



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **Š., s. r. o.**, zastoupeného Antonínem Rozbrojem, advokátem se sídlem Olomouc, Tř. Svobody 31, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na poříčním právu 376/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 12 Ca 98/2005 – 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného č.j. 2004/56773-442, ze dne 5. 5. 2005. Ministerstvo práce a sociálních věcí jím zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci (dále jen „úřad práce“), č.j. OLA-62/2004-pz, ze dne 12. 8. 2004 a napadené rozhodnutí potvrdilo. Prvoinstančním správním rozhodnutím byla žalobci podle § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) uložena pokuta ve výši 170 000 Kč za porušení ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce. Soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 25. 5. 2004 provedl Úřad práce v Olomouci u žalobce kontrolu v souvislosti s jeho žádostí o poskytnutí dotace na úhradu nákladů spojených se mzdou zaměstnance, a to na občany evidované v této době jako uchazeči o zaměstnání. Kontrola byla zaměřena na ověření totožnosti fyzických osob, které tento den konaly práci v provozovně žalobce v L. 3093-93-p. Při kontrole byli při výkonu práce zjištěni zaměstnanci: B. F., Ch. L., D. M., D. J., M. J., Z. J., P. E., Š. J., L. A., H. B., F. J., Z. Z., G. J., V. J., H. A., V. Z., E. E. a K. V. Jednalo se vesměs o osoby v té době zaevidované na úřadu práce jako uchazeči o zaměstnání, na které

žádal žalobce úřad práce o dotaci. Týž den se uvedení zaměstnanci dostavili na úřad práce a do protokolu potvrdili, že u žalobce pracovali a neměli s ním uzavřenou písemně žádnou z forem pracovně-právního vztahu.

Dne 12. 8. 2004 rozhodl úřad práce, jak bylo uvedeno výše. Při stanovení výše sankce vycházel z § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, dle kterého je možno uložit za první zjištěné porušení pokutu až do výše 250 000 Kč. Z § 8 zákoníku práce podle něj vyplývá, že zaměstnavatel je tou smluvní stranou pracovně-právního vztahu, která nese odpovědnost za perfektnost všech dvoustranných pracovně-právních úkonů. I když se v daném případě jedná o první uložení pokuty za zaviněné porušení povinností, vyplývajících z pracovně-právních předpisů (§ 26 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb.), rozhodl se úřad práce uložit pokutu v horní polovině zákonného rozpětí. Z provedeného dokazování totiž vyšlo najevo, že zaměstnavatel porušil vytýkané ustanovení úmyslně. Z prohlášení zaměstnanců je zřejmé, že si byl vědom své povinnosti uzavřít písemnou pracovní smlouvu, neučinil tak ovšem s poukazem na výsledek jednání na úřadu práce o poskytnutí dotace. Na závěr správního orgánu o výši pokuty mělo vliv i to, že se jedná o porušení elementárního ustanovení zákoníku práce při zaměstnávání občanů, což s ohledem na to, že zaměstnavatel vystupuje jako účastník pracovně-právních vztahů od roku 1994, nelze podle úřadu tolerovat. Vzhledem k tomu, že k uvedenému porušení došlo v souvislosti s jednáním o získání veřejných finančních prostředků, shledal v něm úřad práce i nemalou dávku společenské nebezpečnosti. V úvahu vzal rovněž počet zaměstnanců, u nichž k porušení došlo, jakož i to, že jejich zaměstnáváním mimo pracovní poměr se zaměstnavatel oprostil od celé řady dalších povinností nejen v oblasti pracovně-právních vztahů, ale i v oblasti sociálního a zdravotního pojištění.

Podané odvolání žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se se závěry správního orgánu prvního stupně a neshledal důvod ke snížení uložené pokuty. Mimo jiné poukázal na to, že dne 1. 8. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 435/2004 Sb. Ve vztahu k porušením, jichž se dopustil odvolatel jako právnická osoba a které byly důvodem k zahájení správního řízení o uložení pokuty, je podle tohoto zákona stanovena horní hranice sankce na 1 000 000 Kč. Aby byla dodržena zásada správního trestání, totiž že jednání nebo opominutí účastníka řízení musí být posuzováno podle zákona účinného v době, kdy k němu došlo, a to včetně druhu a výše sankce, kterou je možno za ně uložit, resp. že nová právní úprava nemůže být aplikována v neprospěch účastníka řízení, musel odvolací orgán vycházet z parametrů obsažených ve zrušeném zákoně o zaměstnanosti, když i rozsah výše sankce, kterou zrušený zákon o zaměstnanosti obsahuje, je pro odvolatele příznivější.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl Městský soud v Praze k závěru, že správní orgán postupoval při ukládání pokuty podle příslušných zákonných ustanovení. Rovněž pokud jde o hodnocení společenské nebezpečnosti neshledal soud žádné pochybení. Zjištěné porušení pracovně-právních předpisů bylo hodnoceno jako zvlášť závažné s ohledem na to, že k němu došlo v souvislosti s jednáním žalobce na úřadu práce o získání veřejných finančních prostředků. Bylo přihlédnuto rovněž k počtu zaměstnanců, u nichž k porušení došlo. Tím, že žalobce zaměstnával zaměstnance mimo pracovní poměr, se oprostil od řady dalších povinností, vedle oblasti pracovně-právních vztahů také v oblasti sociálního a zdravotního pojištění. Námitce, podle níž nebylo úmyslem žalobce zaměstnávat dotčené pracovníky načerno, o čemž svědčí i skutečnost, že je řádně zaměstnává i nadále, soud nepřisvědčil, neboť je dle jeho názoru bez vztahu k zavinění žalobce, jakož i ke stanovení výše pokuty. Ta byla uložena v rámci zákonné sazby a správní orgány při jejím stanovení dostatečně zhodnotily závažnost správního deliktu, přihlédly k okolnostem jeho spáchání a k jeho možným následkům. Pokuta tak nebyla podle soudu uložena v nepřiměřené výši. Městský soud v Praze proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uplatnil důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí Městského soudu v Praze považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Napadá úvahu správních orgánů, jakož i soudu o nutnosti vycházet v daném případě z úpravy v zákoně č. 9/1991 Sb., a nikoli zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Srovnání platné právní úpravy a úpravy, na jejímž základě je osoba trestána se zpětnou působností, tedy retroaktivně, považuje za nepřípustné. Skutečnost, že dle aktuálně účinné právní úpravy by bylo lze uložit sankci přísnější, je podle stěžovatele pro posouzení věci irelevantní. Úmyslem zákonodárce pak bylo podle stěžovatele poskytnutí ochrany zájmům zaměstnanců. Většinu dotčených zaměstnanců přitom stěžovatel i nadále ve firmě zaměstnává. Správní orgány ani soud nakonec nepřihlédly k tomu, že předčasné zahájení pracovní činnosti bylo vyvoláno tlakem zakázky rakouského obchodníka se dřevem W. G. M. b. H., již bylo třeba splnit ve zkráceném termínu. Kdyby stěžovatel nedodal výrobky včas, došlo by k propadu výroby a výrazně by se tím snížila potřeba zaměstnanců. Jedná se navíc o první opominutí zákonem uložené povinnosti ze strany stěžovatele. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu stěžovatelem uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Skutkový stav, tak jak byl zjištěn Městským soudem v Praze, stěžovatel nijak nezpochybnil. Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečně zjištěný, proto z něj vycházel sám i v řízení o podané kasační stížnosti.

O stížních námitkách uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Předně je třeba odmítnout stěžovatelovo přesvědčení o nepatřičnosti úvahy žalovaného, podle níž se na daný případ neuplatní zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Tato úvaha se týkala pouze rozhodnutí o výši trestu, a to v tom smyslu, zda by aktuálně účinná právní úprava nebyla v tomto ohledu pro stěžovatele příznivější. Pokud by tak tomu bylo, vznikl by prostor pro stanovení výše pokuty v souladu s touto úpravou (srov. § 7 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: „*Pachatelé lze uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje.*“). Z uvedeného srovnání však vyplynulo, že aktuálně účinná úprava je pro stěžovatele ještě přísnější než úprava účinná v rozhodné době. Proto vycházel žalovaný z úpravy zákona č. 9/1991 Sb.

K samotné námitce nepřiměřenosti výše pokuty pak uvádí Nejvyšší správní soud následující: Podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je orgán kontroly oprávněn ukládat zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, pokuty až do částky 250 000 Kč a při opětovném porušení povinností, za jejichž nedodržení byla již pokuta uložena, až do částky 1 000 000 Kč. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení se při ukládání pokuty přihlíží k závažnosti porušení, k míře zavinění a k okolnostem, za nichž k porušení povinnosti došlo.

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

Jak vyplývá z citované právní úpravy, je rozhodnutí o výši pokuty založeno na správním uvážení. To připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, tj. dává-li

zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení. Rozhodnutí založená na správním uvážení přezkoumává soud zejména z hlediska, zda správní orgán shromáždil dostatečné důkazy, na jejichž základě může k úvaze přistoupit, zda tyto důkazy provedl zákonným způsobem, zda jeho úvaha nevybočuje z mezí stanovených zákonem a zda je v souladu s pravidly logického usuzování. (Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 1. 1995, č. j. 6 A 129/93 - 20, SP č. 128; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, www.nssoud.cz.) Pokud jde o moderaci trestu, je takto vymezený rozsah soudního přezkumu ještě dále zúžen, a to na případy, kdy byl trest uložen *ve zjevně nepřiměřené výši*. Úlohou soudu tedy není snížit trest na takovou výši, kterou sám považuje za adekvátní, nýbrž posoudit, zda správní orgán při svém rozhodování nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, případně toto nezneužil tím, že by uložil trest zjevně nepřiměřený.

V daném případě si správní orgán zajistil dostatečné podklady pro své rozhodnutí, svou úvahu o výši trestu pak náležitě odůvodnil, a to jak ve vztahu k závažnosti porušení povinnosti (porušení elementárního ustanovení zákoníku práce při zaměstnávání občanů; vysoký počet zaměstnanců, u nichž k porušení došlo; navazující důsledky v podobě neplacení pojistného), tak ve vztahu k míře zavinění stěžovatele (úmysl) a k okolnostem, za nichž k porušení povinnosti došlo (souvislost s jednáním o poskytnutí dotace). Úvaha, kterou správní orgán odůvodnila uložení pokuty v horní polovině zákonného rozmezí, je tedy zcela opodstatněná a nijak neodporuje zásadám logického usuzování. Rovněž podle Nejvyššího správního soudu žádná z okolností uváděných stěžovatelem na jeho obranu (skutečnost, že čekal na výsledek jednání o dotaci, že dotčené zaměstnance zaměstnává i nadále, že byl pod tlakem termínů) nic nemění na protiprávnosti jednání, kterého se dopustil, ani na jeho vědomosti o tom, že jde o jednání protiprávní. Žádným způsobem jej tedy nezbavují odpovědnosti, ani nijak nesvědčí pro závěr o neúměrnosti výše sankce. Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje Městskému soudu v Praze, že správní orgány meze správního uvážení nepřekročily a neudělily pokutu, která by byla ve vztahu k projednávanému deliktu zjevně nepřiměřená.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu však prokazatelně nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

