



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobkyně **EuroZone CZ s. r. o.**, IČ 248 12 714,
se sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2,

zastoupené Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL. M., advokátem
se sídlem Španělská 770/2, 120 00 Praha 2,

proti

žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**,
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2024, čj. 10288/1.30/23-5,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá**
- II. **Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Krajského soudu v Brně, domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále též „žalovaný“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro

Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „kontrolní orgán“) ze dne 25. 8. 2023, čj. 17870/9.30/23-9, a žalobkyně tak byla pravomocně uznána vinnou ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. d) a g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

2. Žalobkyně uvedla, že dne 7. 6. 2022 byla kontrolním orgánem u žalobkyně vykonána kontrola, konkrétně na pracovišti společnosti MAKRO Cash & Carry ČR, s. r. o. (dále jen „MAKRO“) v Brně – Tuřanech, Kaštanová 50. O výsledku kontroly byl vyhotoven protokol čj. 18851/9.71/22-32 ze dne 17. 4. 2023, na jehož základě zahájil kontrolní orgán se žalobkyní přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupků podle § 140 zákona o zaměstnanosti.

3. Žalobkyně se neztotožňuje s názorem správních orgánů ohledně povahy činnosti vykonávané pro společnost MAKRO. Tato činnost odpovídala vzájemnému smluvnímu ujednání dle Rámcové smlouvy o dílo a byla plněním podle této smlouvy na základě jednotlivých objednávek. Žalobkyně prokázala, že v rámci plnění zakázek vystupovala pod vlastním jménem a činnosti zajišťovala na vlastní zodpovědnost svými zaměstnanci. Podle žalobkyně není možné spokojit se s nepodloženým závěrem, že pracovníci, kteří byli přítomni na místě, podávají o věci zjevně nezkreslené informace, zatímco později vytěžené osoby již vypovídají způsobem, který neodpovídá reálnému stavu věci. Kontrolní orgán bez dalšího usoudil, že pan D. F. a paní P. P. podávají důvěryhodnější informace než v hierarchii společnosti MAKRO výše postavení L. T., H. R. a Z. T. Bezdůvodně tak správní orgány nepřiložily žádnou váhu sdělením pana F. a paní P., která byla ve prospěch žalobkyně. Závěry správních orgánů o nadřazenosti v hierarchii řízení jsou nepodložené a nezákonně přičítané v neprospěch žalobkyně.

4. Žalobkyně má za to, že dílo bylo prováděno na náklady, nebezpečí a odpovědnost žalobkyně, bylo objednávalo dílčími objednávkami společnosti MAKRO, které určovaly objednané dílo či služby včetně termínu provedení. Společnost MAKRO neměla žádný vliv na to, jací zaměstnanci budou žalobkyní určeni k provádění díla, včetně jejich počtu, pracovního zařazení, typu pracovněprávního vztahu a podobně. Společnost MAKRO měla zájem pouze na řádném provedení objednaného díla bez ohledu na to, kolika zaměstnanců k jeho realizaci žalobkyně využije. Žalobkyně i nadále tvrdí, že dodržování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci včetně zajištění ochranných pomůcek zaměstnancům zajišťovala prokazatelně žalobkyně a činnost těchto zaměstnanců žalobkyně řídila osoba pověřená, přičemž zaměstnanci společnosti MAKRO působili pouze jako dohled nad řádným plněním objednávek.

5. Závěrem podané žaloby žalobkyně poukázala na to, že žalovaný odvolací orgán řádně nevypořádal otázku nepřiměřenosti a porušení principu proporcionality prvostupňového rozhodnutí ve vztahu k výši uložené pokuty. Z podkladů, které si žalobkyně vyžádala, vyplynulo, že společnosti MAKRO byla uložena pokuta pouze o 5 000 Kč vyšší, než jaká byla uložena žalobkyni, přestože bylo konstatováno, že se společnost MAKRO dopustila vícero přestupků. Rovněž je zřejmé, že pokuta uložená žalobkyni je ve zřejmém nepoměru k jejím hospodářským výsledkům, ekonomické síle a možným dopadům pokuty do dalšího podnikání v porovnání žalobkyně se společností MAKRO. Proto žalobkyně požádala pro případ, že soud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, aby přezkoumal i výši uložené sankce z hlediska přiměřenosti a proporcionality.

Vyjádření žalovaného k obsahu žaloby

6. Žalovaný odvolací správní orgán ve vyjádření k obsahu žaloby uvedl, že žaloba je obsahově totožná s podaným doplněním odvolání a vyjádřením žalobkyně ze dne 23. 10. 2023, respektive 22. 11. 2023. Žalovaný proto v plném rozsahu odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž se vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně, které se od těch žalobních nijak neliší.

7. K jediné nově vznesené námitce nepřiměřenosti uložené pokuty žalovaný uvedl, že otázkou výše ukládané pokuty se zabýval na straně 10 napadeného rozhodnutí a žalobkyně s jeho závěry nijak nepolemizuje ani neuvádí, v čem je odůvodnění žalovaného nesprávné. Proto žalovaný i zde plně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že majetkové poměry nemohou být jediné rozhodující pro stanovení výměry správního trestu. Přestupkový zákon i judikatura citují několik kritérií a zásad, které musí být při stanovení výše pokuty dodrženy.

8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Řízení před správními orgány

9. Z obsahu správního spisu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

10. Jak již soud uvedl výše, dne 7. 6. 2022 byla kontrolním orgánem u žalobkyně vykonána kontrola, konkrétně na pracovišti společnosti MAKRO v Brně – Tuřanech, Kaštanová 50. O výsledku kontroly byl vyhotoven protokol čj. 18851/9.71/22-32 ze dne 17. 4. 2023, na jehož základě zahájil kontrolní orgán se žalobkyní přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupků podle § 140 zákona o zaměstnanosti, protože při výkonu práce byli mezi zaměstnanci společnosti MAKRO a dalších společností zjištěni také zaměstnanci žalobkyně.

11. Protokol o kontrole byl dne 25. 4. 2022 doručen zástupci žalobkyně, který proti jeho obsahu brojil podáním námitek, které byly zamítnuty rozhodnutím kontrolního orgánu ze dne 22. 5. 2023.

12. Doručením oznámení o zahájení přestupkového řízení dne 20. 6. 2023 bylo se žalobkyní podle ustanovení § 78 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“) zahájeno řízení pro možné spáchání přestupků podle ustanovení § 140 odstavec 1 písm. d) a g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023.

13. Kontrolní orgán provedl dne 12. 7. 2023 za přítomnosti zmocněného zástupce žalobkyně ve věci dokazování, o němž byl pořízen protokol čj. 17870/9.30/23-6, a následně dne 31. 7. 2023 se k předmětu řízení písemně vyjádřila žalobkyně.

14. Po zhodnocení provedených důkazů vydal kontrolní orgán dne 25. 8. 2023 rozhodnutí čj. 17870/9.30/23-9, jímž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. d) a g) zákona o zaměstnanosti a uložil jí pokutu ve výši 275 000 Kč a povinnost náhrady paušální částky nákladů správního řízení. Dospěl k závěru, že žalobkyně se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti tím, že zastřené zprostředkovávala zaměstnání ve smyslu § 5 písm. g) téhož zákona celkem 12 fyzickým

osobám – cizincům tak, že pronajmula pracovní sílu těchto osob a přidělila je v období od 27. 1. 2022 do 7. 6. 2022 k výkonu práce ve společnosti MAKRO bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž porušila § 14 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 14 odst. 3 písm. b) a § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti byla žalobkyně sankcionována proto, že nesplnila oznamovací povinnost, když písemně neinformovala příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu vyjmenovaných 12 cizinců do zaměstnání.

15. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně prostřednictvím svého zástupce včasné odvolání, které následně doplnila o vyjádření ze dne 22. 11. 2023. O podaném odvolání (obsahově shodném s podanou žalobou) rozhodl žalovaný odvolací orgán žalobou napadeným rozhodnutím, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí kontrolního orgánu potvrdil.

Právní rámec

16. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

17. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen „uživatel“). Podle § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“).

18. Podle § 60 odstavec 1 zákona o zaměstnanosti povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává generální ředitelství Úřadu práce na základě žádosti fyzické nebo právnické osoby.

19. Podle § 140 odstavec 1 písm. d) a g) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že

d) nesplní oznamovací nebo registrační povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou,

g) zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.

20. Podle § 140 odstavec 4 zákona o zaměstnanosti za přestupek lze uložit pokutu do 100 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. d), respektive do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.

Posouzení důvodnosti žaloby soudem

21. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

22. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný výslovně souhlasili s rozhodnutím věci bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále též „NSS“ ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, dostupný, stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu též online na www.nssoud.cz, a publikovaný pod č. 2383/2011 ve Sbírce NSS).

23. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.

24. Žaloba není důvodná.

25. Podstata sporu spočívá v posouzení, zda správní orgány pochybily, pokud dospěly k závěru o odpovědnosti žalobkyně za protiprávní jednání podle zákona o zaměstnanosti při posouzení povahy činnosti vykonávané zaměstnanci žalobkyně pro společnost MAKRO.

26. Žalobkyni bylo správními orgány kladeno za vinu porušení oznamovací povinnosti podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Pro naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu dostačuje, pokud není splněna jedna oznamovací povinnost či vedena jediná evidence. Samozřejmě vícečetné porušení tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti se pak může odrazit ve výši pokuty, která je udělena. Proti závěru správních orgánů o porušení této povinnosti žalobkyně v podané žalobě nebrojí, proto se ani soud nebude podmínkami odpovědnosti žalobkyně za uvedení přestupek dále více zabývat.

27. Z hlediska argumentace žalobkyně v podané žalobě je podstatné, zda v posuzované věci byly splněny předpoklady pro potrestání žalobkyně za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

28. Zastřeným zprostředkováním zaměstnání se rozumí činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Pokud se týká pronájmu pracovní síly, pak zák. o zaměstnanosti ani jiný pracovněprávní předpis tuto definici neukotvuje. Smyslem komentovaného ustanovení je pojmenovat situace, kdy fakticky dochází k agenturnímu zaměstnávání, avšak nejsou dodrženy podmínky, za nichž má být realizováno, když k této činnosti je nutné disponovat příslušným povolením ke zprostředkování zaměstnání. NSS se opakovaně ve svých rozhodnutích věnoval rozdílu mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby, když podotkl, že základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly 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. NSS tak navázal na body 35 a násl. SDEU (C-586/13, *Martin Meat kft v. Géza Simonfay a Ulrich Salburg*, celex č. 62013CJ0586), podle kterých „poskytovatel služeb v zásadě musí poskytovat služby v souladu s ustanoveními smlouvy, takže důsledky poskytování, které není v souladu s uvedenou smlouvou, musí nést uvedený poskytovatel. Z toho plyne, že pro účely určení toho, zda je skutečným předmětem poskytování služeb vyslání pracovníků do hostitelského členského státu, je třeba zohlednit zejména všechny skutečnosti, které by mohly nasvědčovat tomu, že poskytovatel služeb nenese důsledky plnění, které neodpovídá uvedené smlouvě ... okolnost, že odměna poskytovatele služeb závisí nejen na množství zpracovaného masa, ale také na jeho kvalitě, nasvědčuje, že poskytovatel má povinnost řádného poskytování uvedeného plnění Mimoto okolnost, že poskytovatel služeb může volně určit, kolik pracovníků považuje za užitečné vyslat do hostitelského členského státu, jako tomu je ve věci v původním řízení, jak na jednání uvedli žalovaní v původním řízení, naznačuje, že dotčeným předmětem poskytování služeb není vysílání pracovníků do hostitelského členského státu, ale že toto vysílání doplňuje uskutečnění plnění sjednaného v dotčené smlouvě, a že tedy jde o vysílání pracovníků ve smyslu ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71.“ SDEU pak uvedený případ uzavřel tak, že je třeba zohlednit veškeré skutečnosti, které nasvědčují tomu, že vyslání pracovníků do hostitelského členského státu je či není samotným předmětem poskytování služeb, kterého se týká uvedený smluvní vztah. Indiciemi, že takové vyslání není samotným předmětem dotčeného poskytování služeb, jsou v zásadě zejména skutečnost, že poskytovatel služeb nenese důsledky poskytování plnění, které neodpovídá smlouvě, jakož i okolnost, že uvedený poskytovatel může volně určit, kolik pracovníků považuje za užitečné vyslat do hostitelského členského státu. Naopak okolnost, že podnik - příjemce tohoto plnění kontroluje jeho soulad s uvedenou smlouvou nebo že může vydávat obecné pokyny pracovníkům zaměstnaným uvedeným poskytovatelem, sama o sobě neumožňuje učinit závěr, že jde o poskytování pracovní síly. Jakkoliv se uvedený případ týkal vysílání zaměstnanců v rámci nadnárodního poskytování služeb, podstatou řešeného problému bylo, zda služba byla poskytována formou agenturního zaměstnávání nebo formou jiného smluvního vztahu. Základní rozlišení mezi službou v užším slova smyslu a agenturním zaměstnáváním spočívá v zachování nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti zhotovitele za dílo jako výsledek činnosti. Ostatně to potvrzuje rozsudek SDEU (spojené věci C-307/09 až C-309/09, *Vicoplus SC PUH a další*, celexové č. 62009CJ0307), ve kterém je uvedeno následující: „Vysílání pracovníků ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. c) směrnice 96/71 je poskytováním služeb za úplatu, v jehož rámci zůstává vyslaný pracovník ve službách podniku, který je poskytovatelem, aniž je s podnikem, který jej využívá, uzavřena jakákoli pracovní smlouva. Pro vysílání pracovníků je charakteristická okolnost, že vyslání pracovníka do hostitelského členského státu představuje samotný předmět poskytování služeb, které provádí podnik, který je poskytovatelem, a že tento pracovník plní své úkoly pod dohledem a vedením podniku, který jej využívá.“

29. Podstatné pro identifikaci zastřenému zprostředkování zaměstnání je tak reálné posouzení příslušné činnosti bez ohledu na skutečnost, jak je tato činnost formálně označena. Při kvalifikaci dotčeného právního jednání je tedy nutné vycházet z ustanovení § 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle něhož se právní jednání posuzuje podle svého obsahu, a pokud má být určitým právním jednáním zastřeno jiné právní jednání, posoudí se podle jeho pravé povahy. Odtud zřejmě pramení i název institutu zastřenému zprostředkování zaměstnání jako formálního jednání, jímž má být zastřeno jiné právní jednání. Činností, která je zastíraná, je faktický pronájem pracovní síly, tedy agenturní

zaměstnávání. V případě zastřené zprostředkování zaměstnání se bude nejčastěji jednat o situace, kdy nebyla uzavřena mezi smluvními subjekty dohoda o dočasném přidělení podle § 308 zákoníku práce a byla nahrazena jiným právním jednáním, jako např. smlouvou o dílo.

30. Společenská nebezpečnost zastřené zprostředkování zaměstnání je dána tím, že zpravidla (ne vždy) nejsou dodrženy podmínky stanovené právními předpisy pro vznik a činnost agentury práce (kauce, zajištění srovnatelných podmínek, administrativa atd.), ale zejména tím, že příjemce zastřené zprostředkování zaměstnání bývá motivován nízkou cenou za objednávku, nižší, než jakou může legálně nabídnout agentura práce na základě uzavřené dohody o dočasném přidělení. Tyto dodávky pracovní síly deformují trh zprostředkování zaměstnání a narušují navazující tržní vztahy a v konečném důsledku vedou k nerovnému konkurenčnímu prostředí.

31. Městský soud v Praze se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že správní orgány nesprávně posoudily činnost žalobkyně jako poskytování služeb podle smlouvy uzavřené se společností MAKRO. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí na straně 7 podrobně, určitě a srozumitelně vyjádřil, proč se ztotožnil se závěry prvoinstančního kontrolního orgánu v tom, že činnost žalobkyně spočívala v dodání zaměstnanců společnosti MAKRO, a tato činnost byla zastřena na základě jiného než zákonem předpokládaného jednání. Kontrolní zjištění, která byla řádně vyjádřena v protokole o kontrole, plně korespondovala tomu, co bezprostředně kontrolnímu orgánu sdělili D. F. a P. P. To byly osoby, které se přímo (ze svého faktického pracovního zařazení) podílely na organizaci práce 12 zaměstnanců žalobkyně. Jak již bylo uvedeno výše (a jak rovněž správně zmínil žalovaný na straně 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí), k nezbytnosti zjistit skutečný stav věci není třeba znalosti a posouzení vymezení a obsahu smluvních vztahů včetně vztahů hierarchických, podstatný je tedy faktický obsah vztahů.

32. Žalovaný se podle názoru soudu dostatečně vypořádal i s argumentací žalobkyně ohledně váhy tvrzení jednotlivých k věci vytěžených osob. Podle soudu tak lze aprobovat bezezbytku závěr žalovaného, že pokud se k věci odlišně od kontrolních zjištění a od vyjádření D. F. a P. P. vyjadřovali L. T., H. R. a Z. T., neznamená to, že nižší důkazní síla těchto výpovědí nemá původ v řádné úvaze správních orgánů. Žalovaný vyložil, že skutečnost, že je ta která osoba v hierarchii společnosti MAKRO výše postavená, ještě sama o sobě nemůže znamenat, že její vyjádření konkrétně vypovídá o faktické organizaci práce na pracovišti, a to tím spíše, že tyto výše postavené osoby se na organizaci práce v místě kontroly fakticky nijak nepodílejí. Jisté je zřejmé i to, že tyto žalobkyní jmenované osoby mají právě s ohledem na výsledky kontroly a závěry o protiprávnosti jednání žalobkyně i společnosti MAKRO z hlediska zákona o zaměstnanosti významný zájem na výsledku řízení, zatímco dříve vytěžené osoby D. F. a P. P. vypovídaly bezprostředně při kontrole bez zatížení uvedenými souvislostmi. Úvahy správních orgánů ohledně výpovědní a důkazní síly jednotlivých vytěžených osob tak mají opodstatnění, jsou logické a srozumitelné.

33. K fakticitě poskytování zaměstnanců žalobkyně společnosti MAKRO jako poskytování služby se žalovaný rovněž dostatečně podrobně vyjádřil v odůvodnění napadeného rozhodnutí (strany 7 a 8 – poznámka soudu), kde se vypořádal se zcela totožnou argumentací, kterou žalobkyně uplatnila jak v podaném odvolání, tak v podané žalobě ve správním soudnictví. K závěru, že nešlo o poskytování služby podle uzavřené smlouvy, ale o faktické

dodání pracovní síly, dospěl již kontrolní orgán, který se podrobně zabýval povahou činnosti uvedených zaměstnanců, organizací jejich práce, obsahem jednotlivých objednávek a podobně. Již prvoinstanční orgán upozornil na skutečnost, že danou činnost vykonávaly i jiné subjekty v postavení agentur práce. Podstatným pro závěr o tom, že smluvním vztahem mezi žalobkyní a společností MAKRO docházelo k zastírání skutečného dodání pracovní síly, je zjištění, že žalobkyně neposkytovala společnosti MAKRO komplexní činnost ve smyslu výše citované judikatury NSS, když žalobkyně nebyla odpovědná za výsledek práce svých zaměstnanců a nebyla nezávislá, pokud práci zadávali i kontrolovali pracovníci společnosti MAKRO. V této souvislosti je přílehlavý odkaz žalovaného na stranu 16 odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí kontrolního orgánu.

34. Městský soud v Praze neshledal důvodnou ani námitku, v níž žalobkyně poukázala na to, že žalovaný odvolací orgán řádně nevypořádal otázku nepřiměřenosti a porušení principu proporcionality prvostupňového rozhodnutí ve vztahu k výši uložené pokuty. Na straně 8 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl nejprve obecná východiska týkající se procesu ukládání pokut z hlediska změn, kterých doznala právní úprava zákona o zaměstnanosti v důsledku novel po 1. 7. 2023, následně se zabýval přezkoumáním závěrů kontrolního orgánu, který uložil sankci ve výši 275 000 Kč, což činí 2,75 % maximální zákonné sazby za nejprůšněji postižitelný přestupek spáchaný žalobkyní. Odvolal se přitom na závěry, k nimž dospěl kontrolní orgán, pokud se zabýval majetkovými poměry žalobkyně. Podrobně se pak žalovaný na stranách 9 až 11 žalobou napadeného rozhodnutí zabýval konkrétními okolnostmi, které jsou z hlediska uložení pokuty a stanovení její výše v posuzované věci relevantní.

35. Pokuta uložená napadeným rozhodnutím je tedy na samé spodní hranici maximální sazby, přičemž platí, že uložení v zákonném rozmezí je otázkou správního uvážení orgánu, který pokutu ukládá. Soud rozhodující ve správním soudnictví může do jeho úvahy zasáhnout pouze v omezených případech, a to zejména, pokud by uložená pokuta byla pro žalobkyni likvidační.

36. Za likvidační je třeba považovat: „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá 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“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 ve Sbírce NSS, bod 27). O takto drakonickou pokutu se v posuzované věci nepochybně nejedná.

37. Žalovaný se výši pokuty v dostatečné míře zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí, jak soud uvedl výše, žalobkyně žádné další údaje o své majetkové situaci nepředložila. Bylo to přitom její povinností, pokud chtěla tvrdit, že je pro ni pokuta likvidační (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 As 316/2107-43, bod 51). Podle názoru soudu je žádoucí, aby se výše sankce projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální, ale i generální prevence. Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od

nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený.

38. Žalobkyně pro případ, že soud neshledá žalobní argumentaci důvodnou, navrhl, aby rozhodl o upuštění od uložení pokuty, nebo ji snížil. Za důvod pro moderaci uvedla svoji žalobní argumentaci.

39. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*

40. Moderace je tedy výjimečným postupem. Jejím smyslem a účelem není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, že by sankce zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).

41. V rámci moderačního oprávnění nezkoumá soud zákonnost trestu, ale pouze to, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS). Pokud by byl totiž uložený trest nezákonný, nebylo by možné ho moderovat, ale soud by ho musel zrušit. To znamená, že i žalobkynina argumentace k návrhu na moderaci měla směřovat do vad v individualizaci trestu. Žalobkyně argumentovala nepřiměřeností a porušením zásady proporcionality prvoinstančního rozhodnutí ve vztahu k výši uložení pokuty. Její argumenty stran porovnání pokut uložených žalobkyni na straně jedné a společnosti MAKRO na straně druhé vypořádal žalovaný na straně 10 napadeného rozhodnutí, kde zdůraznil, že se nejednalo o totožný přestupek, když žalobkyni byla pokuta uložena za to, že zastřené zprostředkovala zaměstnání, kdežto společnosti MAKRO za to, že výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožnila. Navíc v případě společnosti MAKRO byly shledány polehčující okolnosti, které nejsou přenositelné na žalobkyni (ukončení spolupráce se žalobkyní, snaha o zajištění nápravy), proto soud uvádí, že důvody pro moderaci uložení pokuty neshledal, neboť z ničeho neplyne, že by šlo o sankci zjevně nepřiměřenou.

Závěr a náklady řízení

42. Jak již bylo uvedeno opakovaně výše, Městský soud v Praze po provedeném řízení došel k závěru, že v podstatě totožné argumenty, které učinila součástí žalobních bodů, žalobkyně opakovaně uplatňovala již v rámci správního řízení, a to jak ve vyjádření účastníka řízení, tak posléze i v odvolání. S uvedenou argumentací žalobkyně se velmi podrobně vypořádal jak správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o uložení pokuty, tak žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Protože soud považuje závěry ohledně zjištěného protiprávního jednání žalobkyně, k nimž správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích dospěly, za přílehlavé a takřka vyčerpávající, nezbyvá mu, než aby na ně nyní odkázal a převzal je jako závěry vlastní. Takový postup ostatně aproboval NSS v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130.

43. Na základě všech shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloby nejsou důvodné, a proto je prvním výrokem rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

44. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti v řízení nevznikly, soud druhým výrokem rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. února 2025

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu