ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) DAN,** se sídlem Jičínská 282/13 (dříve Studentská 1770/1), Ostrava, **b) ESO,** se sídlem Studentská 1770/1, Ostrava, **c) IBIS,** se sídlem Studentská 1770/1, Ostrava, **d) NEZI,** se sídlem Dr. Šavrdy 9/3021 (dříve Studentská 1770/1), Ostrava, **e) OPUS,** se sídlem Studentská 1770/1, Ostrava, všichni zast. JUDr. Jiřím Miketou, advokátem, se sídlem Jaklovecká 18, Ostrava 10, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2011, č. j. 11 A 173/2010 – 115,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2011, č. j. 11 A 173/2010 – 115, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobci jsou základními články (organizačními jednotkami) občanského sdružení Asociace klubů TRIANGL, se sídlem Studentská 1770, Ostrava. Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2010, č. j. 2009/59907-424, bylo zamítnuto odvolání žalobce a) proti rozhodnutí Úřadu práce v Ostravě (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 26. 6. 2009, č. j. ÚP/KaP/509/108207/09/Pa, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci a) podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se žalobce a) dopustil tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona zprostředkoval bez povolení zaměstnání V. G., nar. X, st. přísl. S.

r., u uživatele PENAM, a.s., provozovna Sviadnov u Frýdku-Místku, v době od 8. 10. 2008 do 9. 10. 2008; O. S., nar. X, st. přísl. R. f., u uživatele I. N. – IND, místo výkonu práce Pivovarská 1504/8, Ostrava – město, v době od 22. 1. 2008 do 25. 1. 2008; R. C. P., nar. X, st. přísl. B., u uživatele KENTAUR SPORT a.s. (nyní Ridera Sport a.s.), provozovna Ostrava – Vítkovice, dne 14. 4. 2008. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 10. 2006, zn. 2006/59629-41, přitom bylo žalobci a) vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný vyšel z kontroly, kterou u žalobce a) provedl správní orgán prvního stupně; s protokolem o výsledku kontroly byl žalobce a) seznámen, přičemž proti němu ve lhůtě pěti dnů, stanovené v § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, nepodal písemné a zdůvodněné námitky. Žalovaný zdůraznil, že nelze akceptovat tvrzení žalobce a), že občané Evropské unie jsou pro účely zákona o zaměstnanosti postaveni na roveň občanům České republiky. Pokud by se povolení vydané žalobci a) mělo vztahovat i na občany Evropské unie, muselo by to v něm být výslovně uvedeno. Ustanovení § 3 odst. 2 či § 85 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, která takové zrovnoprávnění obsahují, se vztahují výlučně na „zaměstnávání“. Povinnost striktního rozlišování mezi občany České republiky, cizinci, kteří jsou občany Unie, a cizinci, kteří nejsou občany Unie, vyplývá mimo jiné z § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti. V této souvislosti žalovaný poukázal na § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Podle jeho přesvědčení právní úprava zprostředkování zaměstnání agenturami práce podle § 60 odst. 1 a § 66 zákona o zaměstnanosti obsahuje společnou úpravu všech cizinců, aniž by rozlišovala mezi cizinci z Evropské unie a cizinci z tzv. třetích zemí. Pokud tedy není zprostředkování zaměstnání cizincům v povolení uděleném žalobci a) výslovně uvedeno, nebyl žalobce a) oprávněn zprostředkovávat zaměstnání jakýmkoli cizincům. Na jeho situaci přitom nelze aplikovat ani ustanovení § 98 písm. d) zákona o zaměstnanosti, neboť i toto ustanovení se vztahuje výhradně na zaměstnání cizince a nelze jej aplikovat na zprostředkování zaměstnání cizince. Závěrem žalovaný neshledal výši pokuty udělené žalobci a) jako nepřiměřenou, neboť správní orgán prvního stupně správně konstatoval závažné porušení zákona, v úvahu vzal četnost porušení a zohlednil, že žalobce a) se ve zprávě o odstranění nedostatků vypořádal pouze se zprostředkováváním zaměstnání cizinců ze třetích zemí, nikoli však občanů Evropské unie. Naopak ve prospěch žalobce a) správní orgán prvního stupně přihlédl k jeho aktivní spolupráci při provádění kontroly, a proto byla uložena pokuta výrazně při dolní hranici zákonného rozpětí, která plní zejména preventivní funkci; represivní složka pokuty byla značně potlačena, a nelze proto hovořit o jejím likvidačním charakteru. Správnímu orgánu prvního stupně zákon neukládal povinnost zkoumat majetkové poměry žalobce a).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2010, č. j. 2009/59914-424, bylo zamítnuto odvolání žalobce b) proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 26. 6. 2009, č. j. ÚP/KaP/509/110329/09/Pa, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci b) podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se žalobce b) dopustil tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu § 14 odst. 1

písm. b) téhož zákona zprostředkoval bez povolení zaměstnání V. G., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele PENAM, a.s., provozovna Sviadnov u Frýdku-Místku, v době od 16. 10. 2008 do 17. 10. 2008; M. M., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Ridera Sport a.s., provozovna Ostrava – Vítkovice, dne 17. 10. 2008; O. F. a Y. F., obě nar. X, st. přísl. R. f., u uživatele JOROS s.r.o., provozovna Ostrava – Michálkovice, v době od 22. 4. 2008 do 23. 4. 2008; O. S., nar. X, st. přísl. Ruská federace, u uživatele I. N. – IND, místo výkonu práce Pivovarská 1504/8, Ostrava – město, dne 29. 1. 2008. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 10. 2006, zn. 2006/59628-41, přitom bylo žalobci b) vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se co do svého obsahu shodovalo s výše uvedeným odůvodněním rozhodnutí ohledně žalobce a).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2010, č. j. 2009/59912-424, bylo zamítnuto odvolání žalobce c) proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 29. 6. 2009, č. j. ÚP/KaP/509/113387/09/Pa, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci c) podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 180 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se žalobce c) dopustil tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona zprostředkoval bez povolení zaměstnání Š. B., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Pivovary Staropramen a.s., provozovna Pivovar Ostravar, Ostrava – Fifejdy, v době od 5. 8. 2008 do 6. 8. 2008; R. Č., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Bytostav Poruba a. s., provozovna Ostrava – Poruba, v době od 18. 2. 2008 do 22. 2. 2008; M. D., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Minova Bohemia s.r.o., provozovna Ostrava – Radvanice, v době od 18. 2. 2008 do 22. 2. 2008; M. K., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Bytostav Poruba a. s., místo výkonu práce Ostrava – Poruba, v době od 18. 2. 2008 do 22. 2. 2008; P. M., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Darien, s.r.o., místo výkonu práce Základní škola Dětská, Ostrava – Poruba, dne 5. 11. 2008; D. S., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Minova Bohemia s.r.o., provozovna Ostrava - Radvanice, v době od 18. 2. 2008 do 22. 2. 2008; P. V., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Bytostav Poruba a. s., místo výkonu práce Ostrava - Poruba, v době od 18. 2. 2008 do 22. 2. 2008; N. C. D., nar. X, st. přísl. V., u uživatele Darien, s.r.o., místo výkonu práce Základní škola Dětská, Ostrava – Poruba, dne 7. 11. 2008. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 10. 2006, zn. 2006/59895-41, přitom bylo žalobci c) vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se co do svého obsahu shodovalo s výše uvedeným odůvodněním rozhodnutí ohledně žalobce a).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2010, č. j. 2009/61983-424, bylo zamítnuto odvolání žalobce d) proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 7. 2009, č. j. ÚP/KaP/509/194810/09/Kr, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci d) podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 90 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se žalobce c) dopustil tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona zprostředkoval bez povolení zaměstnání M. Č., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele DANTE.CZ, s.r.o., Ostrava – Kunčice, v době od 8. 12. 2008 do 12. 12. 2008; J. K., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele WALKER & LAMBERT s.r.o., Ostrava –

Moravská Ostrava, dne 14. 6. 2008; M. K., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele Česká Doka bednicí technika spol. s r.o., provozovna Ostrava – Přívoz, v době od 14. 12. 2008 do 19. 12. 2008. Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 11. 2006, zn. 2006/65731-41, přitom bylo žalobci d) vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se co do svého obsahu shodovalo s výše uvedeným odůvodněním rozhodnutí ohledně žalobce a).

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2010, č. j. 2009/61979-424, bylo zamítnuto odvolání žalobce e) proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 7. 2009, č. j. ÚP/KaP/509/194773/09/Kr, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci e) podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 90 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kterého se žalobce c) dopustil tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona zprostředkoval bez povolení zaměstnání K. J., nar. X, st. přísl. S. r., u uživatele BRUCO spol. s r.o., místo výkonu práce Kaufland, provozovna ulice Vítkovická, Ostrava – město, dne 26. 3. 2008; I. Z., nar. X, st. přísl. R. f., u uživatele Crest Communications Ostrava s.r.o., provozovna AVION Shopping Park, Ostrava - Zábřeh, v době od 27. 3. 2008 do 30. 3. 2008. Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 11. 2006, zn. 2006/65729-41, přitom bylo žalobci e) vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se co do svého obsahu shodovalo s výše uvedeným odůvodněním rozhodnutí ohledně žalobce a).

Proti uvedeným pěti rozhodnutím žalovaného se žalobci bránili pěti žalobami ze dne 21. 7. 2010, ve znění doplnění žalob ze dne 26. 7. 2010, podanými prostřednictvím jednoho společného podání, v němž navrhli, aby soud napadená rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a vady řízení. Současně navrhli, aby přiznal žalobám odkladný účinek. Podle přesvědčení žalobců je při povolování zprostředkovat zaměstnání ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti třeba druhově odlišovat povolení zprostředkovat zaměstnání na území České republiky (což je i případ povolení udělených žalobcům) na jedné straně a povolení „vyvážet“ nebo „dovážet“ zaměstnance do nebo ze zahraničí na straně druhé. Zákonné vymezení jednotlivých druhů povolení je kogentní, a žalovaný není oprávněn toto vymezení zužovat. Povolení ke zprostředkování práce českým občanům podle žalobců obsahuje i oprávnění zprostředkovat práci v Česku občanům států Evropské unie. Jiný výklad by znamenal porušení § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a diskriminaci zaměstnanců z jiných zemí Evropské unie, neboť tito jsou při aplikaci pracovněprávních předpisů a předpisů o zaměstnanosti postaveni na roveň občanům České republiky. Takový výklad by byl v rozporu i s právem Unie, zejména základní svobodou volného pohybu pracovních sil. Stejně tak občané ze zemí mimo Evropskou unii, kteří ke svému zaměstnání na území Česka nepotřebují povolení k zaměstnání ani zelenou kartu, jsou podle žalobců nepřímo postaveni na roveň občanů České republiky. Žalobcům je mimoto známo, že v obdobných případech posoudily jiné správní orgány totožnou právní otázku opačně, čímž porušily rovnost subjektů před zákonem a jejich rozhodnutí rovněž nebyla předvídatelná.

Žalobci dále namítali, že správní orgány řádně neodůvodnily výši udělené pokuty co do míry a formy zavinění. Nezohlednily, zda se jedná o první či opakované pochybení

a nepřihlédly k majetkovým poměrům žalobců. Při vyměření pokuty naopak vycházely z násobku pevné částky 30 000 Kč za každého údajně nezákonně zaměstnaného pracovníka, a jejich rozhodnutí tak nevycházela z volné úvahy (správního uvážení), nýbrž byla projevem libovůle. Uvedený koeficient nemá oporu v zákoně a pokud jej správní orgány použily na základě interního zvyku (aplikační praxe), byly povinny řádně odůvodnit, jak k němu dospěly. Pokuta ovšem ani tak nesmí být paušalizována, nýbrž při rozhodování o její výši jsou správní orgány povinny zohlednit individuální okolnosti případu a majetkové poměry pachatele. V případě pokut uložených žalobcům se tak ovšem nestalo, tyto pokuty nejsou přiměřené, nýbrž jsou v případě všech žalobců likvidační. Žalobci se dále ohradili proti tomu, že správní orgán prvního stupně použil protokol o seznámení se s výsledky kontroly jako důkaz porušení povinností, přičemž však výsledky kontroly ani protokol nemohou nahradit dokazování ve správním řízení. Řízení před správním orgánem prvního stupně trpěla vadami, které měly za následek nesprávná rozhodnutí. Žalovaný se pak řádně nevypořádal s námitkami žalobců proti rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, a napadená rozhodnutí jsou proto nepřezkoumatelná.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 1. 12. 2010, č. j. 11 A 173/2010 – 83, přiznal žalobě odkladný účinek.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 14. 6. 2011, č. j. 11 A 173/2010 – 115, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že žalobci nesprávně zaměňují pojem „zprostředkování zaměstnání“ s pojmem „povolení k zaměstnání“. Ze skutečnosti, že určitá kategorie cizích státních příslušníků nepotřebuje povolení či zvláštní povolení k pobytu či zaměstnání na území České republiky, ještě nelze dovozovat, že těmto osobám přiznaná oprávnění se vztahují i na další subjekty, v tomto případě agentury práce, kterým bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání občanů České republiky. Povolení zprostředkovat zaměstnání umožňuje zajistit určité fyzické osobě postavení zaměstnance. Pokud je takovým zaměstnancem cizinec, vztahuje se na něj zvláštní úprava § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti. Z těchto norem však nelze dovodit, že upravují práva a povinnosti žalobců jako zprostředkovatelů zaměstnání, neboť o právech a povinnostech agentur práce § 3 zákona o zaměstnanosti nic nestanoví. Rozhodnutími žalovaného z roku 2006 bylo žalobcům ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky, tedy ke konkrétně určeným formám zprostředkování zaměstnání, a není žádný důvod pro extenzivní výklad rozsahu oprávnění a jeho rozšíření na zprostředkování zaměstnání dalším osobám. Na základě vydaných povolení nebyli žalobci oprávněni zprostředkovat zaměstnání žádnému cizinci, tedy žádné osobě, která by nebyla českým státním příslušníkem. Žalobcům přitom nic nebránilo, aby podali žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání i pro jiné osoby než české státní občany, popř. se proti jim vydanému povolení bránili odvoláním či následnou žalobou ke správnímu soudu.

Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřenosti uložených pokut, jakož ani likvidačních důsledků vzhledem k jejich výši. Vyšel přitom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 – 53, publikován pod č. 1062/2007 Sb. NSS. Vyložil, že správní orgány řádně zohlednily kritéria

pro určení výše pokut uvedená v § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a na jejich základě stanovily v případě všech pěti žalobců pokutu ve výši výrazně při spodní hranici zákonem stanovené sazby. Přihlédly k četnosti a závažnosti protiprávního jednání žalobců, z jejich rozhodnutí jsou patrná hlediska, jimiž se řídily při své volné úvaze (správním uvážení) o výši sankce. Zvažovaly řadu okolností posuzované věci, když na jedné straně hodnotily protiprávní činnost žalobců jako závažnou, na druhé straně však zohlednily i jejich aktivní přístup a spolupráci při provádění kontroly. Tato hlediska jsou v rozhodnutích popsána dostatečně srozumitelně a podrobně. Z prostého početního hlediska neobstojí ani argument žalobců, že pokuty byly stanoveny jako násobky určité částky a počtu zjištěných případů nepovolených zprostředkování zaměstnání. Žalovaný nepochybil, pokud se nezabýval otázkou likvidačního charakteru uložených pokut, neboť majetkové poměry nenáleží mezi kritéria stanovená zákonem o zaměstnanosti a žalobci tuto námitku v řízení před správními orgány neuplatnili. Judikatura správních soudů sice směřuje k tomu, aby majetkové poměry byly jedním z hledisek pro stanovení výše pokuty, nevyplývá z ní však nadřazenost tohoto hlediska nad kritéria jiná, jakož ani povinnost správních orgánů toto hledisko uplatňovat či posuzovat ze své vlastní iniciativy. Pokud by se mělo jednat o hledisko prioritní, postrádala by smysl právní úprava umožňující sankční postih v poměrně vysoké výši. Žalobci mimoto likvidační charakter uložených pokut tvrdí pouze obecně, aniž by z doložených podkladů jednoznačně vyplývalo, že by byl kterýkoli ze žalobců pro zaplacení pokuty nucen ukončit svoji činnost. Problematická je podle městského soudu zejména výše „osobních nákladů“, která významně snižuje až vyrovnává zisk žalobců, přičemž není zřejmé, o jaké náklady se jedná. Možnými likvidačními důsledky uložených pokut se žalovaný mohl zabývat pouze v obecné rovině, neboť konkrétní podklady pro takový závěr byly předloženy teprve v řízení před soudem, který navíc likvidační důsledky vydaných rozhodnutí neshledal. Závěrem městský soud konstatoval, že správní orgány řádně a dostatečně zjistily skutkový stav věci a pokuty uložené na spodní hranici zákonné sazby splnily svoji preventivní a výchovnou funkci. Odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaného shledal dostatečným, přičemž neshledal ani vady v dokazování v rámci správního řízení, jehož základním prvkem byla kontrola, jejíž závěry jsou jedním z podkladů rozhodnutí. Skutkové okolnosti žalobci navíc nijak nerozporovali, nýbrž předmětem řízení učinili výhradně svůj odlišný právní názor.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobci (dále též „stěžovatelé“) bránili kasační stížností ze dne 12. 7. 2011, podanou z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhli, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Úvodem stěžovatelé namítali nesrozumitelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že městský soud rozhodoval o pěti žalobách, výrok rozsudku však této skutečnosti neodpovídá. Ve výroku mělo být výslovně vyjádřeno, jak soud rozhodl o každé z žalob, tak aby bylo zřejmé, že soud rozhodl o celém předmětu řízení. Zejména pak stěžovatelé namítali, že městský soud nesprávně interpretoval ustanovení § 60 odst. 1 písm. a) a b) a § 85 zákona o zaměstnanosti, jakož i § 140 odst. 1 písm. b) a § 141 odst. 2 téhož zákona. Setrvali na svém právním názoru, že povolení ke zprostředkování práce občanům České republiky se vztahuje i na občany Evropské unie, popř. další osoby. Zákon podle stěžovatelů nelze interpretovat tak, že se ustanovení § 3 odst. 2 a 3 nevztahuje na agentury práce. Zákon je v tomto ohledu nesrozumitelný a stěžovatelé byli přesvědčeni

a v dobré víře, že se jedná o jediný možný a správný výklad zákona, který navíc zaujaly jiné správní orgány v obdobných věcech. Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti žalovanému neumožňuje omezit povolení na zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky. Na podporu tohoto tvrzení stěžovatelé dodali, že nová povolení udělená jim v roce 2009 již taková zúžení neobsahují, aniž by se přitom zákon v mezidobí jakkoli změnil. Správní orgán prvního stupně navíc nijak preventivně nereagoval, přestože mu byl znám obsah povolení ke zprostředkování zaměstnání a stěžovatelé zprostředkování zaměstnání jednotlivým osobám (cizincům) průběžně hlásili.

Stěžovatelé zdůraznili své přesvědčení, že výše uložených pokut je likvidační, a tedy v rozporu se zákonem. Městský soud podle nich chybně aplikoval ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, pokud dospěl k závěru, že výše pokut je přiměřená a že není rozhodné kritérium přiměřenosti pokuty majetkovým poměrům pachatele. Napadený rozsudek je v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména usnesením rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, jakož i rozhodovací činností Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Neučinil-li tak správní orgán, je třeba majetkové poměry delikventa zkoumat v rámci soudního přezkumu. Pokud správním orgánům mimoto objektivní okolnosti neumožňovaly majetkové poměry stěžovatelů zjistit, měly je stanovit alespoň odhadem; na tuto povinnost však rezignovaly a ani jinak řádně neodůvodnily výši pokuty. Městský soud opomněl odůvodnit, v čem spatřuje zákonnost výše pokuty u každého jednotlivého stěžovatele, což je o to závažnější, pokud sám nepřímo připustil, že výše pokuty přesahuje jejich roční zisky. Stěžovatelé se rovněž ohradili proti vývodům městského soudu, že patrně uměle navyšují osobní náklady; u agentur práce jsou totiž tyto náklady vždy rozhodující položkou, která je tvořena zejména mzdovými prostředky vyplácenými zaměstnancům, kterým byla práce agenturou zprostředkována. Závěrem znovu namítali nedostatečné dokazování ze strany správního orgánu prvního stupně, který vycházel výhradně ze závěrů provedené kontroly.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 8. 2011 navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Považuje za nedůvodnou námitku chybně formulovaného výroku napadeného rozsudku, neboť městský soud rozhodoval o (jedné) společné žalobě pěti stěžovatelů jako žalobců, směřující proti pěti rozhodnutím žalovaného, týkajícím se jednotlivých stěžovatelů. Na vymezení povolení ke zprostředkování zaměstnání „občanům České republiky“ není podle žalovaného nic nejasného, co by mělo způsobit potřebu stěžovatelů tento pojem interpretovat. K námitce odlišné aplikační praxe jiných správních orgánů uvedl, že pokud některý úřad práce nedokázal v obdobné věci rozpoznat protiprávní jednání, nemůže tato skutečnost stěžovatele vyvinit. Žalovaný znovu zdůraznil, že podle jeho přesvědčení nelze zaměňovat právo cizinců vykonávat zaměstnání na území České republiky s oprávněním agentury práce zprostředkovat zaměstnání takovým cizincům. Žalovaný se neztotožňuje s námitkou, že pokuty byly uloženy v likvidační výši, přičemž stěžovatelé pro toto tvrzení ani nepředložili žádné podklady. Výše pokut byla řádně odůvodněna a tyto byly s ohledem na veškerá zákonná kritéria přiměřené, přičemž různá výše pokut byla odvozena od různého rozsahu správních deliktů, jak byly jednotlivými stěžovateli spáchány. Při jejím stanovení bylo významně přihlíženo k četnosti porušení, což je seznatelné i z napadených rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelé podali z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen. Podle písm. b) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“* Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Nejvyšší správní soud rovněž zvážil nezbytnost rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který stěžovatelé podali současně s kasační stížností. Dospěl k závěru, že o tomto návrhu není v projednávané věci třeba rozhodovat, neboť Nejvyšší správní soud přistoupil k přednostnímu projednání a meritornímu rozhodnutí o samotné kasační stížnosti poté, co městský soud provedl nezbytné procesní úkony podle § 108 odst. 1 s. ř. s. a předložil kasační stížnost se spisy Nejvyššímu správnímu soudu, a poté, co zdejší soud poučil účastníky řízení o složení senátu, který věc projedná a rozhodne, a ze strany účastníků nebyla vznesena námitka podjatosti. Rozhodnutí o odkladném účinku kasační stížnosti by bylo v tomto případě nadbytečné, neboť přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může obecně přinést ochranu toliko v období do vydání rozhodnutí o věci samé.

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **kasační stížnost je důvodná,** nikoliv však ve vztahu k první stěžejní kasační námitce stěžovatelů vztahující se k rozsahu stěžovatelům vydaných oprávnění o zprostředkování zaměstnání.

Nutno předeslat, že oprávnění zprostředkovat zaměstnání v sobě zahrnuje oprávnění zprostředkovat určité fyzické osobě postavení zaměstnance. Zaměstnancem je podle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti fyzická osoba, která je státním občanem

České republiky a fyzická osoba, která je cizincem a splňuje podmínky, jež jsou zákonem o zaměstnanosti stanoveny. Znamená to tedy, že zaměstnancem může být jednak občan České republiky, jednak cizinec, který splňuje podmínky stanovené zákonem – např. má povolení k zaměstnání. Bližší úpravu postavení cizinců obsahuje mimo jiné § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti.

Podle § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *„státní příslušník jiného členského státu Evropské unie (dále jen „občan Evropské unie“) a jeho rodinný příslušník mají stejné právní postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.“* Podle odst. 3 téhož ustanovení *„rodinní příslušníci občana České republiky, kteří nejsou státními příslušníky České republiky ani jiného členského státu Evropské unie, mají v právních vztazích upravených tímto zákonem stejné právní postavení jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*

Podle § 58 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *„agentury práce mohou provádět zprostředkování zaměstnání na území České republiky nebo z území České republiky do zahraničí a ze zahraničí na území České republiky.“*

Podle § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 3. 2011, *„povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 3 písm. b) vydává ministerstvo na základě žádosti právnické nebo fyzické osoby o*

a) povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky,
b) povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky, nebo
c) povolení ke zprostředkování zaměstnání do zahraničí.“

První stěžejní námitka stěžovatelů spočívá v právním názoru, že městský soud nesprávně interpretoval § 60 odst. 1 a navazující ustanovení zákona o zaměstnanosti. Povolení ke zprostředkování práce občanům České republiky se podle stěžovatelů ze zákona vztahuje i na občany Evropské unie, popř. další osoby. Zákon podle nich nelze interpretovat tak, že se ustanovení § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti nevztahuje na agentury práce. Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti neumožňuje, aby žalovaný omezil povolení na zprostředkování zaměstnání na území České republiky na české občany.

Městský soud dospěl k opačnému právnímu závěru, který odůvodnil tak, že stěžovatelé nesprávně zaměňují pojem „zprostředkování zaměstnání“ s pojmem „povolení k zaměstnání“. Ze skutečnosti, že určitá kategorie cizích státních příslušníků nepotřebuje povolení či zvláštní povolení k pobytu či zaměstnání na území České republiky, nelze dovozovat, že tato úprava se vztahuje i na subjekty, v tomto případě agentury práce, kterým bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání občanů České republiky. Z norem § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti nelze dovodit, že upravují práva a povinnosti stěžovatelů, neboť o právech a povinnostech agentur práce § 3 zákona o zaměstnanosti nic nestanoví. Není žádný důvod pro extenzivní výklad rozsahu stěžovatelům udělených oprávnění, tedy jeho rozšíření na zprostředkování zaměstnání dalším osobám mimo občanů České republiky, a stěžovatelé proto nebyli oprávněni zprostředkovat zaměstnání žádnému cizinci, tedy žádné osobě, která by nebyla českým státním příslušníkem.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že námitka stěžovatelů není důvodná a výklad zákona, jak byl proveden městským soudem, jakož i správními orgány obou stupňů, je správný. Ustanovení § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti totiž obecně staví na roveň právní postavení občanů České republiky a státních příslušníků jiného členského státu Evropské unie (dále jen „občané Evropské unie“) a jejich rodinných příslušníků, jakož i rodinných příslušníků občana České republiky, kteří nejsou státními příslušníky České republiky ani jiného členského státu Evropské unie. Toto ustanovení je ovšem třeba interpretovat tak, že zrovnoprávnění v právním postavení zde uvedených osob s českými občany se vztahuje na veškeré právní vztahy upravené zákonem o zaměstnanosti, ledaže zvláštní ustanovení zákona stanoví jinak. Takovým zvláštním ustanovením ovšem je mimo jiné § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, který rozlišuje a) povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky; b) povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky; c) povolení ke zprostředkování zaměstnání do zahraničí. Ustanovení § 60 odst. 1 je třeba vykládat v návaznosti na výchozí normu pro činnost agentur práce, totiž § 58 odst. 1 téhož zákona, který rozlišuje, že agentury práce mohou provádět zprostředkování zaměstnání 1) na území České republiky (čemuž odpovídá § 60 odst. 1 písm. a/ a b/); nebo 2) z území České republiky do zahraničí a ze zahraničí na území České republiky (čemuž odpovídá § 60 odst. 1 písm. c/). Pokud zákon o zaměstnanosti v § 60 odst. 1 rozlišuje v rámci zprostředkování zaměstnání na území České republiky dvě kategorie, a sice a) zprostředkování zaměstnání na území České republiky a b) zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky, pak z tohoto členění nelze dospět k jinému závěru, než že povolení podle písm. a) zahrnuje výhradně občany České republiky a povolení podle písm. b) veškeré cizince, tedy včetně občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, jakož i rodinných příslušníků občana České republiky, kteří nejsou státními příslušníky České republiky ani jiného členského státu Evropské unie.

Pod pojem cizinců ve smyslu § 60 odst. 1 písm. b) je tedy třeba řadit veškeré osoby, které nedisponují státním občanstvím České republiky. Takový právní závěr je nutný i s ohledem na to, že zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 5 písm. b) výslovně rozlišuje mezi 1) státním občanem České republiky; 2) cizincem, který je občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem anebo rodinným příslušníkem občana České republiky; 3) cizincem, který není občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem ani rodinným příslušníkem občana České republiky. Ustanovení § 5 písm. b) přitom ohledně pojmu cizince výslovně odkazuje na zákon o pobytu cizinců. Podle úvodního ustanovení § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *„se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.“* Provedená interpretace pojmu cizince v § 60 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti je proto nutná a nepochybná již na základě prostého jazykového výkladu zákona a nemůže na ní nic změnit skutečnost, že § 5 písm. b) je normou, která je primárně určena k definici pojmu bydliště pro účely zákona o zaměstnanosti. Totožná interpretace pojmu cizince je zjevná i z § 85 zákona o zaměstnanosti, které sice *a contrario* (v opačném významu), nicméně výslovně stanoví, že *„pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí podle tohoto zákona se za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2) a rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3.“*

V této souvislosti lze označit za nesprávný závěr městského soudu, že pokud nejsou práva podle § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti výslovně vztažena i na agentury práce, nelze je na jejich činnost aplikovat. Pokud by totiž v § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nebyla obsažena zvláštní úprava, která pracuje s pojmem cizinců, aniž by rozlišovala mezi jejich jednotlivými skupinami (občané Evropské unie, rodinní příslušníci občanů České republiky atd.), bylo by zrovnoprávnění podle § 3 odst. 2 a 3 nepochybně nutno vztáhnout i na agentury práce. Tak tomu ovšem není a z ustanovení § 60 odst. 1 je nepochybné, že aby mohla agentura práce zprostředkovávat povolení (jakýmkoli) cizincům, musí k tomu mít uděleno příslušné povolení.

Ze spisové dokumentace je zjevné, že pokud bylo stěžovatelům uděleno toliko povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky, jednalo se o povolení podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelům naopak nebylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky podle § 60 odst. 1 písm. b), a stěžovatelé tedy nebyli oprávněni zprostředkovat zaměstnání žádné osobě, která nebyla státním občanem České republiky. Stěžovatelé ovšem rozsah povolení nerespektovali a opakovaně zprostředkovávali zaměstnávání i cizincům. Činili tak i přesto, že jim byl rozsah povolení zcela nepochybně znám, když v jim udělených povoleních bylo výslovně uvedeno, že se vztahuje na zprostředkování zaměstnání „českých občanů na území České republiky“. Takový rozsah povolení tedy neponechával žádný prostor k pochybnostem. Ze spisové dokumentace není zřejmé, zda stěžovatelé v rámci řízení k vydání povolení požádali i o povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců, a pokud ano, z jakého důvodu jim toto nebylo vydáno. Bylo-li tomu tak, stěžovatelům nic nebránilo se proti takto omezenému povolení bránit nejen opravným prostředkem ke správnímu orgánu druhého stupně, ale též žalobou u příslušného správního soudu. To však stěžovatelé patrně neučinili a přestože již z jejich prostého jazykového znění nemohli mít pochyb o rozsahu vydaných povolení, tento rozsah opakovaně překračovali.

Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit případná pozdější změna aplikační praxe žalovaného, který po uplynutí několika let od vydání povolení stěžovatelům patrně začal v řízeních o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání v rámci cizinců rozlišovat mezi občany Evropské unie/ Evropského hospodářského prostoru a cizinci z tzv. třetích zemí, popř. přestal občany Evropské unie/ Evropského hospodářského prostoru a rodinné příslušníky odlišovat od občanů České republiky. Z vyjádření stěžovatelů je patrné, že při žádání o opakované vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání na další (tříleté) období v roce 2009 již této možnosti využili a požádali i o povolení ke zprostředkování zaměstnání občanům Evropské unie, které jim také bylo uděleno. Pokud jim však bylo pro předcházející období let 2006 až 2009 na základě vlastní žádosti a v souladu se zákonem uděleno výhradně povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů, nebyli na základě uděleného povolení oprávněni zprostředkovat zaměstnání žádnému cizinci, lhostejno, zda se jednalo o občany Evropské unie či cizince ze třetích zemí, kteří na základě § 98 písm. d) zákona o zaměstnanosti nebyli povinni disponovat povolením k zaměstnání.

Nejvyšší správní soud dodává, že na výše provedeném výkladu § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nemůže nic změnit ani povinnost zajistit soulad českého práva s právem

Evropské unie, zejména bezprostředně použitelným nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, které s účinností od 16. 6. 2011 nahradilo nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 1. 2007,
sp. zn. C-208/05, ITC Innovative Technology Center GmbH proti Bundesagentur für Arbeit). V této souvislosti lze poukázat rovněž na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ve znění pozdějších předpisů, která s platností od 30. 4. 2004 (lhůta k provedení do práva členských států uplynula 30. 4. 2006) nahradila směrnici Rady 68/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství, ve znění pozdějších předpisů. Tyto směrnice vycházejí z úpravy výše uvedeného nařízení č. 1612/1968, přičemž na soulad s původní směrnicí 68/360/EHS zákon o zaměstnanosti výslovně poukazuje v poznámce pod čarou k § 1. Jak totiž bylo opakovaně uvedeno již výše, ze spisové dokumentace není patrné, zda stěžovatelé o povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců vůbec zažádali a pokud ano, proč jim toto nebylo uděleno a zda se proti takovému negativnímu rozhodnutí bránili. Stěžovatelé ostatně nic takového netvrdí. Předmětem nyní vedeného řízení je pak pouze a jen přezkum rozhodnutí o pokutách udělených stěžovatelům v důsledku zjevného překroční rozsahu jim vydaných povolení.

Nejvyšší správní soud je tedy nucen označit za nesprávný právní názor stěžovatelů, že pokud jim bylo vydáno „povolení ke zprostředkování zaměstnání českých občanů na území České republiky“, pak toto povolení se vztahovalo i na občany Evropské unie, popř. další osoby. Vzhledem k výše provedenému výkladu § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti totiž nelze než znovu konstatovat, že takové povolení se nevtahovalo na zprostředkování práce jakýmkoli cizincům, tj. státním příslušníkům žádného jiného státu než České republiky, tedy ani občanům Evropské unie. Jazykové znění udělených povolení je zcela určité, srozumitelné a nepochybné, a stěžovatelům nic nebránilo v rámci řízení o vydání povolení v roce 2006 požádat i o povolení ke zprostředkování zaměstnání cizincům. Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatelů, že zákon je v předmětné otázce nesrozumitelný a stěžovatelé byli oprávněně v dobré víře, že jimi prováděný výklad zákona je jediný možný a správný. Pro výše provedený výklad je irelevantní rovněž posouzení, zda správní orgán prvního stupně opomněl reagovat „preventivně“ v momentě, kdy mohl porušování zákona stěžovateli dovodit z jiných jemu známých skutečností, jakož i zda jiné správní orgány v obdobných případech zaujaly výklad opačný, neboť i pokud se tak stalo, takový výklad nebyl pro správní orgány v nyní projednávané věci žádným způsobem závazný. Stejně tak nebyli stěžovatelé s ohledem na jednoznačnost povolení oprávněni vycházet z následných posunů v aplikační praxi žalovaného při vydávání povolení, když v roce 2009, kdy byla stěžovatelům vydána nová povolení ke zprostředkování zaměstnání, bylo možno požádat o povolení vztahující se v rámci skupiny cizinců zvlášť na občany států Evropské unie/ Evropského hospodářského prostoru a od 1. 1. 2012 je povolení ke zprostředkování zaměstnání agenturám vydáváno společně (v jedné skupině) občanům České republiky a občanům států Evropské unie/ Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinným příslušníkům.

Ve své druhé stěžejní námitce stěžovatelé zdůraznili, že výše uložených pokut je podle jejich názoru likvidační, a tedy v rozporu se zákonem. Městský soud podle nich chybně aplikoval ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, pokud dospěl k závěru, že výše pokut je přiměřená a že není rozhodné kritérium přiměřenosti pokut majetkovým poměrům stěžovatelů jako pachatelů. Napadený rozsudek je podle stěžovatelů v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména usnesením rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, jakož i rozhodovací činností Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Majetkové poměry delikventa je třeba zkoumat v rámci soudního přezkumu, neučinil-li tak správní orgán, a pokud správním orgánům objektivní okolnosti neumožňovaly majetkové poměry stěžovatelů zjistit, měly je stanovit alespoň odhadem. Na tuto povinnost však správní orgány rezignovaly. Stěžovatelé zdůraznili, že výše pokut přesahuje roční zisky jednotlivých stěžovatelů, kterým byla ta která pokuta uložena, a ohradili se proti vývodům městského soudu, že patrně uměle navyšují osobní náklady, neboť u agentur práce jsou tyto náklady vždy rozhodující položkou, tvořenou zejména mzdovými prostředky vyplácenými zaměstnancům, kterým byla práce agenturou zprostředkována.

Městský soud neshledal, že by měly pokuty udělené stěžovatelům likvidační důsledky. Vyložil, že správní orgány řádně zohlednily kritéria pro určení výše pokut uvedená v § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a na jejich základě stanovily v případě všech pěti stěžovatelů pokuty výrazně při spodní hranici zákonem stanovené sazby. Žalovaný nepochybil, pokud se nezabýval otázkou likvidačního charakteru uložených pokut, neboť majetkové poměry nenáleží mezi kritéria stanovená zákonem o zaměstnanosti a stěžovatelé tuto námitku v řízení před správními orgány neuplatnili. Judikatura správních soudů sice směřuje k tomu, aby majetkové poměry byly jedním z hledisek pro stanovení výše pokuty, nevyplývá z ní však nadřazenost tohoto hlediska nad kritéria jiná, jakož ani povinnost správních orgánů toto hledisko uplatňovat či posuzovat ze své vlastní iniciativy. Pokud by se mělo jednat o hledisko prioritní, postrádala by smysl právní úprava umožňující sankční postih v poměrně vysoké výši. Stěžovatelé mimoto likvidační charakter uložených pokut tvrdí pouze obecně, aniž by z doložených podkladů jednoznačně vyplývalo, že by byl kterýkoli ze stěžovatelů pro zaplacení pokuty nucen ukončit svoji činnost. Problematická je podle městského soudu zejména výše „osobních nákladů“, která významně snižuje až vyrovnává zisk stěžovatelů, přičemž není zřejmé, o jaké náklady se jedná. Možnými likvidačními důsledky uložených pokut se žalovaný mohl zabývat pouze v obecné rovině, neboť konkrétní podklady pro takový závěr byly předloženy teprve v řízení před soudem, který navíc likvidační důsledky vydaných rozhodnutí neshledal.

Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatelů důvodnou.

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publikováno pod č. 2092/2010 Sb. NSS (dostupné z: <www.nssoud.cz>), zdejší soud judikoval, že *„správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní*

orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem." V odůvodnění usnesení Nejvyšší správní soud dále vyložil, že „*v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty.*" (bod 25.). „*Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí 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.). „*Zcela obdobně by měl výši pokuty posuzovat i správní soud, a to ať už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty.*" (bod 32). „*Výše uvedené závěry platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby.*" (bod 33).

Nejvyšší správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že městský soud v napadeném rozsudku na projednávanou věc sice správně aplikoval citovaný klíčový judikát Nejvyššího správního soudu, jeho závěry však nesprávně vyložil. Městský soud předně chybně vyložil ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 4. 1. 2012, podle něhož „*při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*" Z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu je totiž zjevné, že správní orgán prvního stupně, jakož i žalovaný byli povinni přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům stěžovatelů navzdory tomu, že zákon o zaměstnanosti osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Nejedná se o okolnost nadřazenou jiným hlediskům při stanovení výše pokuty, jak argumentoval městský soud, správní orgány jsou ovšem povinny k tomuto kritériu přihlédnout, jestliže je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, z čeho městský soud dovozuje, že při zohledňování tohoto kritéria by pozbyla smyslu právní úprava umožňující sankční postih v poměrně vysoké výši. Citovaná konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu totiž v žádném případě nevylučuje ukládání pokut ve značné výši, ovšem pouze v případech, kde zákon uložení takové pokuty umožňuje, a současně tehdy, pokud se pro daného pachatele nejedná o pokutu likvidační (ohledně výjimek ze zákazu likvidačního charakteru pokut srov. bod 33 citovaného usnesení).

Z citovaného usnesení rozšířeného senátu se pak podává, že povinnost zkoumat osobní a majetkové poměry pachatele se vztahuje nejen na rozhodování správních orgánů, ale obdobně je povinen výši pokuty přezkoumat i správní soud. Na výše uvedeném závěru tedy nemůže nic změnit, že příslušné podklady, týkající se osobních a majetkových poměrů stěžovatelů, byly ze strany stěžovatelů předloženy teprve v rámci řízení o soudním

přezkumu napadených rozhodnutí žalovaného, vedeného městským soudem, a to současně se žalobou proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud současně znovu zdůrazňuje, že osobní a majetkové poměry stěžovatelů byly povinny zkoumat již správní orgány v jimi vedeném řízení, pokud tak ovšem v rozporu se zákonem, jak byl tento interpretován judikaturou vrcholných soudů, neučinily, měl tuto povinnost obdobně i městský soud.

V projednávané věci bylo s ohledem na osoby stěžovatelů a výši pokut, které jím byly uloženy, zřejmé, že by pro ně pokuty mohly mít likvidační charakter. Pokuty sice nebyly uloženy podnikajícím fyzickým osobám (u kterých především je třeba osobní a majetkové poměry zkoumat), správní orgány ovšem byly povinny osobní a majetkové poměry stěžovatelů zkoumat vzhledem k tomu, že pachateli jsou občanská sdružení, respektive základní články (organizační jednotky) občanského sdružení Asociace klubů TRIANGL, které jako svoji hlavní činnost deklarují podporu činnosti talentovaných občanů v oblasti moderní vědy a techniky, péči o nezaměstnané a rozvoj vlastních projektů zaměstnanosti a podporu začínajících podnikatelů a společností. Městský soud se zcela nedostatečným způsobem vypořádal s podklady dokládajícími osobní a majetkové poměry stěžovatelů, které mu byly předloženy současně, resp. krátce po podání žaloby. Ohledně každého ze stěžovatelů byly doloženy rozvaha, výkaz zisku a ztráty a příloha k účetní závěrce, a to vždy ke dni 31. 12. 2008 a ke dni 31. 12. 2009.

Z těchto podkladů vyplývá, že stěžovatel a) vykázal za rok 2008 zisk 89 000 Kč při neuhrazené ztrátě z minulých let -6000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 19 zaměstnanců; za rok 2009 vykázal zisk 31 000 Kč při neuhrazeném zisku z minulých let 83 000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 12 zaměstnanců. Stěžovatel b) vykázal za rok 2008 zisk 86 000 Kč při neuhrazené ztrátě z minulých let -6000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 18 zaměstnanců; za rok 2009 vykázal zisk 31 000 Kč při neuhrazeném zisku z minulých let 80 000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 15 zaměstnanců. Stěžovatel c) vykázal za rok 2008 zisk 87 000 Kč při neuhrazené ztrátě z minulých let -6000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 19 zaměstnanců; za rok 2009 vykázal zisk 31 000 Kč při neuhrazeném zisku z minulých let 81 000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 15 zaměstnanců. Stěžovatel d) vykázal za rok 2008 zisk 90 000 Kč při neuhrazené ztrátě z minulých let -6000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 18 zaměstnanců; za rok 2009 vykázal zisk 31 000 Kč při neuhrazeném zisku z minulých let 83 000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 14 zaměstnanců. Stěžovatel e) vykázal za rok 2008 zisk 86 000 Kč při neuhrazené ztrátě z minulých let -6000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 17 zaměstnanců; za rok 2009 vykázal zisk 31 000 Kč při neuhrazeném zisku z minulých let 80 000 Kč a průměrném přepočteném evidenčním počtu 11 zaměstnanců.

Pokud tedy byla správními orgány stěžovateli a) uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, stěžovateli b) ve výši 150 000 Kč, stěžovateli c) ve výši 180 000 Kč, stěžovateli d) ve výši 90 000 Kč a stěžovateli e) ve výši 90 000 Kč, pak tyto pokuty v případě všech pěti stěžovatelů vyšší než zisk (v případě stěžovatele c/ více než dvojnásobně), který byl daným stěžovatelem vykázán za rok 2008, kdy byly prováděny kontroly vedoucí k uložení pokut, a ve výši cca troj-až šestinásobku zisku, který byl daným stěžovatelem vygenerován v následujícím roce 2009. Pokuty udělené v takovéto výši nelze označit jinak než jako

pokuty zjevně likvidační ve smyslu definice provedené rozšířeným senátem ve shora citovaném usnesení, tedy jako 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 na základě této pokuty dostane do existenčních potíží. Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto závěru nemůže nic změnit úvaha městského soudu, který považoval za problematickou výši osobních nákladů, která významně snižuje až vyrovnává zisk žalobců, přičemž není zřejmé, o jaké náklady se jedná. Pokud městský soud zamýšlel opřít své závěry o takové zjištění, byl povinen tyto své vývody dále rozvést a řádně odůvodnit, resp. provést ohledně této skutečnosti dokazování. Stěžovatelé by se v takovém případě měli možnost k této otázce vyjádřit a nebyli by odkázáni na to, aby teprve v kasační stížnosti přednesli argumentaci, že osobní náklady představují tak významnou položku proto, neboť u agentur práce jsou tyto náklady vždy položkou rozhodující, tvořenou zejména mzdovými prostředky vyplácenými zaměstnancům, kterým byla práce agenturou zprostředkována.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal důvodnou tuto druhou stěžejní námitku stěžovatelů, týkající se likvidační výše uložených pokut, dalšími námitkami se již nezabýval, neboť by to bylo nadbytečné. Nad rámec potřebného odůvodnění nicméně Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelů, že městský soud rozhodoval o pěti žalobách, výrok rozsudku však této skutečnosti neodpovídá, neboť ve výroku mělo být výslovně vyjádřeno, jak soud rozhodl o každé z žalob, dodává, že napadený rozsudek i v tomto ohledu budí značné pochybnosti, neboť ze společného podání zástupce žalobců ze dne 21. 7. 2010 se podává, že se jedná o pět samostatných žalob, podaných pěti různými žalobci proti pěti různým rozhodnutím žalovaného, které se však obsahově týkaly postihu za stejný správní delikt, a byly tak spojeny do jediného společného dokumentu. Na základě dvou postupně vydaných výzev soudu (usnesením ze dne 16. 9. 2010, č. j. 11 A 173/2010 – 70, a usnesením ze dne 9. 3. 2011, č. j. 11 A 173/2010 – 98) byl následně ohledně každé z pěti žalob uhrazen příslušný soudní poplatek. Jednalo se přitom o odlišnou procesní situaci, než z jaké zdejší soud vycházel v rozsudku ze dne 5. 5. 2010, č. j. 2 As 23/2010 – 81, na který městský soud odkázal v usnesení ze dne 9. 3. 2011, neboť v oné věci se sice jednalo o žalobu sedmi žalobců, ovšem tato byla podána proti jedinému rozhodnutí žalovaného. V nyní projednávané věci se naproti tomu jedná o pět žalob pěti různých žalobců proti pěti různým rozhodnutím žalovaného. U jednotlivých žalob tedy není dána totožnost účastníků ani předmětu řízení. Bylo proto namístě, aby městský soud záhlaví a zejména pak výrok napadeného rozsudku v tomto ohledu odpovídajícím způsobem zpřesnil.

Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a veškeré spisové dokumentace k závěru, že byly naplněny tvrzené důvody pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Na městském soudu proto především bude, aby vycházeje z výše uvedeného posouzení námitky likvidační výše pokut udělených stěžovatelům znovu přezkoumal napadená rozhodnutí žalovaného a tato zrušil podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., popř. ve smyslu odst. 2 téhož ustanovení rozhodl o tzv. moderaci pokut, tedy jejich přiměřeném snížení v mezích zákonem dovolených. Pakliže městský soud napadená rozhodnutí žalovaného zruší, v intencích § 78 odst. 3 s. ř. s. zváží, zda je namístě zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, která jim předcházela.

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. března 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu