



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Universal World s.r.o.**, IČO: 076 13 725  
sídlem Táboritská 880/14, 130 00 Praha 3  
zastoupena advokátem JUDr. Martinem Köhlerem  
sídlem Vysoká 149/4, 460 10 Liberec X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 18145/1.30/24-3 z 19. 2. 2025

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

**1. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.**

1. Oblastní inspektorát práce pro Ústecký a Liberecký kraj (dále „inspektorát“) rozhodnutím z 12. 8. 2024 uložil žalobkyni pokutu 180 000 Kč za to, že:

- I. Umožnila přinejmenším 22. 4. 2021 v areálu společnosti Josef Plátek, spol. s r.o., výkon práce pomocného dělníka na pile V. H., státnímu příslušníku Ukrajiny, bez povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty, bez modré karty nebo bez karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance.

Žalobkyně tak umožnila V. H. výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, čímž se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

- II. Umožnila v období od 15. 3. 2021 do 17. 5. 2021 v areálu společnosti AGBA, v.o.s., výkon práce šičky S. K., státní příslušnici Ukrajiny, bez povolení k zaměstnání, zaměstnanecké karty, bez modré karty nebo bez karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance.

Žalobkyně tak umožnila S. K. výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, čímž se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

- III. V den kontroly (17. 5. 2021) na pracovišti v areálu společnosti KADLEC, s.r.o., neměla kopii dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu, konkrétně pracovní smlouvy uzavřené 1. 3. 2021 s Y. P., státním příslušníkem Ukrajiny.

Tím žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a dopustila se přestupku podle § 140 odst. 2 písm. d) téhož zákona.

2. Zároveň inspektorát výrokem VI. zastavil přestupkové řízení v rozsahu obvinění, že žalobkyně pronajímala dva shora jmenované pracovníky a jednu pracovníci jiným právnickým osobám, aniž byly splněny podmínky pro zprostředkování zaměstnání uvedené v § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Toto částečné zastavení inspektorát promítl do výše sankce, kterou snížil ze 455 000 Kč uložených v příkazu z 16. 1. 2024.
3. Žalobkyně podala proti části rozhodnutí shrnuté v bodě 1 tohoto rozsudku odvolání, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl, jelikož se plně ztotožnil se skutkovými zjištěními i jejich právním hodnocením ze strany inspektorátu.

## 2. Argumenty účastníků řízení.

4. **Žalobkyně v žalobě** nejprve obecně namítla, že správní orgány porušily § 2 odst. 1, § 3, § 4 odst. 2 a 4, § 36 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
5. K údajnému zaměstnávání pana H. uvedla, že to nebyl zaměstnanec, ale soused z vesnice, jemuž pomohla v rámci společenské služby. Žalovaný opřel své rozhodnutí o výpovědi panů Procházky a Plátka, kteří však o právním statusu pana H. nic nevěděli, což žalobkyně také namítala a správní orgány nevysvětlily, kde oba pánové mohli tyto informace získat. Pracovněprávní vztah nebyl prokázán ani u paní K.; její zastižení při výkonu práce k takovému závěru nepostačuje. Pracovní smlouvu uzavřenou s panem P. žalobkyně samozřejmě na pracovišti měla a není jí zřejmé, proč nebyla předložena. Je na správních orgánech, aby prokázaly, že se tam pracovní smlouva nenacházela. Kromě toho správní orgány vůbec nezjišťovaly, zda žalobkyně vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné po ní požadovat, aby se protiprávního jednání nedopustila, ačkoli právě to žalobkyně tvrdila.
6. Uloženou pokutu považuje žalobkyně za nepřiměřenou a likvidační. Na její zaplacení nemá prostředky a musela by ukončit podnikání, což je zřejmé i ze sbírky listin v obchodním rejstříku. Žalovaný při posuzování jejích majetkových poměrů vyšel zejména z celkového

obratu, ale ten nevypovídá nic o jejím skutečném zisku (ten činil v roce 2023 pouze 37 000 Kč), jelikož její činnost může mít vysoké náklady na technologie a zaměstnance. Kromě toho takřka úplně schází odůvodnění výše pokuty: žalovaný nevysvětlil, jak se do této výše promítla učiněná zjištění, a není zřejmé, proč pokuta činí 180 000 Kč, a nikoli třeba 150 000 Kč nebo 200 000 Kč. Žalovaný nedostal ani požadavku právní jistoty, z něž plyne povinnost rozhodovat v obdobných případech obdobně. V této souvislosti poukázal na rozhodnutí žalovaného sp. zn. S10-2021-45 z 18. 8. 2021.

7. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** poukázal na to, že obsah žaloby je totožný s žalobkyniným odvoláním, a proto odkázal na odůvodnění obou správních rozhodnutí, jež tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Vyjádřil přesvědčení, že všechny žalobkyniny přestupky byly řádně prokázány a odůvodněny.
8. **Žalobkyně v replice** citovala několik rozhodnutí správních soudů týkajících se znaků závislé práce, mezi které patří osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli, jeho vázanost pokyny zaměstnavatele, začlenění do jeho organizační struktury, ale také výkon práce na zaměstnavatelův účet a s využitím jeho prostředků. Žalobkyně poukázala na existenci tzv. obojetných činností, které lze vykonávat jak v pracovním poměru, tak samostatně, a je na smluvních stranách, jakou formu spolupráce si sjednají, pokud tím nezastírají skutečný stav věci. Do této skupiny osob lze přitom zařadit velkou většinu drobných živnostníků. Otázku naplnění znaků závislé práce tak je třeba posuzovat vždy individuálně, na základě konkrétních okolností, a odpovědnost za to je na správních orgánech. Žalobkyně dále odkázala na odbornou literaturu, podle níž mohou nastat případy, kdy zaměstnavatel nebude mít v době kontroly na pracovišti všechny potřebné doklady z racionálních a pochopitelných důvodů a inspektor by mu měl umožnit tyto doklady obstarat dodatečně, např. v řádu hodin, aby nemohly být dodatečně dotvořeny. Nakonec žalobkyně namítla, že existují různé názory na oprávněnost zavedení dolní hranice pokuty za přestupek (v posuzované věci 50 000 Kč), zopakovala předchozí výhrady ohledně likvidačních účinků a nedostatečné individualizace uložené pokuty a vyzdvihla, že vysoké pokuty nemohou být ukládány na objednávku nadřízených orgánů a nemohou sloužit k lepení děr ve státním rozpočtu.

### 3. Posouzení věci.

#### 3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

9. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“)], jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
10. Ve věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem v replice výslovně souhlasila a žalovaný s ním po poučení soudem nevyjádřil nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny nezbytné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
11. Úvodem právního hodnocení soud předesílá, že správní soudnictví je ovládáno zásadami dispoziční a koncentrační, vyjádřenými rovněž v § 71 s. ř. s., podle jehož odst. 1 písm. d)

musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vymezením žalobního bodu se zabýval NSS například v rozsudku 2 Azs 92/2005, č. 835/2006 Sb. NSS z 20. 12. 2005, podle nějž je žalobce povinen „*uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [...]* Líčení skutkových okolností v žalobě nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. [...] Žalobce je též povinen vyličit, 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.“ Rozšířený senát v rozsudku 4 As 3/2008 z 24. 8. 2010 upřesnil, že „*jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn.*“

12. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tak oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se mu u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují, nebo dohledával ve správním spisu další argumenty na podporu žalobcových tvrzení. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. (Již citovaný rozsudek rozšířeného senátu 4 As 3/2008).

### 3.2. Umožnění výkonu nelegální práce.

13. V případě přestupků I. a II. žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku obsaženou v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, podle nějž *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
14. „Nelegální práci“ se podle § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2023 rozumí *práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*
15. Toto ustanovení doznalo s účinností od 1. 1. 2024 změny, podle níž nelegální práce musí mít také znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Tento požadavek nicméně platil již před tím, než byl v zákoně o zaměstnanosti výslovně vyjádřen (např. rozsudek NSS 4 Ads 177/2011 z 27. 4. 2012). Tato změna proto neměla na posouzení věci vliv, a jelikož novější úprava není pro žalobkyni příznivější, správní orgány postupovaly správně, když věc posoudily podle znění zákona účinného do 31. 12. 2023.
16. U obou těchto přestupků žalobkyně vyčítá správním orgánům, že neprokázaly existenci pracovněprávního vztahu mezi ní a jmenovanými osobami.

17. Pokud jde o pana H., inspektorát opřel své závěry zejména o následující zjištění. Pan H. vykonával při kontrole v areálu Josef Plátek spol. s r.o. práci pomocného dělníka na pile. Při kontrole byla inspektorům předložena smlouva o dílo uzavřená 16. 12. 2019 mezi jmenovanou společností jako objednatelkou a žalobkyní jako dodavatelkou, jejímž předmětem bylo provádění pomocných prací při přípravě řeziva na stavby. Žalobkyně se v ní mimo jiné zavázala, že její pracovníci budou mít řádné pracovní povolení a zdravotní pojištění. Kontrole byl přítomen také objednatelčin jednatel, Dalibor Procházka, jenž uvedl, že pan H. je žalobkynin zaměstnanec.
18. Soud souhlasí s žalobkyní, že Dalibor Procházka nemusel mít nutně spolehlivé informace o tom, zda je pan H. žalobkynin zaměstnanec, nebo je s ní v jiném smluvním vztahu (např. jako subdodavatel-živnostník). Jeho prohlášení však nepřímým potvrdil také žalobkynin jednatel, György Grin, jenž byl z titulu své funkce se záležitostmi nepochybně seznámen: *„Pan V. H. je občan z naší vesnice na Ukrajině, se k nám obrátil o pomoc, že je na nádraží v Praze, nemá kde žít a finance pro vycestování domů na Ukrajinu. Já jsem se slitoval a vzal jsem ho na přivýdělek na jídlo a na cestu domů. I když jsme na pile Plátek nikoho nemělo, dohodli jsme se, že ho vezmeme na krátkou chvíli s panem Procházkou.“* Také tento popis nasvědčuje existenci dlouhodobějšího zaměstnaneckého vztahu, třebaže uzavřeného z lidumilné pohnutky, nikoli jednorázové sousedské výpomoci nebo tomu, že pan H. byl živnostník, s nímž žalobkyně uzavřela např. smlouvu o dílo. Žalobkyně přitom toto vyjádření svého jednatele ani jeho hodnocení inspektorátem v žalobě nijak nezpochybnila. Mezi účastníky řízení pak není sporu o to, že pan H. nedisponoval žádným pracovním povolením ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti.
19. Žalobkyně v žalobě brojila konkrétně pouze proti spolehlivosti vyjádření pana Procházky a pana Plátka, z jehož vyjádření však správní orgány vůbec nevycházely („druhou osobou“, o níž hovořil žalovaný v napadeném rozhodnutí, byl žalobkynin jednatel, nikoli pan Plátek). Za této situace soud považuje za postačující shrnout, že na základě uvedených důkazů bylo spolehlivě zjištěno, že pan H. byl s žalobkyní v pracovněprávním vztahu a že mu žalobkyně umožnila výkon nelegální práce. Žalobkyniny teoretické úvahy ohledně obojetné povahy některých činností, rozvinuté v replice, tak soud považuje pro posouzení věci za nadbytečné.
20. Ještě jasnější je situace ohledně paní K. Ta byla zastížena v areálu AGBA, v.o.s., při výkonu práce šičky. Při kontrole byla předložena rámcová smlouva o provedení výkonů a navazující nájemní smlouva, uzavřená mezi jmenovanou společností jako objednatelkou a žalobkyní jako zhotovitelkou, z nichž vyplývá, že žalobkyně zajišťovala pro objednatelkou v jejích prostorách, jež měla v nájmu, šití dílů pro automobilový průmysl. Dále pak byla předložena dohoda o provedení práce uzavřená 15. 3. 2021 mezi žalobkyní jako zaměstnavatelkou a paní K. jako zaměstnankyní, jejímž předmětem byly šicí práce v areálu AGBA, v.o.s.
21. Správní orgány tedy nevyšly pouze z toho, že žalobkyně práci pro žalobkyni fakticky vykonávala, ale také z pracovní smlouvy, podle níž šlo o pracovněprávní vztah. Jelikož žalobkyně tento závěr dále nijak konkrétně nezpochybnila, např. neuvedla, jaký znak pracovněprávního vztahu nebyl podle jejího přesvědčení naplněn, považuje soud závěr žalovaného o umožnění výkonu nelegální práce u paní K. za logický a přesvědčivě podložený. Ani zde tak soud nepovažuje za potřebné zabývat se teoretickými úvahami žalobkyně ohledně obojetné povahy některých činností. A ani v tomto případě není mezi účastníky sporu, že paní K. nedisponovala žádným pracovním povolením ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti.

### 3.3. Nepředložení kopie pracovní smlouvy.

22. Přestupku III. se žalobkyně dopustila tím, že neměla na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu s panem P., jak vyžaduje § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení se splnění této povinnosti nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění. Správní orgány seznaly, že žalobkyně tuto výjimku nesplňuje, a žalobkyně to nijak nezpochybnila.
23. Žalobkyně staví svou žalobní obranu na tom, že kopii této smlouvy na pracovišti měla a neví, proč nebyla předložena; podle jejího názoru je na správních orgánech, aby prokázaly opak. Tato argumentace nemůže obstát. Povinnost mít na pracovišti kopii pracovní smlouvy v sobě totiž logicky zahrnuje také povinnost tento dokument při kontrole předložit, neboť jinak by nebylo možné ověřit splnění primární zákonné povinnosti a ustanovení o kontrole pracovněprávní dokumentace zaměstnanců, jež má předcházet jejímu dodatečnému dotvoření, by pozbylo smyslu. Žalobkynin požadavek na prokázání toho, že se smlouva na pracovišti nenacházela, by vedl k absurdním důsledkům, jelikož takovou negativní skutečnost z povahy věci prokázat nelze.
24. Ze správního spisu vyplývá, že předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů se zaměřením také na kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce či zastřené zprostředkování zaměstnání (s. 1 protokolu o kontrole dole). V rámci kontroly na pracovišti Kovovýroba Kadlec s.r.o. pak byl kontrolován právě pan P. Inspektoři zkoumali, jaké je jeho právní postavení a okolnosti výkonu jeho pracovní činnosti, a za tím účelem hovořili jak s ním, tak s ředitelem Kadlec s.r.o. Z účelu i průběhu kontroly tak bylo zřejmé, že bylo žalobkyninou povinností zajistit předložení kopie pracovní smlouvy uzavřené mezi ní a panem P. inspektorům. Ostatně v případě pana H. a paní K. doklady tohoto typu předloženy byly (šlo o jiné pracoviště).
25. Konkrétní okolnosti tohoto nepředložení nejsou ze spisu zřejmé, ale pro posouzení nynější věci nejsou podstatné. Odpovědnost právnické osoby za tento správní delikt je totiž podle § 20 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „**přestupkový zákon**“), koncipována jako objektivní, jak správně konstatoval žalovaný na straně 8 svého rozhodnutí. To znamená, že odpovědnost vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné (tedy bez ohledu na její vnitřní psychický vztah k následkům jejího jednání). Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy. Vyžadováno je pouze to, aby existovalo určité protiprávní jednání, jeho negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem. V tomto ohledu leží důkazní břemeno na správním orgánu, jenž postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o správním deliktu. Správní orgány prokázaly, že žalobkyně nezajistila předložení kopie pracovní smlouvy uzavřené s panem P., a právě v důsledku toho nebylo možné ověřit, zda se kopie smlouva na pracovišti nacházela a zda žalobkyně plní své povinnosti na úseku zaměstnanosti. Pokud byla žalobkyně přesvědčena, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila, pak bylo na ní, aby tuto skutečnost prokázala. To je výslovně uvedeno v § 21 odst. 1 přestupkového zákona, jenž upravuje tento důvod zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek. Žalobkyně však v žalobě netvrdí žádné okolnosti, z nichž by

takový závěr vyplýval, a neučinila tak ani v odvolání, proto žalovaný nepochybil, když se touto hypotézou blíže nezabýval.

26. Soud si netroufá zcela vyloučit, že mohou nastat výjimečné případy, v nichž bude platit, co je uvedeno v žalobkyní citované komentářové literatuře. Tedy že kopie pracovní smlouvy se nebude na pracovišti nacházet z ospravedlnitelných důvodů a k dodržení účelu zákona bude postačovat její pozdějšího předložení, vyloučí-li to možnost jejího dodatečného dotvoření. V nynější věci však existenci takových důvodů nic nenasvědčuje. Žalobkyně naopak tvrdí, že kopie smlouvy se v kontrolním místě nacházela a nejsou jí známy důvody, pro které nebyla předložena. Zde se však uplatní objektivní odpovědnost za přestupek, jak soud vyložil výše.

#### *3.4. Výše pokuty a její dopad na žalobkyni.*

27. K žalobním námitkám týkajícím se výše pokuty soud předesílá, že stanovení výše pokuty za správní delikt se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Ukládání trestů je přitom založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu.
28. Při posuzování zákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (rozsudek NSS 1 Afs 1/2012-36 z 3. 4. 2012 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 26). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce nemá soud prostor pro změnu a nahrazení uvážení správního orgánu svým vlastním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála.
29. Žalobkyně namítá, že odůvodnění výše pokuty fakticky absentuje a není z něj zřejmé, proč správní orgány uložily pokutu právě v takové výši. S tímto hodnocením soud nesouhlasí.
30. Obecné náležitosti odůvodnění upravuje § 68 odst. 3 věta první správního řádu, podle něž musí obsahovat důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Přestupkový zákon pak v § 37 a násl. obsahuje seznam hledisek, která musejí vzít správní orgány při ukládání pokuty v úvahu.
31. Inspektorát se výši pokuty věnoval na stranách 8 až 11 svého rozhodnutí. Upozornil na zákonné rozpětí (50 000 – 10 000 000 Kč u přestupků I. a II., až 500 000 Kč u přestupku III.), popsal typovou závažnost obou přestupků a veřejný zájem dotčený jejich spácháním, a následně se věnoval konkrétním okolnostem jednotlivých přestupků. Zohlednil, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce pouze dvěma cizincům, a to na dobu krátkou (pan H.), resp. středně dlouhou (paní K.). Dopady do oblasti trhu práce a daňové tak inspektorát považoval za méně až středně závažné. Na druhé straně oba cizinci vykonávali práci nelegálně bez jakéhokoli povolení, nikoli např. v rozporu s uděleným povolením. Inspektorát poukázal též na to, že nezjistil žádné okolnosti bránící žalobkyni v plnění jejích

povinností. U přestupku III. zohlednil inspektorát to, že šlo o jediného zaměstnance, takže závažnost přestupku je spíše menší. Dále se inspektorát podrobně zabýval žalobkyninými majetkovými poměry a výši pokuty posoudil také v jejich kontextu (k tomu podrobněji níže). V té souvislosti poukázal rovněž na snížení pokuty oproti výši uložené v příkazu s ohledem na částečné zastavení přestupkového řízení. Nakonec uzavřel, že by u žalobkyně nepostačovalo uložení napomenutí, a vysvětlil, proč nepřicházely v úvahu ani jiné možné tresty. Žalovaný se s tímto hodnocením ztotožnil a připomněl, že při ukládání správního trestu za vícero přestupků se vychází ze zásady absorpční, tedy pokuta se uloží pouze za přestupek nejprísněji trestný a ke spáchání dalších přestupků se přihlédne jako k přitěžující okolnosti.

32. Toto odůvodnění považuje soud za dostatečné. Správní orgány se zabývaly všemi zásadními aspekty věci, jež měly vliv na závažnost přestupků, přihlédly k polehčujícím i přitěžujícím okolnostem, včetně posouzení jejich závažnosti, a zohlednily též žalobkyniny majetkové poměry. Rozsah odůvodnění je třeba vnímat též s ohledem na to, že žalobkynina obrana byla v tomto ohledu poměrně stručná a neupozorňovala na žádné jiné konkrétní okolnosti, které by bylo třeba vzít v úvahu. Žalobkynin požadavek, aby bylo z rozhodnutí zřejmé, proč uložená pokuta činí právě 180 000 Kč a ne třeba 150 000 Kč, nemá oporu ani v zákoně, ani v judikatuře. Zdejší soud již v rozsudku 10 A 99/2023 z 9. 11. 2023 v reakci na obdobný argument jiného žalobce vyložil, že „[v]olání po exaktním způsobu stanovení trestu na základě předem stanoveného matematického vzorce, do něž by správní orgán pouze dosadil konkrétní údaje, (jež z žalobcovy argumentace fakticky vyplývá), je do jisté míry svědlné a lze je chápat. Zároveň je však ve svém jádru naprosto nerealistické a lze si snadno představit, že by naráželo na nepřekonatelné praktické obtíže. Problematické by bylo již samotné přiřazování takových atributů jednotlivým skutkovým okolnostem, ale ještě více jejich zohledňování při výsledném určování výše pokuty (různé proměnné by musely mít různou váhu apod.), neboť oblasti lidské činnosti regulované právem jsou nesmírně široké a pestrost nastalých situací nekonečná.“ Správní orgány samozřejmě musejí uvést okolnosti, které považují za rozhodující, zhodnotit jejich závažnost a pokutu stanovit tak, aby byla těmito okolnostem přiměřená, a tato jejich úvaha musí být přezkoumatelná. Těmito požadavkům oba správní orgány v nynější věci dostaly.
33. Na okraj soud poznamenává, že úvahy o neústavnosti dolní hranice zákonné sazby by měly pro posouzení věci význam jediné tehdy, pokud by byla žalobkyni uložena pokuta právě na této dolní hranici. To se však nestalo.
34. Další žalobkynina námitka spočívá v tom, že správní orgány nedostatečně zohlednily její majetkové poměry a v důsledku toho jí uložily likvidační pokutu.
35. Zákaz likvidačních pokut je ústavněprávním korektivem, jež musí správní orgány zohlednit i v těch případech, kdy zákon mezi kritérii pro určení celkové výše pokuty neuvádí osobní a majetkové poměry (k jeho východiskům srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002). Rozšířený senát NSS v usnesení 1 As 9/2008 z 20. 4. 2010 v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu konstatoval, že „zákon o silniční dopravě, stejně jako řada jiných zákonů, stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi neuvádí. Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně



*taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. 27. Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty.“ Přestupkový zákon pojímá výčet kritérií pro stanovení druhu a výměry trestu demonstrativně (srov. příslovce „zejména“ v § 37), ale způsob zohledňování majetkových poměrů u právnických a podnikajících fyzických osob se nezměnil. Povinnost vzít toto kritérium v úvahu totiž přestupkový zákon stanoví pouze u fyzických osob; u právnických a podnikajících fyzických osob musí správní orgán namísto něj přihlédnout k povaze jejich činnosti.*

36. NSS k výkladu této nové právní úpravy uvedl v rozsudku 1 As 373/2020 z 20. 5. 2021 (ke kasační stížnosti podnikající fyzické osoby; potvrzeno městským soudem): „[25] Majetkové poměry stěžovatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše sankce, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). K majetkovým poměrům přestupce tedy správní orgán přihlédne jako k jedné z okolností při určování druhu a výměry správního trestu, je-li to pro uložení zamýšlené sankce relevantní. Jedná se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce, ať již vzhledem k její výši samotné, nebo na základě námítky přestupce. [...] [26] Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládaná pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v řádech stovek korun), nejsou správní orgány povinny majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v řádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v řádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námítky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry.“ Shodný závěr, tedy že správní orgán je povinen zohlednit majetkové poměry právnické a podnikající fyzické osoby jen v té míře, aby pokuta nebyla likvidační (pokud ovšem konkrétní zákon nestanoví jinak), byl ve vztahu k nyní účinné právní úpravě potvrzen i dalšími rozhodnutími správních soudů, srov. rozsudky NSS 4 Ads 124/2020 z 11. 11. 2020, bod 22, 10 As 39/2021 z 21. 2. 2023, bod 23, nebo rozsudek zdejšího soudu 10 A 99/2019 z 3. 8. 2020, body 74 až 76.
37. Likvidační pokutou rozumí rozšířený senát dle usnesení 1 As 9/2008 „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“ (bod 27). Zároveň rozšířený senát zdůraznil, že právě uvedené platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám a je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob (bod 33).
38. Jestliže je v konkrétním případě zjevné, že pokuta může mít likvidační účinky, správní orgán je povinen vyzvat účastníka řízení k doložení jeho majetkových poměrů. Rozšířený senát však vyložil, že bude záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom,

aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační účinky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníky řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu. (Bod 38 usnesení rozšířeného senátu.)

39. K posuzování dopadů pokuty do pachatelových majetkových poměrů považuje soud za vhodné poukázat také na rozsudek NSS 6 Ads 129/2011 z 4. 7. 2012, podle něž *„trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému ubrání dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze oblédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit [...].“* Nebo na rozsudek NSS 9 As 33/2012 z 23. 5. 2013: *„Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání [...]. Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která ji stíhá. Zároveň by tím ohrozily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.“*
40. Inspektorát vyzval žalobkyni k doložení jejích aktuálních majetkových poměrů, včetně příkladů dokumentů, které může předložit, ve vyrozumění o pokračování v řízení z 5. 2. 2024 a ve vyrozumění ze 14. 6. 2024. Žalobkyně mu poté předložila rozvahu a výkaz zisku a ztráty za rok 2022 a následně ještě tytéž dokumenty za rok 2023, jakož i přiznání k dani z příjmů za tentýž rok. Z těchto podkladů inspektorát vyšel a v souladu se shora citovanou judikaturou je doplnil o další účetní dokumenty založené ve sbírce listin v obchodním rejstříku.
41. Při posouzení majetkových poměrů vyšel inspektorát z údajů za roky 2021, 2022 a 2023. Poukázal například na žalobkynin obrat v těchto letech (7,1 mil. Kč, 2,5 mil. Kč, přes 8 mil. Kč), na výsledek hospodaření (201 000 Kč, - 391 000 Kč), na množství peněžních prostředků (6 047 000 Kč, 1 842 000 Kč, 69 000 Kč) i na to, že poměr vlastního kapitálu a cizích zdrojů se v posledních letech zlepšoval. Je vidět, že popsané hodnoty se v žalobkynině případě z roku na rok velmi výrazně mění, proto správní orgány postupovaly správně, když přihlédly k celému období tří let, tedy když namísto posuzování čistě aktuálního stavu (který žalobkyně stejně nijak nedoložila, poslední dostupné účetní doklady byly v době vydání napadeného rozhodnutí staré více než rok) zohlednily střednědobou situaci. Žalobkyně má pravdu, že obrat není z hlediska posuzování toho, zda si může opatřit

prostředky k úhradě pokuty, zcela vypovídající ukazatel, neboť nepochybně existují subjekty, u nichž je vysoký obrát dán vysokými příjmy, ale také vysokými náklady, aniž by dosahovaly vysokého zisku. Na druhé straně nejde ani o bezvýznamný ukazatel. Lze totiž předpokládat, že subjekt s vysokým obrátem bude mít v průměru přístup k většímu množství zdrojů než subjekt s nízkým obrátem. Konkrétní dopady úhrady pokuty se nicméně odvíjejí od konkrétních poměrů daného subjektu a nelze je vždy beze zbytku odhadnout na základě účetních dokladů. Inspektorát přitom svůj závěr opřel o všestrannější analýzu předložených účetních dokladů, nespokojil se pouze s údajem o celkovém obrátu.

42. Soud souhlasí se správními orgány, že ze shora popsáných údajů nevyplývá, že by pokuta byla pro žalobkyni likvidační. Pravděpodobně pro ni bude hodně citelná, ale podle názoru soudu není bez dalšího zřejmé, že by mělo zaplacení 180 000 Kč vést k ukončení hospodářské činnosti subjektu, jenž měl ve dvou z posledních tří let obrát přibližně 40x vyšší, než je tato pokuta, a jenž v jednom z těchto let hospodařil s vyšším ziskem, než je tato pokuta, a v druhém zase s více než dvojnásobnou ztrátou, po které opět přišlo výrazné zvýšení obrátu. Pokud by tomu tak mělo být s ohledem na specifické okolnosti v žalobkyniných poměrech, pak bylo na ní, aby tyto okolnosti konkrétně popsala a vyložila, proč není možné si potřebné prostředky opatřit, jak přesně by zaplacení této částky ovlivnilo její situaci a proč by vedlo k ukončení její činnosti. Úvaha správního orgánu je v tomto ohledu nutně omezená tím, jaké znalosti o účastníku řízení má a jaké je s to získat, a o to větší význam má aktivita samotného účastníka řízení. Správní orgány vyšly z dokladů, které jim předložila žalobkyně, a opatřily si také doklady veřejně dostupné. Na jejich základě dospěly ke správnému závěru, že uložená pokuta není likvidační.
43. Žalobkyně též poukázala na rozhodnutí žalovaného sp. zn. S10-2021-45 z 18. 8. 2021 o uložení pokuty pouze ve výši 32 000 Kč. Z pasáže citované žalobkyní však není zřejmé, nakolik si byly oba případy podobné: ani za jaká jednání byl potrestán zaměstnavatel v tomto jiném řízení, ani jaké byly jeho majetkové poměry. Soud již přitom výše vyložil, že ukládání trestu je činnost vysoce individualizovaná, která odráží různé okolnosti posuzovaného případu. Nakonec soud podotýká, že mu není zřejmý účel žalobkyniny argumentace ohledně ukládání vysokých pokut na objednávku a zalepování děr rozpočtu pomocí takových pokut, obsažené v replice. V rozhodnutích správních orgánů se o ničem takovém nehovoří a žalobkyně nenabídla žádné indicie, že k něčemu takovému došlo.

### *3.5. Zbývá procesní pochybení.*

44. Žalobkyně v žalobě označila několik ustanovení správního řádu, která byla podle jejího názoru porušena. Toto obecné tvrzení však nedoplnila žádnými skutkovými okolnostmi, ale pouze přeformulovala text daných ustanovení, aniž by je provázala s konkrétními skutkovými okolnostmi. Lze si tak klást otázku, zda vůbec jde o řádné žalobní body ve shora popsáném smyslu.
45. Soud tak jen velmi stručně konstatuje, že neshledal rozpor napadeného rozhodnutí s žádným zákonem či mezinárodní smlouvou (§ 2 odst. 1 správního řádu). Správní orgán vyšel ze skutkového stavu zjištěného dostatečně s ohledem na předmět řízení (§ 3). Žalobkyně nesespecifikovala, jakého poučení o jejích právech se jí nedostalo (§ 4 odst. 2) a jak jí správní orgány neumožnily uplatňovat její práva (§ 4 odst. 4); ze správního spisu je naopak zřejmé, že žalobkyně se k věci opakovaně vyjadřovala a navrhovala důkazy. Inspektorát vyzval žalobkyni k seznámení se s podklady pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3) hned dvakrát: při jednání 21. 2. 2024 a poté ve vyrozumění ze 14. 6. 2024. Žalobkyně přitom neuvedla, s jakými

podklady se nemohla seznámit a jak ji to zkrátilo na jejích právech, ačkoli jde o nutnou podmínku úspěšnosti takové žalobní námitky (srov. rozsudky NSS 8 As 28/2011 z 29. 6. 2011 nebo 7 Azs 284/2018 z 11. 10. 2018). Nakonec soud považuje napadené rozhodnutí za řádně odůvodněné, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí obou správních orgánů jeden celek (např. rozsudek NSS 8 Afs 20/2013, č. 3319/2016 Sb. NSS z 24. 4. 2015). Nakonec soud shledal, že rozhodnutí je přezkoumatelně odůvodněno, jak již vyložil výše. Je třeba respektovat, že žalobkyni toto odůvodnění nepřesvědčilo, avšak souhlasný postoj účastníka řízení pochopitelně není podmínkou zákonnosti rozhodnutí správního orgánu.

#### **4. Závěr a náklady řízení.**

46. Správní orgány zjistily skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí a přesvědčivě odůvodnily, že se žalobkyně všech tří přestupků dopustila. Také odůvodnění výše pokuty je přezkoumatelné. Správní orgány při jejím stanovení nevykročily z mezí správního uvážení a s ohledem na doklady o žalobkyniných majetkových poměrech, předložené samotnou žalobkyní a obsažené ve veřejném rejstříku, se pokuta ani nejeví jako likvidační. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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](http://www.nssoud.cz) v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 30. září 2025

**JUDr. Ing. Viera Horčicová**  
předsedkyně senátu