



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: Družstvo Medstav Praha**, se sídlem Chopinova 1556/6, Praha 2, zastoupen JUDr. Vlastimilem Hrušeckým, advokátem, se sídlem Dělnická 30, Praha 7, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2013, č. j. 417/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 3. 2013, č. j. 417/1.30/13/14.3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 9.800,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Vlastimila Hrušeckého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2013, č. j. 417/1.30/13/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 10. 2012, č. j. 14375/4.71/12/14.3. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně uložil žalobci pokutu 250 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl žalobce dopustit tím, že dne 31. 5. 2012 umožnil výkon závislé práce cizím státním příslušníkům (O. S., nar. X a V. M., nar. X), kteří pracovali na rekonstrukci pobočky Komerční banky v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, čímž došlo k naplnění znaků nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. V rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání

měli tito cizí státní příslušníci uvedeno jako místo výkonu práce Prahu, ale v den kontroly (dne 31. 5. 2012) pracovali na rekonstrukci pobočky Komerční banky v Berouně. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že dne 31. 5. 2012 provedl fyzickou kontrolu na pracovišti rekonstrukce pobočky Komerční banky v Benešově, při níž byli při výkonu závislé práce přistiženi občané Ukrajiny O. S. a V. M. Tehdejší zástupce žalobce JUDr. Jiří Jirásek nezpochybnil skutečnosti zjištěné při kontrole, naopak sám uvedl, že výše uvedení zaměstnanci měli v pracovním povolení uvedeno jako místo výkonu práce Prahu. To stvrzují rovněž další listinné důkazy. Správní orgán měl tedy za prokázané, že žalobce naplnil skutkovou podstatu umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Při určení výše pokuty správní orgán prvního stupně přihlédl zejména k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, přičemž rovněž zohlednil i majetkové poměry žalobce, které jsou stabilní. Jako polehčující okolnost vzal v úvahu, že žalobce s ním spolupracoval a porušení právní povinnosti bylo zjištěno poprvé. S ohledem na závažnost porušení zákonem zvláště chráněného zájmu (veřejný zájem na ochraně pracovního trhu), který byl však porušen po relativně krátkou dobu, byla pokuta stanovena ve výši 250 000 Kč. Správní orgán prvního stupně uvedl, že si je vědom tvrdosti zákona, nicméně jako správní orgán je povinen řídit se zákony České republiky a v daném případě nemá jinou možnost, než uložit pokutu, kterou stanovil na spodní hranici zákonné sazby.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 10. 2012 podal žalobce odvolání, v němž namítal, že kontrolovaní pracovníci pobývají na území České republiky zcela legálně, žalobce za ně řádně odvádí státu sociální a zdravotní pojištění, zároveň pravidelně plní svou daňovou povinnost. Žalobce byl toho názoru, že správní orgán prvního stupně měl při svém rozhodování citlivě vnímat a posuzovat i jiné okolnosti v souvislosti s takto zanedbatelným správním deliktem, který ve svém důsledku nemá žádný negativní vliv na společnost ani na ekonomiku České republiky. Uložená pokuta ve výši 250 000 Kč je pro žalobce nepřiměřeně tvrdá a likvidační.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že se ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že fyzickým osobám O. S. a V. M. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, a to tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný považoval jednání žalobce za společensky škodlivé, neboť výrazně poškozuje rovné podmínky na trhu práce tím, že zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním zaměstnavatelům, kteří postupují v souladu s právem. Pokuta byla uložena v souladu s § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, správní orgán prvního stupně při určení její výše přihlédl k závažnosti správního deliktu a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Pokuta byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Žalovaný se ztotožnil se způsobem vyměření uložené pokuty i s její výší. Dodal, že k naplnění účelu sankce je nutné, aby ji žalobce vnímal jako nezanedbatelnou újmu. Správní orgány jako orgány moci výkonné nejsou oprávněny hodnotit vůli zákonodárce ani souladnost právních předpisů s ústavním pořádkem, jejich úkolem je toliko dbát na dodržování těchto předpisů.

III. Žaloba

Žalobce namítá, že zákonodárce v § 5 písm. e) bod 2 a 3 zákona o zaměstnanosti rozlišuje mezi dvěma typy nelegální práce a tím i mezi dvěma delikty, z nichž druhý uvedený je nutno považovat za závažnější a pro společnost nebezpečnější. Žalobce má za to, že je nutno vzít v úvahu všechny aspekty deliktu a podle závažnosti přistoupit k vyměření sankce. Pokud příslušné orgány nerozlišují závažnost jednání, ztrácí výše uvedené dělení správních deliktů na významu i účinku. Správní delikt žalobce spočíval pouze v tom, že vyslal na krátkodobou pracovní výpomoc dva pracovníky z místa trvalého výkonu práce, kde pracovali v souladu s pracovním povolením, na jiné místo, kde žalobce provádí práce podle smlouvy o dílo. Podle § 141 odst. 2 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. Správní orgán by tedy měl citlivě vnímat a posuzovat i jiné okolnosti v souvislosti s takto zanedbatelným deliktem, který ve svém důsledku nemá žádný negativní vliv na společnost ani ekonomiku České republiky.

Žalobce uvedl, že v zájmu zachování smluvního vztahu (zakázky) musel vyjít vstříc požadavkům investora na okamžité posílení počtu dělníků na stavbě. Nábor nových dělníků v místě, kde mělo k deliktu dojít, by si vyžádal časový prostor, který by byl pro splnění požadavku nereálný. Žalobce by navíc přijetím nového zaměstnance, kterého by pochopitelně nemohl mít prověřeného, riskoval, že dojde k chybným výkonům, které by mohly mít za následek ztrátu zakázky. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008, by měl správní orgán při určování výše pokuty přihlédnout k majetkovým poměrům přestupce, a to i v takovém případě, kdy zákon takové kritérium pro posouzení výše pokuty nestanovuje. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že pokuta by i přes svou represivní funkci neměla mít likvidační charakter. Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být podle Ústavního soudu nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry přestupce tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, pro něj nemělo likvidační účinek, resp. aby pro něj podnikatelská činnost neztratila jakýkoli smysl. Žalobce má za to, že tyto závěry je možné vztáhnout i na právnické osoby, neboť negativní důsledky by se nakonec projevíly u širokého okruhu fyzických osob napojených na právnickou osobu žalobce. Přestože byla pokuta stanovena na spodní zákonné hranici, bude mít za následek, že další podnikatelská činnost žalobce ztrácí smysl, neboť veškerý zisk by po delší dobu směřoval na zajištění prostředků pro úhradu pokuty.

Žalobce namítá, že správní orgány se nezabývaly zjištěním jeho majetkových poměrů a nepřihlížely k nim při stanovení sankce. Správní orgány se nezabývaly ani tím, jak dlouho měl protiprávní stav trvat. Správní delikt se týkal pouze dvou zaměstnanců a jejich krátkodobého přeřazení z trvalého místa výkonu práce, nejednalo se tedy o žádné systémové přehlížení předpisů. Ke správnímu deliktu došlo poprvé a státu nevznikla žádná škoda. Žalobce řádně státu odvádí sociální a zdravotní pojištění a plní i svou daňovou povinnost, avšak v důsledku udělené sankce mu hrozí, že nebude schopen odvádět ani tyto odvody a daně. Ponechání napadeného rozhodnutí v platnosti by znamenalo nepřiměřeně tvrdý zásah do majetkových poměrů žalobce, který by měl širší dopad na okolí, zejména na jeho zaměstnance, kterých je více než dvacet. Žalobce nikdy neměl žádné potíže se správními orgány ani s policií a jedná se o dlouhodobě řádně fungující podnikatelský subjekt.

Žalobce v závěru žaloby navrhuje, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na svém rozhodnutí, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Při určení výše pokuty přihlédly správní orgány k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Za spáchaný správní delikt lze uložit podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu v rozmezí od 250 000 Kč do 10 000 000 Kč. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Žalovaný se zcela ztotožnil se způsobem vyměření uložené pokuty za správní delikt. Odůvodnění výše pokuty považoval za řádné a dostatečné. Správní orgány jako orgány moci výkonné nejsou oprávněny hodnotit vůli zákonodárce ani souladnost právních předpisů s ústavním pořádkem, jejich úkolem je toliko dbát na dodržování těchto předpisů. Správní orgány při rozhodování plně respektovaly presumpci neviny i zásadu subsidiarity trestání s ohledem na možný zásah do práv a svobod občanů. Protože však jednoznačně dopěly k závěru, že žalobce naplnil všechny znaky správního deliktu, byly povinny sankcionovat jej v zákonem stanovených mezích. Žalovaný byl toho názoru, že rozhodnutí správních orgánů byla vydána v souladu se zákonem a jsou správná. Žalovaný tak navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, neboť dospěl k závěru, že jsou dány podmínky § 76 odst. 1 s. ř. s.

Městský soud v Praze považuje při posouzení věci za zásadní, že po vydání napadeného rozhodnutí Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, zrušil ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Ústavní soud v citovaném nálezu odkázal na své již dříve vyslovené závěry (v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) a konstatoval, že „přijatá právní úprava, která, jak bylo shora vyloženo, sice již byla změněna, ale je stále ještě platná, brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. (...) Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.“ Citovaný nálezn je vykonatelný publikací ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 20. 10. 2014 pod č. 219/2014 Sb. a jeho důsledky je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, a to včetně řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07). Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem bránilo správním orgánům užít správního uvážení a přizpůsobit výši sankce osobní a ekonomické situaci delikventa, což mohlo vést k uložení likvidační pokuty. Ústavní soud tedy citovaným zrušovacím nálezem otevřel cestu k tomu, aby správní orgány tyto skutečnosti nově zohlednily i při ukládání pokuty žalobci za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč.

Tím, že v průběhu řízení před Městským soudem v Praze došlo k vydání citovaného nálezu Ústavního soudu a spodní zákonná hranice pokuty za žalobcem spáchaný správní delikt byla zrušena, došlo ve své podstatě k tomu, že rozhodnutí správních orgánů neobsahují řádné odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta právě ve výši 250 000 Kč. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že při určení výše pokuty zohlednil majetkové poměry žalobce, které považoval za stabilní, přičemž za polehčující okolnosti pokládal to, že žalobce s ním spolupracoval a uvedené porušení povinností bylo u žalobce zjištěno poprvé. Správní orgán prvního stupně dodal, že státem chráněný zájem byl porušen po relativně krátkou dobu. Žalovaný ke stanovení výše sankce (kromě obecných úvah o účelu sankce) uvedl, že se ztotožňuje se způsobem vyměření pokuty i s její výší. Oba správní orgány upozornily na to, že výše sankce byla stanovena na spodní zákonné hranici. Je zřejmé, že správní orgány ve věci žalobce nespatořovaly žádné individuální okolnosti (snad kromě toho, že správní orgán prvního stupně poukázal na údajně stabilní majetkové poměry žalobce; tento poukaz je však nijak blíže nekonkretizovaný a sám o sobě jako odůvodnění výše uložené pokuty nemůže obstát), které by odůvodňovaly uložení pokuty právě ve výši 250 000 Kč. Naopak správní orgán prvního stupně uvedl několik polehčujících okolností správního deliktu. Samy správní orgány přitom vyjádřily, že nemají prostor pro dostatečnou individualizaci sankce; správní orgán prvního stupně konstatoval, že si je „vědom tvrdosti zákona“, žalovaný podotkl, že správní orgány nejsou oprávněny hodnotit vůli zákonodárce ani souladnost právních předpisů s ústavním pořádkem. Správní orgány tedy zjevně opřely svá rozhodnutí o výši pokuty pouze o protiústavně stanovenou spodní zákonnou hranici pokuty, což jim samozřejmě vzhledem k okolnostem nelze oprávněně vytýkat.

VI. Závěr

Městský soud v Praze tedy shrnuje, že v důsledku nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, došlo k tomu, že v rozhodnutí správních orgánů abscentuje řádné odůvodnění výše pokuty, a to zejména s ohledem na odvolací námitky žalobce (který v odvolání mj. namítal, že závažnost správního deliktu byla zanedbatelná a že uložená pokuta je pro něj nepřiměřeně tvrdá a likvidační). Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41). Městský soud v Praze tedy napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze pro úplnost uvádí, že žalobce v žalobě nijak nezpochybnil svou odpovědnost za spáchání správního deliktu, naopak všechny žalobní námitky směřoval proti výši uložené pokuty. Městský soud v Praze se tedy nevěnoval a ani se nemohl věnovat otázce odpovědnosti žalobce za spáchání deliktu, neboť jedinou žalobními body vymezenou otázkou soudního přezkumu byl postup správních orgánů při určení výše sankce, který byl z výše uvedených důvodů shledán nepřezkoumatelným.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,-Kč za podání žaloby a v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem. Soud žalobci přiznal odměnu za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž odměna za jeden úkon právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částku 3.100,- Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300,-Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady řízení tedy činí celkem 9.800,- Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 30. března 2016

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková