ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **HARD, pobočný spolek,** se sídlem Studentská 1770/1, Ostrava - Poruba, zastoupený JUDr. Jiřím Miketou, advokátem se sídlem Jaklovecká 1249/18, Ostrava – Slezská Ostrava, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2015, č. j. 5667/1.30/14-8, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 6. 2017, č. j. 22 Ad 23/2015 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Mikety, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve dnech 18. 2. 2009 až 26. 3. 2009 provedl Úřad práce v Ostravě u žalobce kontrolu plnění povinností zaměstnavatele dle § 14 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění, a § 66 téhož zákona. Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2015, č. j. 1259/10.30/15-4, Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) vyslovil, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tím, že jako agentura práce porušil ustanovení § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť zprostředkoval bez povolení zaměstnání deseti občanům Slovenské republiky, ačkoli měl povolení ke

zprostředkování zaměstnání na území České republiky pouze pro české občany. Za tento správní delikt žalobci uložil pokutu ve výši 130 000 Kč. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný z důvodu prekluze deliktní odpovědnosti zrušil výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve vztahu k osmi ze zjištěných deseti občanů Slovenské republiky a správní řízení v této části zastavil. Výrok o uložení sankce změnil tak, že uloženou pokutu snížil na 32 000 Kč. Ve zbytku, tj. ve věci deliktu zprostředkování zaměstnání bez povolení M. Š. a M. Š., rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobě podané proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Ostravě v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. K rozsahu žalobci vydaného oprávnění ke zprostředkování zaměstnání a s tím související otázce naplnění skutkové podstaty deliktu dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti krajský soud nejprve konstatoval, že podle § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona může být zaměstnancem jak občan České republiky, tak i cizinec, který splňuje podmínky stanovené v zákoně. Ustanovení § 3 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti je třeba vykládat tak, že zrovnoprávnění státních příslušníků jiných členských států s českými občany se vztahuje na veškeré právní vztahy upravené zákonem o zaměstnanosti, nestanoví-li zvláštní ustanovení zákona jinak. Takovým zvláštním ustanovením je i § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, který je třeba vykládat v souvislosti s § 58 odst. 1 téhož zákona. Z členění povolení ke zprostředkování zaměstnání na zprostředkování zaměstnání na území České republiky a na zprostředkování zaměstnání cizincům na území České republiky v § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nelze dospět k jinému závěru, než že povolení podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona zahrnuje výhradně občany České republiky a povolení podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona zahrnuje veškeré cizince, včetně občanů členských států Evropské unie a jejich rodinných příslušníků. Uvedený závěr je nutný i s ohledem na § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti, který výslovně odkazuje na § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v rozhodném znění, dle kterého se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana členského státu Evropské unie. Podpůrně je třeba odkázat i na § 85 zákona o zaměstnanosti *a contrario* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 133/2011). Ohledně nejednotnosti postupu správních orgánů krajský soud uvedl, že rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 28. 7. 2009 bylo žalobci uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání českým občanům i občanům ostatních členských států Evropské unie, neboť o to v žádosti o povolení výslovně požádal. Ministerstvo se proto žádné nejednotnosti ve své aplikační praxi nedopustilo. Pro úplnost krajský soud poznamenal, že i kdyby byla žádost z roku 2009 formulovaná jinak, na výklad § 60 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti by to žádný vliv nemělo. Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani pozdější změna aplikační praxe ministerstva, které po uplynutí několika let od vydání předmětného povolení začalo v obdobných správních řízeních rozlišovat mezi občany členských států Evropské unie a cizinci z tzv. třetích zemí. S ohledem na výše uvedené proto dospěl krajský soud k závěru, že pokud měl žalobce za předcházející období let 2006 až 2009 na základě vlastní žádosti a v souladu se zákonem uděleno výhradně povolení ke zprostředkování zaměstnání českým občanům, nebyl na základě tohoto povolení oprávněn zprostředkovávat zaměstnání žádnému cizinci, i když byl občanem Evropské unie.

[3] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou zániku odpovědnosti za správní delikt. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce o zaměstnání M. Š. a M. Š. informoval Úřad práce v Ostravě dne 31. 7. 2008. Od tohoto data lze považovat vědomost správního orgánu o spáchání správní deliktu za prokázanou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 65/2011), správní řízení bylo zahájeno dne 2. 6. 2009, tedy před uplynutím jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt dle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nevypořádání se s odvolacími námitkami shledal krajský soud rovněž nedůvodnou. Žalobcem namítané porušení dvojinstančnosti řízení chybnou aplikací zásady koncentrace krajský soud rovněž nepotvrdil, jelikož odvolací orgán žádné nové podklady pro rozhodnutí nepořídil a žalobci tak oprávnění vyjádřit se k nim nevzniklo.

[4] Důvodnou však krajský soud shledal poslední námitku žalobce, v níž v souvislosti s uloženou pokutou poukazoval na porušení principu proporcionality. Na popud stejné námitky byla zrušena i rozhodnutí v předchozím řízení. Krajský soud se neztotožnil se závěrem, že za likvidační nelze považovat pokutu, která odpovídá výši ztráty v roce 2013, 32krát převyšuje zisk v roce 2012 a činí polovinu zisku v roce 2011. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v rozporu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 9/2008 nevysvětlil, z čeho dovodil, že uložená pokuta není schopna přivodit žalobci platební neschopnost, poukaz na výši tržeb je přitom nepřípadný. Nelze zaměňovat výši tržeb s výší zisku, neboť pouze ze zisku může žalobce uloženou pokutu zaplatit. Z uvedeného důvodu krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a zavázal žalovaného, aby v navazujícím řízení odůvodnil výši pokuty s ohledem na její případný likvidační charakter.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), namítá tedy nesprávné právní posouzení soudem a nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti.

[6] Stěžovatel zdůrazňuje odlišnost od předchozího řízení, kdy bylo jeho rozhodnutí zrušeno krajským soudem rozsudkem ze dne 4. 9. 2014, č. j. 78 Ad 7/2013 – 81, s tím, že nyní se již oba správní orgány osobními a majetkovými poměry žalobce řádně zabývaly a pokutu uložily v souladu s ústavněprávním korektivem zákazu likvidační pokuty. Vymezuje se proti postupu krajského soudu, který se omezil pouze na jeden ekonomický ukazatel majetkových poměrů žalobce, tj. na výši zisku. K zajištění spravedlivé a přiměřené pokuty je třeba zohlednit i další skutečnosti, přičemž korektiv zákazu ukládání sankcí v likvidační výši neslouží k ochraně subjektů v hospodářských potížích. Správní orgán není povinen uvádět jeden konkrétní důvod, ale naopak komplexně zhodnotit všechny ukazatele. Správní orgány přihlédly k neziskové povaze žalobce, k předmětu jeho činnosti, k výši jeho obratu a k tomu, že nebyl v insolvenčním řízení. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nejprve uvedl správní úvahu stěžovatele týkající se posouzení možného likvidačního účinku uložené pokuty, následně však zrušil napadené rozhodnutí pro neuvedení důvodu, pro nějž není pokuta schopna žalobci přivodit platební neschopnost. Stěžovatel je přesvědčen, že řádně a

přezkoumatelným způsobem uložení pokuty i její výši odůvodnil s ohledem na všechny výše uvedené faktory a brojí proti pokynu provést detailní rozbor finanční situace žalobce i s poukazem na to, že není úkolem správního orgánu zjišťovat, z jakých zdrojů žalobce pokutu zaplatí. Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že vyměření výše pokuty podléhá správnímu uvážení, přičemž stěžovatel nepřekročil jeho zákonné meze, ani jej nezneužil. Osobní a majetkové poměry jsou pouze jedním z kritérií při stanovení výše pokuty za správní delikt. Krajský soud nemůže hodnotit věcnou správnost správního uvážení, nýbrž pouze přezkoumat zákonnost. Přiměřenost výše sankce může hodnotit jedině v situaci, kdy je uložená sankce zjevně nepřiměřená nebo likvidační.

[7] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu, že správní orgány nedostatečně hodnotily relevantní okolnosti a neodůvodnily výši uložené pokuty ani její přiměřenost, navíc ani nepřihlédly ke všem okolnostem (např. důvodům jednání žalobce) a vůbec se nezabývaly škodlivostí deliktu. K posledně uvedenému žalobce podotýká, že je zanedbatelná a jednání nemá žádné negativní následky, proto uvádí možnost beztrestnosti deliktu, případně nutnost zahrnutí této skutečnosti do úvahy o výši pokuty. Dále zmiňuje, že jednal v omluvitelném omylu, neboť výklad relevantních zákonných ustanovení a rozsahu povolení je nejednoznačný a mezi úřady nejednotný. Žalobce byl na základě předchozí aplikační praxe správních orgánů ve vztahu k jiným subjektům v obdobných případech v dobré víře, že jemu udělené povolení se vztahuje i na občany členských států Evropské unie. Stěžovatel i krajský soud vycházejí z doslovného znění povolení, v rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 25. 1. 2010 bylo naopak žalobci sděleno, že nelze vycházet z doslovného znění povolení, přičemž povolení zprostředkovávat zaměstnání občanům České republiky a ostatních členských států Evropské unie se vztahuje i na jejich rodinné příslušníky. Je rovněž nutno zohlednit, že žalobce dlouhodobě poskytoval úřadu práce veškeré informace a ten doposud nikdy neshledal pochybení. Navrhuje tedy nízkou výchovnou pokutu, jelikož zde sice je objektivní odpovědnost, avšak při posuzování výše sankce je třeba vzít v potaz též škodlivost, formu a míru zavinění a následky deliktu. Preventivní funkci sankce již není nutné příliš důkladně aplikovat, jelikož si žalobce ihned v témže roce o odpovídající povolení zažádal a bylo mu schváleno. K likvidačnímu charakteru pokuty uvádí, že poskytuje neziskovou činnost zdarma, jediným zdrojem jeho příjmů je vedlejší hospodářská činnost a sankce by nutila žalobce vydělávat jen na ni samotnou, což by znamenalo ukončení činnosti žalobce. Žalobce rovněž nesouhlasí s odůvodněním napadeného rozsudku, což ale nemůže napadnout kasační stížností, proto žalobce brojí proti napadenému rozsudku vyjádřením ke kasační stížnosti. Opět podrobně rozvádí výklad rozsahu povolení a trvá na jeho správnosti i při vědomí vyslovení odlišného názoru Nejvyššího správního soudu již v minulosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 133/2011).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho

zaměstnanec, který má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[9] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[10] Námitka nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost je nedůvodná. Rekapituloval-li krajský soud na straně jedné úvahu stěžovatele, že finanční situace žalobce je stabilní, a proto nelze uloženou pokutu považovat za likvidační, a na straně druhé dospěl k závěru, že stěžovatel nedostatečně vysvětlil s ohledem na výši pokuty a dosaženého zisku žalobce v předchozím období, z jakého důvodu nemůže pokuta žalobci přivodit platební neschopnost, nešlo o právní hodnocení rozporné či protikladné. Z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, že krajský soud považoval provedené odůvodnění za nedostatečné, přičemž výslovně poukázal na mezery v argumentaci stěžovatele.

[11] Ve věci samé je podstatou sporu výše uložené pokuty, zejména otázka jejího likvidačního účinku na žalobce. Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, který jednak v § 5 zákona nově pod pojem „přestupek“ řadí i správní delikty právnických osob a podnikajících a nepodnikajících fyzických osob, jednak v § 35 a násl. zákona stanoví podrobnější podmínky pro ukládání správních trestů. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, publ. pod č. 3528/2017 Sb. NSS, „[r]*ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější*“. V posuzovaném případě krajský soud nicméně rozhodl dne 16. 6. 2017, tj. před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nebyl tedy nový zákon při svém posouzení povinen zohlednit. Nejvyšší správní soud naopak již za účinnosti zákona rozhoduje, podle zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 104/2013 – 46 nicméně vyslovený závěr neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o *mimořádném* opravném prostředku. Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je *pravomocným* výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu.

[12] Podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti „[p]*rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy*“. Podle § 140 odst. 4 písm. b) téhož zákona „[z]*a přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. b)*“.

[13] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je ukládání trestu založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. V procesu individualizace trestu se zvažuje zejména závažnost správního deliktu (společenská škodlivost), význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu (počet porušených povinností, dlouhodobost či opakovanost), jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 43). Závažnost lze dělit na závažnost typovou, která je dána zákonnou hranicí sazby sankce, a individuální závažnost v konkrétním případě. Veškeré úvahy sankcionujícího správního orgánu dále musí nutně být racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 – 197). Obdobná kritéria určení druhu a výměry trestu stanoví zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 37, který se dle § 112 odst. 3 téhož zákona ode dne nabytí účinnosti zákona uplatní i na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty, je-li to pro pachatele výhodnější.

[14] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, následně z ústavního zákazu likvidačních pokut, které dle judikatury Ústavního soudu představují porušení práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (srov. nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) dovodil povinnost správního orgánu „*přihlédnout při ukládání pokuty k osobním a majetkovým poměrům delikventa tehdy, pokud je podle osoby delikventa 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*“. Likvidační pokutou je dle rozšířeného senátu taková sankce, 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*“. V rozsudku ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8 Afs 17/2011 - 87, Nejvyšší správní soud doplnil, že postačuje hrozba likvidačního účinku a nemožnost vyloučení tohoto rizika k tomu, aby vznikla potřeba tento korektiv při stanovování výše pokuty náležitě zohlednit.

[15] Uvedené závěry rozšířeného senátu platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Ačkoli se zde některé úvahy z povahy věci neuplatní (např. nebezpečí existenčních potíží rodiny delikventa) a ačkoli možnost uložení likvidační pokuty bude širší než u fyzických osob, zákaz ukládání likvidačních pokut se zásadně uplatní též ve vztahu k právnickým osobám (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 – 61). Je nicméně 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 (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 – 133). Při hodnocení majetkových poměrů subjektu je zapotřebí zohlednit komplexně jak výši zisku, tak obratu, ale též obchodní aktivitu a celkovou ekonomickou sílu subjektu. Majetkové poměry však nelze hodnotit zcela osamostatněně, nýbrž ve vzájemném

působení s dalšími ukazateli nezbytnými k určení výše sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 61).

[16] Krajskému soudu lze dát za pravdu, že se stěžovatel i správní orgán prvního stupně zabývali osobními i majetkovými poměry žalobce velmi povrchně, zaměřili se především na kritérium obratu, které není u spolku, jenž v zásadě nevyvíjí činnost za účelem zisku, příliš relevantní. Ačkoli lze stěžovateli přisvědčit, že výše zisku, kterou shledal krajský soud jako vhodnější ukazatel, rovněž nemůže být jediným znakem k vyhodnocení majetkových poměrů žalobce, vypovídá více o skutečné ekonomické síle subjektu. Stěžovatel neuvedl důvody, na jejichž základě učinil závěr, že uložená pokuta je přiměřená zákonem stanoveným kritériím, ani proč sankce není v daném případě likvidační. Stěžovatel dostatečně neodůvodnil své závěry vzhledem k možným dopadům pokuty na další činnost žalobce, jakož i vzhledem k jeho celkové ekonomické situaci. Ekonomickou situaci žalobce rozhodně nelze hodnotit jako stabilní, když vykazuje značné poklesy tržeb několik let po sobě, což vyplývá i z doložených výkazů zisků a ztrát v předmětném časovém období. V odůvodnění výše pokuty je nezbytné uvést srozumitelně myšlenkový postup orgánu a musí být zcela jasné, z čeho konkrétně vyplývají jeho názory. Nespecifikované zmínění několika ukazatelů a odkaz na funkci sankce není dostačující. Hlavní důvody těchto závěrů musí být z rozhodnutí jasně seznatelné, opak vede k nepřezkoumatelnosti uložené pokuty. Nedostatek odůvodnění správního rozhodnutí přitom nelze zhojit vyjádřením k žalobě (rozsudky ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71, ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 – 99, či ze dne 25. 2. 2016, č. j. 2 As 324/2015 - 16).

[17] Stěžovateli je třeba přisvědčit, že uložení trestu je věcí správního uvážení. Správní soud pak může správní uvážení přezkoumat pouze co do jeho mezí, nikoliv co do věcného posouzení. „*Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že v posuzované věci se krajský soud zabýval právě dostatečností odůvodnění výše uložené pokuty, aniž by se zabýval její věcnou správností, je související námitka nedůvodná.

[18] V navazujícím řízení bude stěžovatel povinen znovu zvážit přiměřenost uložené pokuty, zejména s ohledem na její případný likvidační účinek. Při tom zohlední i žalobcem namítanou nejednoznačnost stanovení rozsahu povolení ke zprostředkování zaměstnání. Nejvyšší správní soud předesílá, že v nynějším řízení se z důvodu kasační stížností vymezeného předmětu řízení nemůže samotným výkladem § 60 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti a s tím souvisejícím rozsahem vydaného povolení zabývat, k nejednoznačnosti výkladu citovaného ustanovení je však třeba uvést následující. V obecné rovině lze souhlasit s krajským soudem (a názorem vyjádřeným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 – 183), že žalobce byl vázán pravomocným rozhodnutím, jehož zákonnost již nelze v řízení o správním deliktu přezkoumávat (srov. např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2016,

č. j. 10 As 82/2015 – 33). Při správním trestání je nicméně třeba vždy zohlednit i jasnost a předvídatelnost zákonné úpravy. Z obsahu správního spisu vyplývá, že v době vydání předmětného povolení o zprostředkování zaměstnání byl výklad § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nejednoznačný (jak pro správní orgány, tak pro adresáty veřejné správy) a neustálený (viz např. četné změny ve formulářích žádostí a ve znění vydaných rozhodnutí v roce 2006, 2009 a 2012). V důsledku toho nelze vyloučit, že se žalobce mohl oprávněně domnívat, že pojem „*český občan*“ obsažený ve vydaném povolení zahrnuje s ohledem na § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti i státní příslušníky ostatních členských států Evropské unie (podobně jako mohl stejný význam tomuto slovnímu spojení přisuzovat v žádosti, aniž to kdokoli do rozhodnutí o postihu za delikt tematizoval). Zohlednit je třeba i to, že posuzovaným protiprávním jednáním nedošlo k narušení pracovního trhu, neboť se jednalo o zaměstnání státních příslušníků členského státu Evropské unie, pro které s ohledem na zásadu volného pohybu osob žádná omezení na pracovním trhu neplatí. Při úvahách, zda a případně jak přísně potrestat zjištěné pochybení, je nezbytné reflektovat kromě nepřítomnosti škodlivého následku i velký časový odstup od spáchání a reálný potenciál trestu odradit žalobce od dalšího protiprávního chování tohoto typu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby spočívající v jednom písemném podání ve věci samé, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], ve výši 3100 Kč. Náhrada hotových výdajů za jeden úkon činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 4114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 28. února 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu