



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **LEIB PERSONAL s.r.o.**
sídlem Na Poříčním právu 1914/6, 128 00 Praha 2
zastoupeného advokátem Mgr. Lubomírem Hajkrem
sídlem Wenzigova 1871/5, 120 00 Praha 2

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, č. j. 6953/1.30/23-3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výrokům I., III. a IV. rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj

(dále jen „inspektorát“) ze dne 15. 6. 2023, č. j. 2970/9.30/23-18 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a napadené výroky prvostupňového rozhodnutí potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) (výrok I.), za což byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 650 000 Kč (výrok III.). Týmž rozhodnutím inspektorát uložil žalobci povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok IV.).

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce uvádí, že mimo jiné porušil § 60 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, když jeho odpovědný zástupce nevykonával funkci v pracovním poměru s pracovní dobou sjednanou v rozsahu nejméně 20 hodin týdně. Žalobce ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí doložil inspektorátu nápravu.
4. Dále žalobce uvádí, že ve správním řízení projevil svoji upřímnou lítost nad porušením právních předpisů a doložil nápravu závadného stavu. Doložil, že za celou dobu svého vzniku si řádně plní svoje platební povinnosti. Dále doložil správnímu orgánu listiny, týkající se jeho majetkových poměrů, jakož i jeho platební kázně vůči státním orgánům, jakož i třetím subjektům. Jedná se o jeho první přestupkového řízení.
5. Žalobce poukazuje na rozvahu ve zkráceném rozsahu ke dni 31. 12. 2022, z níž je zřejmé, že jeho aktiva byla ve výši 758 000 Kč, a jeho pasiva v běžném účetním období dosáhla výše 758 000 Kč. Žalobce za rok 2021 dosáhl výsledku hospodaření za účetní období ve výši 56 000 Kč, kdy jeho aktiva (před odečtením pasiv) byla ve výši 1 916 000 Kč, jak vyplývá z daňového přiznání za rok 2021, včetně příloh, a dále z daňového přiznání za rok 2020 se podává, že výsledek hospodaření za účetní období byl ve výši 47 000 Kč.
6. Žalobce uvádí, že žádal, aby správní orgán dle ustanovení § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) zohlednil všechny skutečnosti a okolnosti, jak zjištěného skutkového stavu, tak i toho, že žalobce učinil nápravu, projevil lítost, jedná se o jeho první porušení, všechny povinnosti vůči státu si plní řádně a včas. Zdůraznil, že uložený správní trest by měl být v mezích, judikovaných Ústavním soudem, tj. nemá mít likvidační charakter pro žalobce. Navzdory uvedenému byla prvostupňovým rozhodnutím uložena žalobci pokuta ve výši 1 650 000 Kč, která byla žalovaným potvrzena.
7. Žalobce má za to, že žalovaný nepostupoval při rozhodování ve smyslu zásady předvídatelnosti dle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a dále má rovněž za to, že žalovaný nepostupoval dle zásad ukládání správních trestů ve smyslu ustanovení § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).
8. Žalobce namítá, že správní rozhodnutí neobsahují všechny náležitosti dle § 68 správního řádu, neboť z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se při ukládání výše pokuty žalovaný řídil.

9. Podle žalobce výše uložené pokuty k doloženým majetkovým poměrům žalobce je v rozporu s nálezem Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a zákazem ukládání likvidačních pokut.
10. Žalobce namítá, že výše uložené pokuty 30násobně přesahuje jeho výsledek hospodaření v uplynulých letech.
11. V návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-61, kterým bylo judikováno, že při ukládání pokuty je třeba zohlednit i obrat, obchodní aktivitu a ekonomickou sílu subjektu, žalobce správnímu orgánu uvedl, že uložená pokuta ve výši 1 650 000 Kč vůči aktivům žalobce ve výši 1 916 000 Kč tak tvoří až 86 %, ve smyslu obratu se tak jedná až o 22 %. Žalobce žalovanému v podaném odvolání podotkl, že meritorně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č.j. 10 Ads 140/2014-61 se jednalo o právnickou osobu, které byla za nelegální práci 8 osobám jednak uložena pokuta ve výši 750 000 Kč (tj. ve výši méně než ½ než které byla uložena žalobci) a jednak výše pokuty k jejímu obratu ve výši 26 000 000 Kč tvořila pouhé 3 % (v případě žalobce se jedná až o 22 %).
12. Výše uložené pokuty tak má pro žalobce likvidační charakter, neboť je nepřiměřená jeho osobním a majetkovým poměrům 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.
13. Žalobce má za to, že při rozhodování nebyl zohledněn zjištěný skutkový stav ve vztahu k dalším podstatným okolnostem a souvislostem případu. Všechny relevantní polehčující okolnosti skutkového stavu, jakož i okolnosti, týkající se poměrů žalobce byly odmítnuty, potažmo přehlédnuty, ačkoliv mají být brány v potaz při ukládání druhu a výměry správního trestu.
14. Žalobce doplňuje, že byl inspektorátem kontrolován i pro rok 2022, kdy kontrola byla pravomocně skončena příkazem na místě – uložením pokuty ve výši 6 000 Kč za správní delikt dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti za nesplnění povinnosti jako agentury práce doručit nejpozději do 31. 1. 2023 přehled o své činnosti. Jelikož žalobce doručil přehled dne 23. 2. 2023, namísto 31. 1. 2023, nedodržel svoji povinnost v zákonné lhůtě. V návaznosti na uskutečněnou kontrolu i za rok 2022 je tak jednoznačné, že se žalobce napravil, samotné projednání ve správním řízení před žalovaným na něho mělo výchovný a preventivní účinek, neboť nedošlo k žádnému dalšímu závažnému pochybení. Pochybení, které bylo u žalobce v rámci kontroly zjištěno, se týkalo nedodržení zákonné lhůty, nikoliv nedodržení povinnosti samotné (nezaslání přehledu). Výše pokuty by tak měla být přiměřená i ve vztahu následného jednání žalobce a jeho činnosti, který se poučil.
15. Žalobce uvádí, že v rámci podaného odvolání žalovanému rovněž zdůraznil, že přestupek nejprísněji trestný je porušení ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za který lze uložit pokutu v rozmezí od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč. Ze skutkového stavu vyplynulo, že došlo k výkonu závislé práce bez povolení k zaměstnání u 6 osob z celkových 78 osob, a to po dobu max. 57 dní, tj. necelé dva měsíce, a navíc pouze u 1 osoby, zbytek 5 osob byl v době cca 1 měsíce. Výše uložené pokuty je tak bezprecedentní k rozsahu a závažnosti porušení. Dle relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 20. 4. 2010, 1 As 9/2008-133, ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020-36, či ze dne

30. 4. 2021 pod č.j. 1 As 498/2020-29, by měla uložená pokuta mít výchovný, preventivní, přiměřený a sankční charakter, avšak zároveň být zcela mimo korektiv likvidační povahy.
16. Žalobce namítá, že spodní hranice výše pokuty činí 50 000 Kč, jak vyplývá z § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Ze širokého rozpětí možnosti uložení výše pokuty (od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč) je seznatelná vůle zákonodárce, aby při rozhodování o výše pokuty příslušný správní orgán zohlednil všechny skutečnosti jednotlivého porušení – četnost, délka porušení, recidiva apod., jakož i osobní a majetkové poměry obviněného. K rozpětí výše pokuty žalobce podotkl, že spodní hranice výše pokuty za nelegální práci seznala již podstatné a výrazné změny, kdy novelou - zákonem č. 136/2014 Sb. došlo k rapidnímu snížení minimální spodní hranice, a to ze 250 000 Kč na současných 50 000 Kč. Ze snížení spodní hranice na jednu pětinu původní výše je zřejmé, že i když nelegální zaměstnávání lze nadále postihnout až do výše 10 milionů korun českých, zákonodárce umožnil, aby správní orgán u prvopachatelů, v případech jednotkách porušení uložil pokutu na spodní hranici, kterou za tím účelem výrazně snížil. Žalovaný, ani inspektorát nijak řádně v nezdůvodnili, z jakého důvodu byla uložena pokuta ve výši 1 650 000 Kč, když spodní hranice pokuty za nelegální práci je 50 000 Kč. Při citaci soudních rozhodnutí v odůvodnění správních rozhodnutí nevyplývá správní uvážení, proč byla uložena pokuta přesahující 1,5 milionů Kč, a nikoliv například ve výši 1 milionu Kč.
17. Žalobce namítá absenci správního uvážení ve vztahu skutkového stavu a zjištěných majetkových poměrů na individualizaci správního trestu, tj. výše uložené pokuty. Správní orgány nijak neodůvodňují výši uložené pokuty ani ve vztahu obdobných případů, tj. vztahu jednotlivých porušení k majetkovým poměrům pachatelů v obdobných případech.
18. Podle žalobce je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné ve vztahu k výši uložené pokuty, neboť zcela absentuje správní uvážení z jakých skutečnosti a provedených důkazů žalovaný potvrdil výši uložené pokuty. Citace soudních rozhodnutí bez řádné aplikace na skutkový stav a zjištěné majetkové poměry žalobce nelze považovat za správní uvážení. Správní rozhodnutí neobsahují všechny zákonem stanovené náležitosti rozhodnutí dle ustanovení § 68 správního řádu.
19. Žalobce namítá, žalovaný je povinen při svém rozhodování dodržet zásadu předvídatelnosti stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu, kdy správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
20. V replice ze dne 4. 2. 2024 žalobce setrval na argumentaci uvedené již v žalobě.

III. Argumentace žalovaného

21. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhuje podanou žalobou zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje ke každému žalobnímu bodu.

IV. Ústní jednání

22. Při ústním jednání dne 2. 6. 2025 obě strany setrvaly na své dosavadní argumentaci a procesních stanoviscích a odkázaly na svá písemná podání ve věci.

23. Nad rámec obsahu správního spisu žalobce předložil následující důkazy: blok na pokutu na místě zaplacenou č. E 0135021 (stvrzenku o úhradě pokuty 6 000 Kč) a písemnost označenou jako Vyrozumění o zastavení přestupkového řízení ze dne 4. 7. 2023, č. j. 8610/3.30/23-13. Žalobce uvedenými listinami dokládá, že byl Oblastním inspektorátem práce pro hlavní město Prahu kontrolován i pro rok 2022, kdy kontrola byla pravomocně skončena příkazem na místě – uložením pokuty ve výši 6.000 Kč za správní delikt dle ustanovení § 140 odst. 1 psím. d) zákona o zaměstnanosti za nesplnění povinnosti jako agentury práce doručit nejpozději do 31. 1. 2023 přehled o své činnosti. Jelikož žalobce doručil přehled dne 23. 2. 2023, namísto 31. 1. 2023, nedodržel svoji povinnost v zákonné lhůtě. V návaznosti na uskutečněnou kontrolu i za rok 2022 je tak podle žalobce jednoznačné, že se žalobce napravil, samotné projednání ve správním řízení před žalovaným (resp. již samotné zahájení správního řízení) na něho mělo výchovný a preventivní účinek, neboť nedošlo k žádnému dalšímu závažnému pochybení. Pochybení, které bylo u žalobce v rámci kontroly zjištěno, se týkalo nedodržení zákonné lhůty, nikoliv nedodržení povinnosti samotné (nezaslání přehledu). Výše pokuty by měla být přiměřená i ve vztahu následného jednání žalobce a jeho činnosti, který se poučil.
24. Krajský soud uvedenými listinami nedokazoval. Skutečnost, že Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu (tj. jiný inspekční orgán) v jiném správním řízení nezjistil, že by se žalobce v roce 2022 dopustil totožných přestupků jako v nynější věci, nelze hodnotit jako polehčující okolnost, neboť je povinností žalobce bez dalšího dodržovat příslušné právní předpisy. Žalobce je agenturou práce, a proto měl postupovat jako profesionál a vyhnout se jakémukoli porušení zákona. Pokud byl žalobce motivován k dodržování předpisů až na základě zahájené kontroly, nemůže jít tato skutečnost v jeho prospěch. Žalobcem tvrzené skutečnosti tak nemohou vést ke zmírnění trestu nebo k závěru o jeho zjevné nepřiměřenosti. Provedení důkazu uvedenými listinami by bylo k vzhledem k uvedenému nadbytečné. Pro úplnost krajský soud dodává, že dosavadní bezúhonnost žalobce byla v nynější věci zohledněna jako polehčující okolnost (viz níže). Ostatní žalobcem předložené listiny byly součástí připojeného správního spisu, soud jimi proto neprováděl dokazování (při hodnocení věci vycházel z obsahu připojených správních spisů).

V. Posouzení věci krajským soudem

25. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
26. Jádrem sporu je pouze uložená pokuta, svou odpovědnost za přestupky žalobce nezpochybňuje.
27. Při posuzování zákonnosti uložené pokuty vycházel soud zejména konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 1/2012-36, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, 10 Ads 140/2014 - 58) a Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2020 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)]. Krajský soud zkoumal, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální, ucelené, koherentní, logické a

zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, a zda není uložena pokuta pro subjekt likvidační.

28. V dané věci není sporné, že žalobce spáchal následující přestupky:
- A. přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, kdy na pracovišti výrobního areálu RETEX a.s. umožnil 6 cizincům ukrajinské nebo moldavské státní příslušnosti (v případě 5 osob v období od 10. 12. 2021 do 11.1.2022, v případě 1 osoby v období prosinec 2021 v rozsahu 40 hodin) výkon závislé práce (pomocné práce ve výrobě) bez povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti;
 - B. přestupek podle 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že
 - a. svým 78 zaměstnancům v období a rozsahu dle přílohy prvostupňového rozhodnutí zprostředkoval zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce (pomocné práce ve výrobě) u uživatele RETEX a.s. na pracovišti výrobního areálu, a to na základě dohod o provedení práce, čímž porušil § 66 zákona o zaměstnanosti;
 - b. zprostředkoval zaměstnání RETEX a.s., aniž by v období od července 2021 do 11.1. 2022 odpovědný zástupce žalobce vykonával tuto funkci v pracovním poměru s pracovní dobou sjednanou v rozsahu nejméně 20 hodin týdně, čímž porušil § 60 odst. 10 zákona o zaměstnanosti;
 - C. přestupek podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, kterého se dopustil tím, že svým 9 zaměstnancům zprostředkoval zaměstnání dočasným přidělením k výkonu práce (pomocné práce ve výrobě) u uživatele RETEX a.s. na pracovišti výrobního areálu, na základě písemných pokynů, které neobsahovaly dobu trvání dočasného přidělení, informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele, čímž porušil § 309 odst. 2 písm. c) a písm. f) zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).
29. Z prvostupňového rozhodnutí plyne, že žalobci byla za použití absorpční zásady za spáchané přestupky uložena úhrnná pokuta ve výši 1 650 000 Kč.
30. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při ukládání úhrnné pokuty za více správních deliktů současně je správní orgán povinen postupovat za použití absorpční zásady, jejíž podstata spočívá v postižení sbíhajících se deliktů jediným trestem stanoveným v rámci zákonného rozmezí vztahujícího se na nejtěžší z nich, přičemž se přihlédne k tomu, že bylo spácháno více správních deliktů; za jednotlivé delikty se samostatně nestanoví žádná dílčí sankce odpovídající povaze a závažnosti každého ze sbíhajících se deliktů. Správní orgány při ukládání pokuty rozhodují na základě hodnocení protiprávního jednání porušitele veřejnoprávních předpisů. Jsou povinny odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k výměře uložené sankce. V této souvislosti jsou povinny zhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se deliktů. Trestání souběhu záleží v každém jednotlivém případě na povaze a závažnosti sbíhajících se správních deliktů. Bude-li závažnost nejtěžšího správního deliktu velmi vysoká, budou mít ostatní bagatelní delikty na výši úhrnné sankce jen minimální vliv [ve výjimečném případě by mohlo dojít až k absorpci deliktů (souběh by byl pouze zdánlivý) a pachatel by za ostatní delikty

dokonce nebyl vůbec uznán vinným]. Naopak velmi vysoká závažnost ostatních sbíhajících se správních deliktů by se měla ve výměře sankce vycházející z nejtěžšího deliktu (především je-li jeho závažnost nízká) odrazit. Neznamená to však, že by správní orgány byly povinny kvantifikovat částku připadající na delikt nejpřísněji trestný tvořící „základ pokuty“ a dále kvantifikovat míru, v jaké se spáchání jednotlivých dalších deliktů promítlo do navýšení částky „základu“ na celkovou částku úhrnné pokuty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, č. j. 2 As 333/2020-42, a v něm odkazovaná judikatura).

31. Inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že v dané věci je nejpřísněji trestný přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za jehož spáchání lze uložit pokutu až do 10 000 000 Kč, nejméně však 50 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti]. Skutečnost, že žalobce spáchal více přestupků inspektorát hodnotil jako přitěžující okolnost [§ 40 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky].
32. Inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí popsal, jaký veřejný zájem a jak intenzivně byl spácháním výše zmíněných přestupků dotčen, jakým způsobem žalobce přestupky spáchal a za jakých okolností. Inspektorát vyhodnotil následky spáchání přestupků a dále se vyjádřil k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem (viz str. 15 a násl. prvostupňového rozhodnutí).
33. Ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti inspektorát poukázal na prioritu zákazu výkonu nelegální práce a jeho striktní potírání. Nelegální zaměstnávání cizinců narušuje podmínky na trhu práce, jeho rovnováhu, regulaci a ohrožuje právní jistotu cizinců (jejich účast na veřejném pojištění, výkon práce dle minimálních standardů zákoníku práce). Inspektorát dodal, že důležitost chráněného zájmu je vyjádřena jak v maximální, tak minimální hranici sazby pokuty, kterou lze za případné protiprávní jednání uložit. Rovněž ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti inspektorát poukázal na maximální hranici pokuty (2 000 000 Kč), kterou lze za přestupek uložit, s tím, že se do ní promítl význam zájmu chráněného zákonem. K danému přestupku inspektorát také zmínil, že zákonem zakázané dočasné přidělování zaměstnanců na základě dohod o provedení práce kráčí práva zaměstnanců (zejm. zajištěnou účast na zákonných pojištěních) a rozsah daného přestupku hodnotil jako velký, výrazným způsobem ovlivňující práce dočasně přidělených zaměstnanců a pracovní trh. Inspektorát poukázal na konkurenční výhodu, kterou tím žalobce získal oproti ostatním agenturám práce, které postupovaly v souladu se zákonem. Neuzavřením pracovního poměru s odpovědným zástupcem pak zvyšuje riziko agenturou práce poskytovaných služeb (když zaměstnání odpovědného zástupce na základě pracovní smlouvy s dobou výkonu práce alespoň 20 hodin týdně zvyšuje záruku služeb poskytovaných agenturou práce jakož i právní jistotu jejich partnerů, zaměstnanců a osob hledajících práci přes agenturu – viz str. 13 prvostupňového rozhodnutí). Ve vztahu k přestupku podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce inspektorát zdůraznil zájem na právní jistotě dočasně přidělených zaměstnanců, do které zasahuje absence zákonných náležitostí pokynu (v daném případě chyběly informace o určení doby dočasného přidělení a o pracovních a mzdových podmínkách). Význam zákonem chráněného zájmu inspektorát hodnotil s ohledem na výše uvedené v případě daných přestupků jako velký, výrazný či zásadní.
34. Ke způsobu spáchání přestupků inspektorát uvedl, že žalobce zásadním způsobem přehlížel své povinnosti stanovené právními předpisy, ačkoli si jich musel být ze své pozice zaměstnavatele a agentury práce vědom.

35. K okolnostem spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti inspektorát uvedl, že cizinci, kteří nejsou dostatečně znalí českých právních předpisů, jako slabší strana v pracovněprávním vztahu spravedlivě očekávají, že jejich zaměstnání a zprostředkování bude legální. Ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti inspektorát rovněž poukázal na očekávání dočasně přidělovaných zaměstnanců, že jejich dočasné přidělení k výkonu práce k jinému zaměstnavateli bude probíhat v souladu se zákonem, nebudou kráceni na svých právech a bude s nimi rovno zacházeno. Ve vztahu k odpovědnému zástupci a jeho nezaměstnání v rámci pracovního poměru inspektorát hodnotil okolnosti jako mírnější než u předchozích skutků, přičemž uvedl, že podmínka zaměstnání odpovědného zástupce v pracovním poměru přímo souvisí s možným provozováním agentury práce, kdy zprostředkování zaměstnání formou dočasně přidělení je zvláštním trojstranným právním jednáním (agentura práce, uživatel a dočasně přidělený zaměstnanec). K okolnostem spáchání přestupku podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce inspektorát poukázal na postavení zaměstnanců jako slabší strany v pracovněprávním vztahu, na jejich očekávání ohledně zákonnosti dočasně přidělování a ohledně informací o srovnatelných mzdových podmínkách a době dočasně přidělení. Inspektorát uvedl, že dočasně přidělení zaměstnanci mají de facto dva zaměstnavatele a jejich pracovní síla je využívána k zajištění zisku dvou různých subjektů (agentury a uživatele). Je proto třeba dbát na dodržování zákonných podmínek ze strany agentur práce (o to více, když dočasně přidělování zaměstnanci jsou cizí státní příslušníci).
36. Spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti mělo podle inspektorátu následky jak ve sféře soukromoprávní, a to vůči zaměstnancům (žalobce umožnil výkon zaměstnání 6 cizincům bez povolení k zaměstnání v České republice), tak ve sféře veřejnoprávní, a to vůči České republice (žalobce narušil trh práce). Podle inspektorátu jde o vysoce škodlivý protiprávní stav, který je nezbytné postihovat sankcí. K následkům přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti uvedl inspektorát následující. Dočasné přidělení na základě dohod o provedení práce mělo podstatný dopad na zaměstnance, neboť jim nebyla zajištěna účast na pojištění. Také došlo k narušení jejich mzdových nároků, které by jinak z pracovněprávního vztahu s účastí na pojištění vyplývaly. Toto má dopad na veřejné finance v podobě daní a zákonných odvodů. Žalobce takto přiděloval 78 zaměstnanců. Neuzavření pracovního poměru s odpovědným zástupcem pak ovlivňuje samotnou podstatu zprostředkování zaměstnání, resp. získání příslušného oprávnění, a následky se tak odráží v obcházení zákonné povinnosti při zprostředkování zaměstnání a narušení právní jistoty, kdy odpovědný zástupce má být osobou, která je zárukou odbornosti dané agentury práce. Následky spáchání přestupku podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce se podle inspektorátu práce projeví v právní jistotě dočasně přidělených zaměstnanců ohledně pracovních a finančních podmínek a době dočasně přidělení, a mají tedy přímý dopad na přidělování zaměstnanců.
37. Kromě okolností hodnocených výše, inspektorát označil jako mírně polehčující okolnost, že žalobci bylo spáchání přestupků prokázáno poprvé. Inspektorát dále zohlednil jako polehčující okolnost, že obviněný nemá žádné nedoplatky, penálem a přírážky na pojištění, sociálním zabezpečení a daních. Podle inspektorátu však uvedenou polehčující okolnost výrazně oslabuje fakt, že žalobce coby zaměstnavatel (a od 25. 4.2019 jako agentura práce) měl k zákonným odvodům přihlášeného pouze jednoho zaměstnance, a to odpovědného zástupce.

38. Na str. 13 prvostupňového rozhodnutí inspektorát uvedl, že skutečnost, že žalobce odpovědného zástupce od 1. 8. 2022 zaměstnal na hlavní pracovní poměr, nemá vliv na porušení § 60 odst. 10 zákona o zaměstnanosti a spáchání přestupku žalobcem, neboť časové rozmezí skutku je v období od července 2021 do 11. 1. 2022. Zajištění nápravy ze strany žalobce (a to i před vydáním příkazu) inspektorát hodnotil jako velmi mírně polehčující okolnost při stanovení výměry správního trestu, kdy bylo povinností žalobce postupovat v souladu se zákonem.
39. Inspektorát se rovněž zabýval osobními a majetkovými poměry žalobce (viz str. 17 a násl. prvostupňového rozhodnutí). Vycházel přitom z dokladů za roky 2020 a 2021 doložených žalobcem a z údajů zveřejněných ve Sbírce listin. Inspektorát shrnul, že žalobce je dlouholetým poskytovatelem služeb na území České republiky se zaměřením na činnost agentury práce. Ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí byl žalobce hlášen jako malý zaměstnavatel, tj. 1 až 5 zaměstnanců. Podnikání žalobce je ziskové a stabilní. Výsledek hospodaření za rok 2021 činil 56 000 Kč (provozní výsledek hospodaření činil 72 000 Kč) a v roce 2022 činil 47 000 Kč (provozní výsledek hospodaření činil 63 000 Kč). S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu inspektorát dospěl k následujícím závěrům. Výměru správního trestu s ohledem na majetkové poměry žalobce nemůže reflektovat pouze jeho zisk. Inspektorát proto přihlédl k čistému obratu žalobce. Vyhodnotil, že podnikání žalobce je většího rozsahu a se stoupající tendencí, když v roce 2021 dosáhl hodnoty 7 348 000 Kč a v roce předcházejícím dosáhl hodnoty 5 179 000 Kč. Žalobce tak disponuje značnými finančními prostředky, což deklarují také hodnoty aktiv a pasiv, které byly v roce 2021 ve výši 1 916 000 Kč a v roce 2020 ve výši 2 821 000 Kč. Majetkové poměry přitom nejsou jediným ani nejdůležitějším kritériem při stanovení správního trestu a jeho výměry. Při stanovení výměry pokuty musí být komplexně hodnoceny skutky, protiprávní jednání, tj. porušení zákonem chráněných zájmů, ve vztahu ke konkrétním následkům a okolnostem, majetkovým poměrům a polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Dané skutečnosti musí být ve vyměřeném trestu zastoupeny vyváženě. Inspektorát tomuto požadavku dostal a pokuta je zcela přiměřená. Uložená sankce naplňuje smysl a účel správního trestání, odpovídá jak funkci preventivní, tak represivní, byla stanovena s ohledem na závažnost přestupků a přiměřeně zasáhne majetkovou sféru žalobce.
40. Žalovaný se s uvedenými závěry ztotožnil, shledal že uložená pokuta nebude mít pro žalobce likvidační charakter a nepřistoupil ke změně správního trestu, jak žalobce navrhoval v podaném odvolání. Podle žalovaného by taková změna trestu neodrážela závažnost protiprávního jednání ani smysl a účel správního trestání nebo preventivní a represivní funkci pokuty. Žalovaný poučil žalobce o možnosti požádat příslušný celní úřad o placení pokuty ve splátkách, případně o posečkání s platbou.
41. Vzhledem k tomu, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 ve Sb. NSS), soud konstatuje, že odůvodnění správních rozhodnutí jsou ohledně popisu stanovení výše pokuty dostačující a plně korespondují s ustanovením § 37 – 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Správní orgány rovněž dodržely zásadu individualizace (správního) trestu, kdy nevycházely pouze z obecných okolností, ale posuzovaly konkrétní skutečnosti specifické pro danou věc. Správním orgánům nelze vytýkat, že na podporu svých závěrů citovaly relevantní judikaturu správních soudů.

42. Odůvodnění správních rozhodnutí obsahují logickou a přezkoumatelnou úvahu, proč byla žalobci uložena pokuta právě ve výši 1 650 000 Kč. To implicitně odůvodňuje, proč nebyla pokuta uložena v jiné výši (v rámci zákonného rozpětí od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč). Povinností správních orgánů je „pouze“ srozumitelně odůvodnit výši uložené pokuty (aniž by musely uvádět přesný výpočet uložené pokuty). Námitka žalobce, že není zřejmé, proč žalobci nebyla uložena pokuta např. ve výši 1 000 000 Kč je nedůvodná.
43. Jak bylo podrobněji rozvedeno výše, žalobce byl shledán vinným ze spáchání tří přestupků v souběhu. Nešlo o jednorázové, ojedinělé či bagatelní pochybení. U přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti žalobce dokonce dočasně přiděloval 78 osob, se kterými uzavřel dohody o provedení práce. V celkovém kontextu dané věci neobstojí zjednodušující tvrzení žalobce, že výše uložené pokuty je bezprecedentní k rozsahu a závažnosti porušení došlo, pokud k výkonu závislé práce bez povolení k zaměstnání došlo u 6 osob z celkových 78 osob, a to po dobu max. 57 dní, tj. necelé dva měsíce, a navíc pouze u 1 osoby, zbytek 5 osob byl v době cca 1 měsíce. S ohledem na výše uvedené (závažnost protiprávního jednání, ovlivnění pracovního trhu, zásah do práv cizinců, poškození veřejných financí, zvýhodnění se oproti jiným agenturám práce dodržujícím zákonné povinnosti, nutnost zajištění preventivní a represivní funkce sankce atp.) je rovněž zřejmé, proč v daném případě správní orgány nepřistoupily k uložení pokuty v toliko „symbolické“ výši.
44. Žalobce namítal, že žalovaný nepostupoval při rozhodování ve smyslu zásady předvídatelnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu (*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*). Také namítal, že správní orgány neodůvodnily výši uložené pokuty ani ve vztahu k obdobným případům, tj. ve vztahu jednotlivých porušení k majetkovým poměrům pachatelů v obdobných případech.
45. Krajský soud uvádí, že v odvolání jakož i v podané žalobě žalobce pouze obecně namítal nesoulad postupu inspektorátu se zásadou předvídatelnosti. V podané žalobě pak správním orgánům navíc vytýkal, že nevedly, zda je výše uložené pokuty souladná s jejich rozhodovací praxí. Danou žalobní argumentaci soud vyhodnotil jako nedůvodnou.
46. Správní orgány nejsou povinny bez dalšího ve svých rozhodnutích popisovat přehled správní praxe, resp. uvádět skutkově shodné anebo podobné případy.
47. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2014, čj. 4 Ads 118/2013-33, uvedl, že *„je jistě optimální, když se správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí vypořádá i s otázkou, zda je jeho rozhodnutí souladné s jeho rozhodovací praxí. Na druhou stranu nelze od správních orgánů požadovat, aby v odůvodnění svého rozhodnutí svou rozhodovací praxi podrobně rekapitulovaly a aplikovaly na řešený případ, což by bylo značně matoucí zejména u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují, proto by si účastníci odkazy na předchozí rozhodnutí nemohli nijak ověřit. Povinnost důkladného vypořádání se s předchozí rozhodovací prací v rámci odůvodnění však správní orgán stihá v případech, kdy se správní orgán rozhodne svou dosavadní rozhodovací praxi změnit (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3207/07). Obecně proto postačí, pokud správní orgán argumentaci vytýkající mu rozpor s předchozí rozhodovací praxí vyvrátí v rámci soudního přezkumu svého rozhodnutí.“*

48. Pokud měl žalobce za to, že existuje konkrétní praxe zohledňující majetkové poměry pachatelů přestupků v obdobných případech, od které se v dané věci správní orgány odchýlily, měl takovou praxi alespoň v základních rysech tvrdit a doložit. Pokud žalobce není schopen alespoň v základních rysech tvrdit a doložit rozhodovací praxi správního orgánu nebo mu tato praxe není známa, stěží mu může založit jakékoliv očekávání co do výše sankce, tím méně očekávání legitimní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52).
49. Žalobce nenamítá a ze spisového materiálu neplyne, že by byl jakkoli omezen v možnosti ustálenou správní praxi doložit (např. lze využít různé výroční statistiky, jsou-li správním orgánem zveřejňovány, či informace poskytnuté dle zákona č. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).
50. Pokud by žalobce prokázal odlišné rozhodování stejného správního orgánu v typově srovnatelných věcech, lze v souladu s principem kontradiktornosti řízení po správním orgánu požadovat, aby odlišnost rozhodování vysvětlil, tj. aby doložil odlišnosti ve věcech, jichž se žalobce dovolává, případně doložil rozhodování ve věcech, které jsou podle jeho názoru více srovnatelné s řešeným případem, než rozhodovací praxe, které se žalobce dovolává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014 č. j. 4 Ads 118/2013-33). K takové situaci však v nyní řešeném případě nedošlo. Žalobce v soudním řízení k rozhodovací praxi správních orgánů neuvedl nic konkrétního.
51. Co se týká žalobcova návrhu stran moderace uložené pokuty, krajský soud postupoval podle § 78 odst. 2 s. ř. s., dle něhož platí, že *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, 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* (důraz doplněn).
52. Jak plyne z výše odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu, není úlohou krajského hledat ideální výši pokuty. Moderační právo soudu je vyhrazeno pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání, s návazností na majetkové poměry postihované osoby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016-26). Soud tedy může zasáhnout do uvážení správního orgánu a moderovat pokutu pouze tehdy, pokud je zjevně nepřiměřená (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017-93), přičemž „běžná“ nepřiměřenost zpravidla zásah soudu do správního uvážení neodůvodňuje. Při takové úvaze nepostačí vyjít pouze z konkrétní výše pokuty v dané věci, ale v první řadě je třeba se zaměřit na rozpětí pokuty stanovené zákonodárcem, neboť to určuje typovou závažnost příslušného protiprávního jednání. Přiměřenost v individuálním případě je nutno posuzovat zejména s ohledem na maximální možnou výši pokuty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 10 As 64/2017-106, bod 26).
53. V dané věci byl žalobce ohrožen pokutou s horní sazbou až do výše 10 000 000 Kč. Byla mu uložena pokuta ve výši 1 650 000 Kč. Pokutu ve výši 16,5 % ze zákonného rozmezí krajský soud nepovažuje za nepřiměřenou, natož za zjevně nepřiměřenou.
54. Krajský soud se ztotožnil se správními orgány, že uložená sankce bude pro žalobce tíživá, nicméně nebude likvidační.

55. Ačkoli žalobce dokládal, že výše jeho zisku za roky 2020 a 2021 by nepostačovala k úhradě pokuty (tuto mnohonásobně převyšuje), nelze přehlédnout, že žalobce v letech 2020 a 2021 hospodařil se značnými finančními prostředky, vykazoval stabilní obrát a nevykazoval známky akutní platební neschopnosti. Soud připomíná, že samotná skutečnost, že pokuta převyšuje roční zisk, nezakládá automaticky její likvidační charakter (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 9/2008–133). Eventuální nízká ziskovost či přímo ztrátovost žalobce bez dalšího neopravňuje správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 As 47/2019-36).
56. Žalobce neprokázal, že by pokuta vedla k jeho úpadku či ukončení podnikatelské činnosti. Nepředložil žádné důkazy o nemožnosti její úhrady (např. cash-flow, výpisy z účtů, zprávu auditora). Žalobcem doložené dokumenty nelze považovat za vyčerpávající údaje podávající úplnou zprávu o jeho majetkových poměrech (například více jak 110násobný rozdíl mezi tržbou z prodeje výrobků a služeb a výsledkem hospodaření za rok 2020, v roce 2021 pak i částka 716 000 Kč jako úprava hodnot dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku – trvalé).
57. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že uložená pokuta není zjevně nepřiměřená, nepřistoupil k její moderaci. Výše uložené pokuty byla dle krajského soudu dostatečně individualizována, odpovídá skutkovým okolnostem případu i závažnosti přestupkového jednání žalobce (viz výše). Již správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí správně uvedly, že pokuta plní i funkci generální prevence, také musí představovat znatelný postih majetkové sféry delikventa a musí obsahovat i represivní složku. Pokud by tomu tak nebylo, postrádala by pokuta svůj účel.
58. Rovněž je správný závěr žalovaného, že pokud by jednorázové uhrazení uložené pokuty mělo mít v současné době na hospodaření žalobce nepříznivý dopad, má žalobce možnost požádat příslušný správní orgán o splacení ve splátkách, případně o posečkání s platbou.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Krajský soud na základě všech výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, proto ji postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
60. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 2. 6. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu