tedy nutno hledat v mantinelech právních předpisů. To platí tím spíše,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

že žalobkyně byla o právní úpravě zastřené zprostředkování zaměstnání a blíží se přijetí úpravy postihující i umožnění zastřené zprostředkování zaměstnání výslovně poučena kontrolory správního orgánu I. stupně při kontrole dne 10. 6. 2021. Žalobkyně tak měla do 6. 10. 2021, kdy byla zahájena poslední kontrola inspektorátu práce (resp. do 2. 8. 2021, kdy nabyl účinnosti zákon č. 274/2021 Sb.) dostatečný čas, aby svou praxi uvedla do souladu s legislativou. Není přitom věcí správních orgánů ani soudu, aby žalobkyni coby obchodní společnosti, tedy podnikatelce, dávali jakékoli rady ohledně způsobu, jakým oslovit případné uchazeče o zaměstnání, resp. jak učinit její pracovní nabídky atraktivnější. Mimoběžné s předmětem řízení jsou také stesky žalobkyně týkající se toho, jak pro ni byl systém získávání pracovníků od externích firem vlastně nevýhodný. Jen se značnými rozpaky lze pak hodnotit obsah sdělení, které zástupkyně žalobkyně předložila soudu během jednání. Skutečnost, že dodržování zákona může být v konkrétním případě nákladnější než jeho obcházení či dokonce porušování, sotva může zdůvodnit benevolenci či snad dokonce toleranci správních orgánů či soudu k protiprávnímu jednání.

40. Dále se soud zabýval žalobním bodem namítajícím nepřiměřenost uložené pokuty.
41. Žalobkyně byla postižena za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023. Pouze nad rámec věci soud podotýká, že správní orgány se řádně zabývaly otázkou, časové působnosti zákona. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., přestupkového zákona (dále též jen: „PřestZ“) totiž platí, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Správní orgány uzavřely, že v posuzované věci je namístě postupovat podle ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023, tedy ve znění účinném v době, kdy byl přestupek spáchán, protože pozdější právní úprava není pro žalobkyni příznivější.
42. Podle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ ve znění účinném do 30. 6. 2023: *„Za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.“*
43. Žalobkyně byla na základě aplikované právní úpravy ohrožena sankcí správní pokuty v rozmezí 50 000 Kč až 10 000 000 Kč. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně jí byla uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč, tedy zhruba v jedné polovině zákonného rozmezí. Výše uložené pokuty pak byla napadeným rozhodnutím snížena na 3 200 000 Kč, tedy stanovené zhruba v jedné třetině zákonného rozmezí. Při určení výměry pokuty přihlédl správní orgán I. stupně k závažnosti přestupku (tu považoval za poměrně vysokou, a to kvůli regulované povaze agenturního zaměstnávání z důvodu ochrany pracovního trhu) a zohlednil i polehčující okolnosti (spolupráce žalobkyně při kontrole). Správní orgán I. stupně také vzal v potaz hospodářské výsledky žalobkyně, která k 31. 12. 2021 dosáhla zisku 16 021 000 Kč. Výsledně stanovenou výměru pokuty ve výši 5 000 000 Kč pak považoval za nikoli likvidační, ale odpovídající jejímu preventivnímu i represivnímu účelu.
44. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí rovněž přihlédl k závažnosti spáchaného přestupku, k tomu, že se týkal 50 osob, jako polehčující okolnost pak zvážil fakt, že se u řady z nich jednalo o přestupek trvající jen několik dní a že se žalobkyně přestupku dopustila v době nikoli vzdálené zakotvení daného přestupku (2 měsíce). Žalobkyně však dostatečně nedbala svých zákonných povinností, ačkoliv si jich vědoma být měla a mohla, navíc na ně byla v průběhu kontroly výslovně upozorněna. Následkem přestupku bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

neoprávněné čerpání konkurenční výhody a narušení pracovního trhu. Žalovaný také přihlédl k aktuálním poměrům žalobkyně, tedy výkazu zisku a ztrát za rok 2022, podle něhož aktiva žalobkyně činí celkem 328 878 000 Kč, výsledek hospodaření z minulých let 23 663 000 Kč a zisk po zdanění 10 548 000 Kč, obrat 652 860 000 Kč. Poměry žalobkyně se tedy od roku 2021 významně nezměnily, jakkoli se její zisk snížil, k čemuž mělo dle žalobkyně dojít i v roce 2023. Žalobkyně však nadále vykonává podnikatelskou činnost v nezanedbatelném rozsahu, přičemž v průběhu roku disponuje částkami v řádech stovek milionů korun. Za takové situace žalovaný snížil uloženou pokutu na 3 200 000 Kč.

45. Žalobkyně správním orgánům vytýká, že nevycházely z reálné situace na trhu práce v ČR a že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená. Správní orgány dle žalobkyně nezohlednily všechna zákonem stanovená kritéria, jejich úvahy nejsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky. Správní orgány vybočily z mezí správního uvážení.
46. Problém této žalobní argumentace tkví v její vágnosti. Žalobkyně sice správním orgánům vytýká celou řadu pochybení, k nimž údajně mělo při určení výměry pokuty dojít, ale ty nijak nekonkretizuje, tedy neuvádí, v čem konkrétně tyto vady spatřuje. Soudu tak není jasné, která zákonná kritéria určení výměry správního trestu nebyla podle jejího názoru vzata v úvahu (ačkoliv být vzata měla: lze připomenout, že kritéria stanovená v § 37 PřestZ jsou demonstrativní; v konkrétním případě není povinností správních orgánů užít všechna a správní orgán je naopak oprávněn, resp. povinen vzít v konkrétním případě v úvahu i jiná relevantní hlediska, která v daném ustanovení výslovně upravena nejsou). Dále není soudu zřejmé, v čem nebyla dle žalobkyně úvaha správních orgánů racionální, ucelená či koherentní, ba dokonce v čem má odporovat zákonům logiky. Jde o argumentačně zcela prázdné výroky, které fakticky neumožňují podrobit shora stručně rekapitulované úvahy, jimiž se správní orgány při určování výměry pokuty řídily, soudnímu přezkumu. Soud je totiž při své přezkumné činnosti uplatněnými žalobními body vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a není oprávněn žalobní argumentaci jakkoli dotvářet (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Soud tedy k takto obecně uplatněné argumentaci toliko konstatuje, že neshledal, že by úvaha správních orgánů byla zatížena nedostatky v logice či koherenci nebo své racionalitě. Odůvodnění určení výměry pokuty naopak plně odpovídá zákonným předpokladům (§ 37 a násl. PřestZ).
47. Pokud jde o tvrzení, že uložená pokuta je zjevně nepřiměřená, ani v tomto ohledu není argumentace žalobkyně dostatečná. Žalobkyně sice uvádí, že i pokuta, která není přímo likvidační, může odporovat obecné představě o individualizaci a spravedlnosti sankce. V tom lze se žalobkyní souhlasit. Problém však je, že soudu vůbec nesděluje, proč se domnívá, že k takové situaci došlo v jejím případě.
48. K samotnému rozhodování o moderaci uložené pokuty uvedl NSS ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-65, že ukládání správního trestu je ovládáno dvěma principy, a to zákonností a individualizací. Soud přitom v rámci svého moderačního oprávnění zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu. V této souvislosti soud připomíná usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, podle něhož: „*Smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.*“ Při soudní moderaci správního trestu tak soud nahradí uvážení správního orgánu o výši trestu vlastní úvahou (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119). To

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

ale neznamená, že správní soudy přistoupí k soudní moderaci pokaždé, pokud se jim výše pokuty jeví nepřiměřená. Zákonným požadavkem je, aby správním orgánem uložený trest byl *zjevně* nepřiměřený, tedy aby šlo o takový trest, který vzhledem k okolnostem konkrétního případu výrazně, silně vybočuje. Smyslem moderace je korekce, pokud sankce zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o její adekvátnosti a spravedlnosti, přestože správní orgán uložil sankci v zákoném rozmezí, dodržel všechny zásady pro její ukládání a zvážil všechna hlediska pro její individualizaci (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS). Soudy tak v rámci posouzení přiměřenosti individualizace trestu zohledňují zejména závažnost přestupku, význam chráněného zájmu, způsob spáchání přestupku, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti přestupku je rozhodující intenzita skutkových okolností, s jakou pachatel porušil právem chráněné hodnoty a zájmy, nikoli skutková podstata deliktu (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).

49. Žalobkyni byla uložena pokuta zhruba v jedné třetině zákonného rozmezí. Již to samo o sobě oslabuje tvrzení, že jde o pokutu zjevně nepřiměřenou, jakkoli jde nepochybně o pokutu citelnou (srov. rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008-80, č. 1719/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-65, č. 225/2004 Sb. NSS). Žalobkyni hrozil trest podstatně vyšší a žalovaný jej nakonec stanovil jen zhruba v třetinové výši. Krajský soud v Plzni zdůrazňuje, že správní trest musí působit na pachatele přestupků výchovně, aby se v budoucnu vyvaroval dalšího protiprávního jednání (tzv. preventivní funkce). Současně musí způsobit citelnou újmu, jinak by se výchovný účinek trestu vytratil (tzv. represivní funkce).
50. Tvrzení žalobkyně o tom, že jí uložená pokuta je zjevně nepřiměřená, by tedy musela být podpořena konkrétními skutečnostmi, které by přinejmenším nasvědčovaly, že správní orgány při individualizaci uložené pokuty určitým způsobem pochybily, resp. že výše pokuty z nějakého pohledu odporuje zobecnitelné představě spravedlnosti. Takové skutečnosti ale žalobkyně ve své žalobě ani netvrdila, ani neprokazovala. Soud přitom dospěl k závěru, že v procesu individualizace ukládaného trestu, tedy pokuty, v projednávané věci žádný exces na straně správních orgánů nenastal. Žalobkyni uložená pokuta je nepochybně citelná, ale při její výměře byly vzaty v úvahu (a byly i řádně zohledněny) všechny zákonem předvídané okolnosti. Uložená pokuta tak jednak reflektuje povahu a závažnost přestupku, který chrání domácí pracovní trh tím, že reguluje činnost agentur práce. Tato regulativní funkce právní úpravy však byla popřena tím, že žalobkyně – navíc zcela vědomě – umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání jednotlivými dodavateli, obchodními společnostmi, které nebyly oprávněny působit jako agentury práce. Vedlejším negativním efektem tohoto přestupku je také vznik neoprávněné konkurenční výhody těchto dodavatelů vůči legálně provozovaným agenturám práce, neboť se tito dodavatelé vyhýbají plnění zákonných podmínek, čímž efektivně snižují své náklady. Závažnost spáchaného přestupku je nepochybně zvyšována i poměrně vysokým počtem osob, zaměstnanců dodavatelů žalobkyně, kteří byli k žalobkyni přiděleni coby zastření agenturní zaměstnanci. Soud se i v dalším hodnocení závažnosti spáchaného přestupku ztotožňuje s názorem žalovaného, a proto v dalších podrobnostech odkazuje na jeho odůvodnění vtělené do napadeného rozhodnutí.
51. Jde-li pak o individualizaci ukládaného trestu, ani v tomto ohledu soud neshledal na straně správních orgánů pochybení, když ty vyšly především z ekonomické situace žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

v širším kontextu (nejen tedy z dosaženého zisku, ale i z její velikosti, počtu zaměstnanců, obratu apod.). Samotné hospodářské výsledky v letech 2021–2023, na které žalobkyně odkazuje, přitom rozhodně neposkytují podklad pro závěr o nepřiměřenosti uložené pokuty. Činil-li zisk po zdanění žalobkyně v roce 2021 celkem 16 021 000 Kč, v roce 2022 pak 10 548 000 Kč a za období ledna až června 2023 částku 3 565 000 Kč, což žalobkyně tvrdila v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, svědčí to sice o tom, že hospodářské výsledky žalobkyně se zhoršují. Nadále však vykazuje žalobkyně zisk v řádu milionů korun, přičemž za žalobkyní zmiňované období jde o zisk kumulovaně přesahující 30 000 000 Kč. Že v čase dochází ke kolísání výše dosaženého zisku je v podnikání běžné, navíc sám hospodářský výsledek ještě nevytváří kompletní obraz o celkové ekonomické situaci daného subjektu: není z něj patrné, z jakých důvodů se zisk snižuje. Ty mohou být pochopitelně různé, přičemž ovšem nelze paušálně konstatovat, že všechny jsou hodny být zohledněny při ukládání sankce za přestupek. Sama žalobkyně navíc ve své replice k vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 19. 4. 2024 uvádí, že v roce 2024 došlo k navýšení výroby o více než 15 %, byť současně došlo i ke zvýšení mzdových nákladů. Žalobkyně také byla nucena investovat do strojového vybavení. Tyto skutečnosti však spíše svědčí o tom, že žalobkyně je schopna své podnikání rozšiřovat a modernizovat. Nelze tak o ní hovořit jako o obchodní společnosti nacházející se v ekonomických problémech. Zcela jistě nelze za podložené považovat tvrzení žalobkyně, že uložená pokuta znamená, že v jejím důsledku bude žalobkyně dlouhou dobu podnikat pouze za účelem tuto pokutu splatit. I na podkladě prostých výsledků hospodaření žalobkyně (tj. dosaženého zisku v letech 2021–2023) je zřejmé, že tomu tak není.

52. Pokud jde o otázky povolení splátek ze strany Celního úřadu, respektive toho, odkud žalobkyně získá prostředky na zaplacení uložené pokuty (tvrdí, že ze zápůjčky od společnosti Raimund Hofmann GmbH), ty již z rámce rozhodování o moderaci pokuty vybočují. Tyto skutečnosti nejsou způsobilé ovlivnit odpověď na otázku, zda uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená, protože s ní nemají nic co do činění. Případné povolení splátek má sice dopad na režim její úhrady, ale samotnou výši pokuty neovlivňuje. Odkud pak žalobkyně čerpá prostředky na úhradu pokuty je věcí jejího podnikatelského rozhodnutí.
53. Soud tedy uzavírá, že v projednávané věci neshledal exces při stanovení výše pokuty, který by mu umožnil podle § 78 odst. 2 s. ř. s. uloženou pokutu moderovat.

Závěr a náklady řízení

54. Soud shledal podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji výrokem I. tohoto rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
55. Výrokem II. tohoto rozsudku soud zamítl jako nedůvodný i návrh žalobkyně na moderaci jí uložené pokuty, a to podle § 78 odst. 2 *a contrario*.
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem III. tohoto rozsudku. Učinil tak podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Procesně úspěšným účastníkem byl žalovaný. Ten by proto měl právo na náhradu nákladů řízení. Jde však o správní orgán, kterému nepřísluší náhrada těch nákladů, které nepřesahují výkon jeho běžné činnosti. Žádné takové náklady žalovaný v tomto řízení nevynaložil. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 16. října 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.