



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní žalobkyně: **INUTEK s.r.o.**, se sídlem Milíkovská 1744, Stříbro, zastoupená JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou se sídlem Mikulášská 9, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2024, č. j. 8210/1.30/23-6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 10. 2024, č. j. 77 A 12/2024 - 80,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj provedl na pracovišti žalobkyně ve Stříbře kontrolu zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů, včetně mj. zastřehého zprostředkování zaměstnání. Na základě učiněných zjištění posléze shledal žalobkyni rozhodnutím 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), vinnou přestupkem podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Toho se měla dopustit tím, že umožnila výkon zastřehého zprostředkování zaměstnání; pronajímala si pracovní sílu od jiné právnické osoby, aniž byly dodrženy podmínky

pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti a podmínky § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Konkrétně se jednalo o celkem 50 osob, státních příslušníků Ukrajiny, Rumunska, Bulharska, Litvy a ČR, zaměstnanců společností Verry satisfied s. r. o., Vanilla Boost s. r. o., Janis medical s. r. o., Denistyle s. r. o., Bethlem s. r. o. a AFIRMAČE WORKERS s. r. o. Za to ji správní orgán prvního stupně uložil pokutu 5 000 000 Kč.

[2] Státní úřad inspekce práce rozhodnutím ze dne 3. 1. 2024, č. j. 8210/1.30/23-6 (dále též „napadené rozhodnutí“) částečně vyhověl odvolání žalobkyně a mimo jiné snížil uloženou pokutu na 3 200 000 Kč, ve zbytku jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Tato rozhodnutí následně napadla žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Dospěl k závěru, že předložené smlouvy o dílo sloužily primárně k zajištění pracovních sil, nikoliv k realizaci konkrétního díla. Tento závěr podpořily důkazy o organizačním a pracovním režimu, který odpovídal závislé práci – žalobkyně poskytovala pracovní vybavení, kontrolovala pracovní činnost a rozdělovala směny. Soud tedy uzavřel, že správní orgány prokázaly naplnění skutkové podstaty shora uvedeného přestupku.

[5] Soud dále posuzoval přiměřenost uložené sankce; tu následně shledal přiměřenou závažnosti přestupku i majetkovým poměrům žalobkyně. Výše pokuty odpovídala zákonným kritériím a reflektovala jak závažnost porušení, tak i polehčující okolnosti (spolupráce při kontrole). Argumentaci žalobkyně o nepřiměřenosti sankce soud označil za vágní a nekonkrétní, přičemž zdůraznil, že uložená pokuta nebyla zjevně nepřiměřená ani likvidační. Žalobkyně neprokázala žádný exces při určení výše pokuty, a soud proto důvody pro její snížení neshledal.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, a to do výroku II. napadeného rozsudku, kterým soud zamítnul návrh na moderaci pokuty a současně do výroku III., kterým žalobkyni nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

[7] Předně uvedla, že původní pokutu žalovaný snížil na 3 200 000 Kč, což odpovídá zhruba jedné třetině zákonného rozmezí. I tato pokuta by bez finanční pomoci jednoho ze společníků byla pro stěžovatelku likvidační. Poukázala na to, že i přes předchozí dobré hospodářské výsledky se situace zhoršila v důsledku nutných investic do modernizace zařízení a nárůstu personálních nákladů.

[8] Konkrétně dále uvedla, že analýza výsledků hospodaření sice ukazuje na kumulovaný zisk přes 30 milionů Kč za roky 2021–2023, avšak v roce 2023 zisky výrazně klesly a tento trend pokračoval. Od března 2024 stěžovatelka plně zajišťuje zaměstnance prostřednictvím agentur práce, což bylo náročné vzhledem ke specifickým požadavkům její činnosti. Rovněž poukázala na to, že podnikla kroky k nápravě nedostatků zjištěných při kontrole; zajistila

pokračování

proto svou činnost v souladu se zákonem, což však zahrnovalo významné personální i technologické investice.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, přičemž setrvává na svých závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí a následně aprobovaných krajským soudem v napadeném rozsudku. Dodal, že pokuta byla uložena v rámci volného správního uvážení, v souladu se zákonem a všemi zásadami pro její ukládání, včetně individualizace trestu. Smyslem soudní moderace přitom není nahrazování správního uvážení soudním hodnocením ideální výše pokuty.

[10] Dále uvedl, že tvrzení stěžovatelky o zvýšení nákladů a investic od března 2024 nebyla doložena žádnými důkazy (např. fakturami či výkazy), a proto je nelze brát v úvahu. Tyto změny rovněž nastaly až po vydání správních rozhodnutí, a tedy nemohou být relevantní podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního. Závěrem konstatoval, že podnikání v souladu s právem může být nákladnější, což však neospravedlňuje nelegální postupy v minulosti.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Soud nejprve ověřil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem s ohledem na obsah a kvalitu kasační stížnosti podotýká, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 4 s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah rozhodnutí soudu. Kasační bod je způsobilý k projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019 - 39, nebo ze dne 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017 - 20, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[13] Je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který opírá svou kasační stížnost, a to po stránce právní i skutkové. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku za procesní situace, ve které řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, odst. 140 a judikatura tam citovaná). I dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, je žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení

či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (shodně viz rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58).

[14] V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační argumentace je velice kusá, obecná a kasačnímu soudu tedy ani neumožnila detailnější přezkum celé věci. Míra obecnosti kasační argumentace se přitom nutně promítla i do formy jejího vypořádání, jak kasační soud uvedl již výše.

[15] Stěžovatelka rovněž setrvale pomíjí, že v případě námitky směřující proti uložené pokutě je správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení její výše zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

[16] Otázce uložené sankce se přitom krajský soud zcela vyčerpávajícím způsobem věnoval v bodech 40 až 53 napadeného rozhodnutí. Zde podrobně a správně shrnul jak judikaturní východiska vážící se k ukládání sankcí, tak provedl i podrobné vyhodnocení a aplikaci těchto závěrů v nyní posuzované věci. Kasační soud tomu nemá (především ve vztahu k obecné a opakující se argumentaci stěžovatelky, která nijak nereflektuje pečlivou argumentaci krajského soudu) co by vytknul, nebo doplnil, a proto na tyto pasáže v podrobnostech plně odkazuje.

[17] Kupříkladu v bodě 51 krajský soud vhodně poukázal na skutečnost, že stěžovatelka v letech 2021 – 2023 dosáhla kumulativního zisku cca 30 000 000 Kč, který generuje i nadále, byť má klesající tendenci. Nepřiměřenost a likvidační charakter uložené sankce nijak nedokládá ani skutečnost, že si na její zaplacení musela půjčit, nebo rostoucí mzdové náklady. Krajský soud zde též odkázal na skutečnost, že rostoucí mzdové náklady lze připsat na vrub navýšení výroby o více než 15 %. Rovněž skutečnost, že stěžovatelka rozsáhle investovala do strojového vybavení jasně dokládá, že se je schopna rozvíjet a modernizovat, nikoliv, že - lidově řečeno - „lavíruje nad existenční propastí“.

[18] Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2023, č. j. 2 As 130/2012 - 20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze kterého ve vztahu k moderačnímu oprávnění krajského soudu vyplývá, že „ve vztahu k diskreci krajského soudu může Nejvyšší správní soud hodnotit jen to, zda soud I. stupně nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“ V této věci tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud ze zákonem stanovených mezí nevybočil a jeho úvaha je přezkoumatelná a nerozporná.

[19] Lze doplnit, že likvidační pokutou se ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb.

pokračování

NSS, rozumí taková sankce „*kteřá je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.*“ Kasační soud přitom již v minulosti vyslovil, že kupříkladu ani pouhý záporný výsledek hospodaření není sám o sobě důvodem pro konstatování likvidačního účinku pokuty (viz rozsudek ze dne 1. 8. 2024, č. j. 1 As 78/2024 - 90). Pokud by tomu tak bylo, mohla by tato skutečnost vést k absurdním závěrům, jelikož např. subjektům dlouhodobě podnikajícím se ztrátou by nebylo vůbec možné uložit správní trest. Případné kontroly a následné trestání protiprávního jednání by vůči těmto subjektům pozbylo svůj smysl a účel.

[20] V případě stěžovatelky se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, že uložená pokuta likvidační charakter nemá, neboť nebyla sama o sobě způsobila přivodit ji platební neschopnost ani ji donutit ukončit podnikatelskou činnost. Stejně tak sama o sobě nebyla způsobila docílit toho, že by se jediným smyslem stěžovatelčiny podnikatelské činnosti stalo její splacení. Ostatně stěžovatelka likvidační charakter pokuty dovozuje z klesajícího zisku, což je argumentace s ohledem na výše popsána judikaturní východiska a její finanční situaci zcela lichá.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány a následně krajský soud řádně a dostatečně vyhodnotily jak otázku přiměřenosti uložené sankce, tak i její možný likvidační dopad. Subjektivní (a nadto obecný) nesouhlas stěžovatelky na této skutečnosti nic nemění. V souladu s judikaturou správních soudů platí (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, č. 2672/2012 Sb. NSS, případně z novějších rozhodnutí rozsudek ze dne 29. 6. 2023, č. j. 6 As 122/2022 - 33), že úlohou soudu není hledání ideální výše sankce, ale pouze její korekce v případech, ve kterých zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlivosti trestu. Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši zhruba 1/3 z horní hranice sazby stanovené pro jí spáchaný přestupek a zároveň nebyly dány okolnosti, pro které by bylo nutné tuto pokutu považovat za zjevně nepřiměřenou. S ohledem na závažnost jednání stěžovatelky lze odkázat též na rozsudek kasačního soudu ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 204/2019-62, dle kterého „*s jistou mírou zjednodušení by se dalo říci, že pokuta, která nebolí, nedává smysl, ledaže by se jednalo o výjimečný případ a postačilo by uložení pouze symbolické pokuty.*“

#### IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. ledna 2025

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu