



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **ANESA TRADE, s.r.o.**, se sídlem Nejedlého 381/9, Brno, zastoupený Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.11.2014, č.j. 4261/1.30/14-4,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19.11.2014, č.j. 4261/1.30/14-4, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení k rukám zástupce Mgr. Radima Strnada, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno, ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podanou žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.11.2014, č.j. 4261/1.30/14-4, kterým změnil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 20.8.2014, č.j. 9951/9.30/14/14.3-RZ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), co do výše uložené sankce; ve zbytku odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

I. Podstata věci

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 20.8.2014, č.j. 9951/9.30/14/14.3-RZ, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správních deliktů:

- podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 23.6.2014, když dne 3.4.2014 na pracovišti restaurace IKEA Brno na adrese Skandinávská 4, Brno, umožnil fyzické osobě, cizince, S. M., ukrajinské státní příslušnosti, výkon závislé práce spočívající v úklidu prostor restaurace IKEA Brno, kdy se tato osoba pohybovala s vozíkem mezi strážníky a zametala smetí v restauraci, a to bez povolení k zaměstnání ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti,
- podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti tím, že nesplnil oznamovací povinnost, když písemně neinformoval Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Brně, o nástupu do zaměstnání cizinců, paní P. G. a O. H., ukrajinské státní příslušnosti, nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce, kdy jmenované k výkonu práce u žalobce nastoupily dne 3.3.2014, přičemž příslušná krajská pobočka Úřadu práce České republiky byla o těchto skutečnostech písemně informována až dne 25.4.2014, čímž došlo k porušení § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Za výše uvedené jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 265 000 Kč spolu s povinností uhradit náklady řízení.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, ve kterém namítal nepřiměřenou výši ukládané sankce. Žalovaný výši pokuty s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce snížil na 120 000 Kč, přičemž ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Závěry žalovaného a prvostupňového orgánu nyní žalobce napadá podanou žalobou.

II. Shrnutí žalobní argumentace

Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný výši ukládané sankce řádně neodůvodnil. V napadeném rozhodnutí absentují konkrétní úvahy o tom, které okolnosti ve smyslu § 141 zákona o zaměstnanosti byly vzaty v úvahu při uložení sankce. Z textu napadeného rozhodnutí vyplývá, že bylo přihlédnuto k závažnosti protiprávního jednání a k osobním majetkovým poměrům, avšak v odůvodnění chybí konkrétní úvahy žalovaného ohledně způsobu spáchání, následků deliktu a okolnostem, za nichž byl delikt spáchán. V této souvislosti žalobce odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, č.j. 4 As 64/2005-59.

Úvahy žalovaného o tom, že pokuta ve výši 120 000 Kč odpovídá pouze 1,2% maximální možné sankce a že postupoval na základě zákonem vymezené pravomoci, rozsahu a v souladu s veřejnými zájmy tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly, jsou podle žalobce nedostatečné a mají za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

Žalobce na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem a ze shora uvedeného důvodu se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

III. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

Žalovaný poukazuje na to, že změnil rozhodnutí v části týkající se výše sankce s ohledem na náleznost Ústavního soudu ze dne 9.9.2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, přičemž zbývající část odůvodnění týkající se sankce provedené prvostupňovým orgánem považoval za dostačující. Opakování hodnocení kritérií provedeného v prvostupňovém rozhodnutí v textu napadeného rozhodnutí považuje žalovaný za nadbytečné.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, a na svém procesním stanovisku setrval během celého řízení před soudem.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného, bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Spornou otázkou, jež mezi účastníky řízení vyvstala, je přiměřenost výše ukládané sankce, respektive dostatečnost jejího odůvodnění.

Podle § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 (písm. c/), nebo nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou (písm. d/),

Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění platném do 19.10.2014, se za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e) citovaného ustanovení, nejméně však ve výši 250 000 Kč.

Podle § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Jak již dříve konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.3.2008, č.j. 4 As 51/2007-68, „[ř]ádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu (...) Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.“.

Rozhodnutí o uložení pokuty je proto nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na danou věc.

Nutno zdůraznit, že veškerá posuzovaná kritéria tvoří jeden celek a správní orgán by je měl hodnotit komplexně a ve vzájemné souvislosti. Přitom každé z těchto kritérií by mělo být správním orgánem náležitě odůvodněno. „*Institut správního uvážení...vyžaduje, aby z odůvodnění rozhodnutí bylo jasné patrno, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje, a aby všechny v demonstrativním výčtu uvedené kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Dále musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, která další, v demonstrativním výčtu výslovně neuvedená kritéria byla vzata v úvahu.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2004, č.j. 5 A 154/2002-51, č. 773/2006 Sb. NSS).

Ačkoli má žalovaný při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování. Mezi tyto principy správního rozhodování patří i úplnost, respektive dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, která má vliv na jeho konečnou přesvědčivost. Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce podrobně zabývat všemi hledisky, které mu zákon předkládá a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby, že právě tato pokuta odpovídá okolnostem individuálního případu. Přitom pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ, takovým zdůvodněním není (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29.12.2004, č.j. 6 A 160/2002-62 a ze dne 31.5.2007, č.j. 4 As 64/2005- 59).

Pokud jde o postup žalovaného v nyní posuzovaném případě, kdy snížil ukládanou sankci, tu je příležitým závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 31.10.2014, č.j. 6 As 161/2013-25, že „[ú]kolem odvolacího, resp. rozkladového orgánu je zejména reagovat na odvolací, resp. rozkladové námitky (§ 89 odst. 2 věta druhá správního řádu z roku 2004). Z hlediska ekonomie řízení není

vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně“ (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2013, č.j. 6 Ads 134/2012-47).

Žalovaný proto, přistoupil-li ke snížení výše sankce s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce, nebyl povinen všechna hodnotící kritéria, jimiž se řídil prvostupňový orgán a s nimiž se žalovaný v textu napadeného rozhodnutí ztotožnil, opětovně zdůvodňovat a zdůrazňovat. Žalovaný se tedy při rozhodování o výši sankce již explicitně nezabýval hledisky, jakými jsou rozsah a charakter způsobených následků a možnosti nápravy pachatele správního deliktu. Zbylými kritérii, jež jsou ostatně vyjmenována v textu napadeného rozhodnutí, se totiž zabýval prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí, a to na straně 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí.

Výše uložené sankce nově stanovené žalovaným se však opírala o obecné zhodnocení závažnosti jednání osoby delikventa a zohlednění jeho osobních a majetkových poměrů, které ovšem žalobce ani přes opakovanou výzvu prvostupňového orgánu v průběhu správního řízení nekonkretizoval.

Žalovaný při své úvaze ohledně výše sankce sice vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 9.9.2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 163/2014 Sb. ÚS, jímž byla konstatována protiústavnost § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, pokud jde o dolní hranici minimální výše pokuty. Ústavní soud v citovaném nálezu zdůraznil nutnost řádné individualizace konkrétního případu s ohledem na osoby delikventů a jejich majetkové poměry. V kontextu citovaného nálezu Ústavního soudu tedy žalovaný snížil sankci uloženou prvostupňovým orgánem na 120 000 Kč a takto stanovenou výši sankce odůvodnil na straně 7 napadeného rozhodnutí tak, že uvedl: *„[p]okud se týká závažnosti spáchaného správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, pak odvolací orgán považuje posuzované jednání za společensky škodlivé. Takovéto jednání účastníka řízení narušuje pracovní trh a negativně působí na jeho rovnováhu, neboť jsou hrubým způsobem porušena základní ustanovení zákona o zaměstnanosti v případě zaměstnávání cizinců, resp. jeho obcházení ..., a takové jednání je proti veřejným zájmům České republiky. Závažnost spáchaného správního deliktu nesplnění oznamovací povinnosti spočívá v tom, že dochází k narušení sledování trhu práce a je ohroženo sociální postavení cizinců v Evropské unii při případném poskytování dávek...z kontrolního spisu k osobním a majetkovým poměrům řízení vyplývá, že v období od 1.3.2014 do 31.3.2014 zaměstnával 54 zaměstnanců, přičemž 11 zaměstnanců zaměstnával na základě pracovní smlouvy a zbytek na základě dohod o provedení práce. Dle doložených dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, činila mzda zaměstnanců na základě pracovní smlouvy 8 500 Kč a zaměstnanců na základě dohody o provedení práce 60 Kč/hodinu. Odvolací orgán zvážil výši uložené pokuty a dospěl ke správnímu uvážení, že uloženou pokutu*

sníží. Vzhledem k majetkovým poměrům účastníka řízení je odvolací orgán přesvědčen o tom, že k naplnění individuální i generální prevence v tomto případě plně postačí pokuta ve výši 120 000 Kč. K této výši je možno dodat, že odpovídá pouze 1,2% maximální možné sankce za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce. Při vyměřování pokuty postupoval odvolací orgán na základě pravomoci svěřené mu zákonem, v zákonem určeném rozsahu v souladu s veřejnými zájmy tak, aby ve skutkově shodných nebo obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.“.

Ukládání trestu je založeno na dvou principech, a to zákonnosti a individualizace trestu. Princip individualizace trestu znamená, že správní orgán má srozumitelně účastníku řízení vysvětlit, jaké konkrétní okolnosti vzal při svém rozhodování v potaz a proč mu byla uložena v té konkrétní výši. Odůvodnění takto individualizované sankce musí precizním způsobem osvětlit všechny uvažované okolnosti tak, aby tu nebyla sebemenší pochybnost ohledně výše ukládané sankce, její adekvátnosti a spravedlnosti pro ten konkrétní subjekt.

Přestože prvostupňový orgán při svém rozhodování zmínil veškerá zákonem stanovená kritéria pro individualizaci ukládané sankce, nelze konstatovat, že odůvodnění samotného snížení výše sankce provedené žalovaným je dostatečné, zejména s ohledem na individualizaci majetkových a osobních poměrů žalobce, který k nim v průběhu správního řízení nic podstatného nesdělil.

Pokud žalovaný výši sankce uloženou prvostupňovým rozhodnutím snížil, a to z 265 000 Kč na 120 000 Kč, což měl učinit právě s přihlédnutím k osobním a majetkovým poměrům žalobce, tak je z odůvodnění jeho rozhodnutí zřejmé, že tak učinil pouze v souvislosti se zrušením dolní hranice sankce hrozící za žalobcem spáchané protiprávní jednání. Dále je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že žalovaný nebyl veden tím důvodem, že by předchozí výše prvostupňovým orgánem stanovené sankce byla uložena při samé její tehdejší spodní hranici a byla i přes tuto skutečnost s ohledem na zjištěné majetkové poměry nepřiměřená. Žádná přezkoumatelná správní úvaha žalovaného v tomto směru z odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne.

Nutno zdůraznit, že žalovaný v případě hodnocení kritéria osobních a majetkových poměrů vycházel z totožných skutkových okolností jako prvostupňový orgán. Za situace, kdy hodnocení ostatních kritérií provedené prvostupňovým orgánem obstálo, jedinou „změnu“ oproti předcházejícímu prvostupňovému rozhodnutí tak představuje pouze vydání právě shora citovaného nálezu Ústavního soudu.

Jestliže tedy prvostupňový orgán rozhodoval v mezích správního uvážení o výši sankce v rozmezí od 250 000 Kč až do 10 000 000 Kč a žalovaný posléze v rozmezí od 0 Kč až do 10 000 000 Kč, z napadeného rozhodnutí neplyne relevantní odpověď na otázku, proč je pokuta právě ve výši 120 000 Kč pokutou za zjištěné protiprávní jednání adekvátní majetkovým a osobním poměrům žalobce a proč naopak výše pokuty 265 000 Kč stanovená prvostupňovým orgánem přiměřená majetkovým a osobním poměrům žalobce nebyla. V tomto ohledu nemůže obstát pouze poměrové

vyjádření výše sankce s její horní několikamilionovou hranicí. Stěží také může dostačovat povšechné a obecné konstatování ohledně ustálené rozhodovací praxe žalovaného. V napadeném rozhodnutí tak absentuje jakýkoli individualizovaný důvod, který vedl žalovaného ke snížení výše uložené sankce prvostupňovým orgánem a k závěru, že pokuta ve výši 265 000 Kč byla vůči žalobci v intencích nálezu Ústavního soudu neadekvátní a nepřiměřená.

Žalovaným provedená úvaha, jež ho vedla ke snížení pokuty na 120 000 Kč s ohledem na nepřiměřenost původně stanovené výše sankce vůči žalobcovým majetkovým poměrům, je tak nepřezkoumatelná. Proto soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s.ř.s. V novém řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

V. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalovaný ve věci nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu náleží právo na náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek, dále náklady za právní zastoupení za dva úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), společně se dvěma režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky) a částce 1 428 Kč odpovídající výši daně z přidané hodnoty, kterou je zástupce povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., celkem tedy 11 228 Kč. K zaplacení byla neúspěšnému žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 12. října 2016

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu