



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce **TOKSTAV CZ s.r.o.**, IČ 24713872, se sídlem v Praze 6 - Břevnově, Bělohorská 144/245, zastoupeného Mgr.Ondřejem Pustějovským, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, Zahradní 8, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 8.7.2013, č.j.: 1888/1.30/13/14.3

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Krajského soudu v Ostravě, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8.7.2013, jímž bylo zamítnuto jako nedůvodné odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 22.3.2013. Těmito rozhodnutími byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve výši 750.000,-Kč za to, že se žalobce dopustil jednání, ve kterém správní úřady shledaly naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu podle ustanovení § 140 odst.1 písm.c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zaměstnanosti), ke kterému došlo tím, že žalobce umožnil výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm.e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti.

Žalobce v podané žalobě namítl, že již v rámci řízení před správním úřadem prvního stupně uznal, že k porušení uvedeného zákonného ustanovení došlo a byl za to připraven přijmout adekvátní zákonný trest. Avšak výše pokuty, která byla za uvedený správní delikt žalobci orgánem prvního stupně stanovena, je podle názoru žalobce zcela nepřiměřená, zejména s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce. Správní úřad při správním uvážení o výši sankce nevyhodnotil správně veškeré skutečnosti podle ustanovení § 140 odst.2 zákona o zaměstnanosti ani skutečnosti, vyplývající z ustálené soudní judikatury, týkající se obdobných případů.

V ustanovení § 140 odst.4 písm.f) zákona o zaměstnanosti je stanoveno, že za uvedený správní delikt uloží orgán kontroly pokutu v rozsahu 250.000,- Kč až 10.000.000,-Kč. Správní úřady obou stupňů v posuzovaném případě uloženou pokutu ve výši 750.000,-Kč poměřovaly s horní sazbou možné pokuty i s dolní sazbou, avšak zúžily okruh parametrů, jež má orgán kontroly hodnotit v rámci správního uvážení při ukládání pokuty, výhradně na hlediska, výslovně uvedená v zákoně a zcela opomenuly ekonomickou situaci žalobce, kterou jako důležité hledisko opakovaně dovodila judikatura. Podle názoru žalobce je pokuta stále nepřiměřeně vysoká zejména k majetkovým poměrům žalobce. Podle názoru žalobce má mít každá výše pokuty zejména výchovný a preventivní účel. Pro žalobce v jeho současné ekonomické situaci má i pokuta v řádech tisíců korun znatelné důsledky a pokuta v částce 750.000,-Kč by pro něho mohla mít velmi závažné důsledky, když sedmsetkrát převyšuje výsledek hospodaření za poslední ukončení účetní období roku 2012. Žalobce by musel evidentně ukončit svoji podnikatelskou činnost a i v případě splácení pokuty po částech by byl závazek pro žalobce natolik tíživý, že by nebyl schopen obstát v konkurenčním boji a rovněž by musel svou ekonomickou aktivitu ukončit.

Žalobce v podané žalobě poukázal rozsáhle na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k pojmu „uložení likvidační pokuty“ a uzavřel, že za likvidační považují tyto soudy již takové pokuty, které dosahují dvoj- až šestinásobku zisku, vykázaného za předcházející účetní období. V daném případě byla rozhodnutím správního úřadu prvního stupně, které žalovaný v plném rozsahu potvrdil, uložena pokuta, která zisk žalobce překračuje více než sedmisetnásobně. Podle názoru žalobce je napadeným rozhodnutím porušena zásada správního řízení podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle níž správní úřad dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Závěrem podané žaloby žalobce navrhl, aby rozhodnutí žalovaného odvolacího správního úřadu bylo soudem zrušeno, případně aby soud využil možnosti uvedené v ustanovení § 78 odst.2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) a aby trest, který byl žalobci uložen ve zjevně nepřiměřené výši, snížil či od něj upustil.

Usnesením ze dne 19.8.2013, č.j.: 78Ad 68/2013 - 12, Krajský soud v Ostravě postoupil podanou žalobu Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému k projednání a rozhodnutí této věci.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě vyplývá, že k výši uložené sankce žalobci je třeba uvést, že umožnění výkonu nelegální práce je správním deliktem, za který se uloží podle ustanovení § 140 odst.4 písm.f) zákona o zaměstnanosti

pokuta do výše 10.000.000,- Kč, nejméně však ve výši 250.000,-Kč. Při určení výše pokuty žalobci správní orgány přihlédly k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Žalobce nesplnil jak povinnost zaměstnávat fyzické osoby – cizince jen tehdy, mají-li platné povolení k zaměstnání, tak i povinnost zaměstnávat je na základě uzavřeného pracovněprávního vztahu. Vzhledem k tomu, že k porušení stanovených povinností došlo u většího počtu osob a k porušování zákona docházelo po delší dobu a opakovaně, šlo o běžnou praxi žalobce a správní úřad s ohledem na společenskou nebezpečnost takového jednání uložil pokutu ve výši 750.000,- Kč. V takto stanovené výši pokuty již správní úřady zohlednily majetkové poměry žalobce a žalobcem tvrzenou skutečnost, že za plnění ze zakázky pro společnost UNIFLEX MORAVIA s.r.o. nedostal žalobce zaplacen, což způsobilo, že žalobci nebyl zaplacen závazek této společnosti ve výši 1.208.940,- Kč. Žalovaný považuje způsob vyměření uložené pokuty za správný, odůvodnění rozhodnutí pak považuje za řádné a dostatečné. Správní úřady při svém rozhodování respektovaly skutečnost, že nelze ukládat pokutu, která by pro sankciovaný subjekt měla likvidační charakter, stanovenou pokutu však vzhledem k výši finančních prostředků, jimiž žalobce v rámci výkonu svého podnikání disponuje, nelze považovat za likvidační. Sankce má plnit svůj hlavní účel generální prevence a odrazovat další osoby od protiprávního jednání, proto je třeba, aby v sobě obsahovala rovněž složku represivní. Předmětná pokuta byla uložena v souladu se zásadou, podle níž při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nesmí vzniknout nedůvodné rozdíly. Žalobce byl správními orgány poučen o možnosti požádat příslušný úřad o posečkání s úhradou či o rozložení požadované úhrady do splátek.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 22.3.2013 byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst.1 písm.c) zákona o zaměstnanosti, za což mu byla podle ustanovení § 140 odst.4 písm.f) téhož zákona uložena pokuta ve výši 750.000,- Kč. Důvodem uložení pokuty byla skutečnost, že žalobce umožnil fyzickým osobám - celkem čtyřem občanům Evropské unie rumunské státní příslušnosti a čtyřem občanům Ukrajiny ve dnech od 10.5.2012 do 29.5.2012 vykonávat práce třídění fóliového odpadu na pracovišti výše zmíněné společnosti UNIFLEX MORAVIA s.r.o. v Bruntále bez písemně uzavřených pracovněprávních vztahů a tím umožnit výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm.e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti a dále ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, čímž žalobce porušil i ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 22.3.2013 včasné odvolání, v němž nikterak nepopíral, že k předmětnému porušení právních předpisů došlo, ale nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval zejména v tom, že inspektorát práce při vyměřování výše sankce nezohlednil všechny okolnosti případu a vyměřil účastníku řízení pokutu, která je pro něj nepřiměřená a likvidační.

O podaném odvolání rozhodl žalovaný odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání zamítl a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce potvrdil se závěrem, že správním orgánem uložená pokuta byla uložena v souladu s ustanovením § 141 odst.2 zákona o zaměstnanosti.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě podle ustanovení § 75 s.ř.s. a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení na výzvu soudu výslovně nepožádal o nařízení ústního jednání, postupoval soud podle ustanovení § 51 odst.1 s.ř.s. a rozhodl o podané žalobě, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a žalobci byla pravomocně uložena pokuta ve výši 750.000,-Kč za správní delikt podle ustanovení § 140 odst.1 písm.c) zákona o zaměstnanosti, kterého se žalobce dopustil tím, že umožnil ve výroku rozhodnutí uvedeným cizincům výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm.e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti.

Žalobce v podané žalobě namítl, že již v rámci řízení před správním úřadem prvního stupně uznal, že k porušení uvedeného zákonného ustanovení došlo a byl za to připraven přijmout adekvátní zákonný trest. Z uvedeného důvodu byl Městský soud v Praze vázán žalobními body a nezkoumal otázku důvodnosti uložení sankce za uvedený správní delikt, ale zabýval se pouze žalobními námitkami, které směřovaly do výroku rozhodnutí a jejich odůvodnění ohledně výše uložené pokuty, která je podle názoru žalobce zcela nepřiměřená, zejména s ohledem na osobní a majetkové poměry žalobce, když přibližně sedmsetkrát převyšuje žalobcem dosažený hospodářský výsledek za zdaňovací období roku 2012. Správní úřad při správním uvážení o výši sankce podle názoru žalobce nevyhodnotil správně veškeré skutečnosti podle ustanovení § 140 odst.2 zákona o zaměstnanosti ani skutečnosti, vyplývající z ustálené soudní judikatury, týkající se obdobných případů.

Podle ustanovení § 140 odst.1 písm.c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm.e) bodu 1 nebo 2.

Podle ustanovení § 5 písm.e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí mj. případy, kdy fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle ustanovení § 41 odst.1 písm.c) zákoníku práce.

Podle ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zelené karty nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván po dobu ode dne vydání tohoto potvrzení do ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zelené karty nebo modré karty.

Podle ustanovení § 140 odstavec 4 písm.f/ zákona o zaměstnanosti se za správní delikt

podle odstavce 1 písm.c/ uloží pokuta do 10.000.000,- Kč, nejméně však ve výši 250.000,- Kč.

Podle ustanovení § 78 odstavec 2 s.ř.s. rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1 uvedeného právního ustanovení, 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.

Městský soud v Praze se proto k uplatněným žalobním námitkám zabýval jak odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí ohledně stanovení výše ukládané pokuty, tak i moderačním návrhem žalobce na snížení pokuty, která byla uložena stále při spodní hranici rozpětí zákonné sazby.

Pokud jde o námitky žalobce, v nichž spatřoval nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a požadoval jeho zrušení soudem, tyto soud neshledal důvodnými.

Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že se výši pokuty pečlivě zabývaly a zjišťovaly všechny skutečnosti svědčící jak ve prospěch, tak v neprospěch žalobce. Správní orgány obou stupňů posuzovaly jak polehčující okolnosti (možnou nedobytnost pohledávky žalobce vůči společnosti UNIFLEX MORAVIA s.r.o.), tak okolnosti svědčící v neprospěch žalobce (větší rozsah jednání žalobce co do počtu nelegálně zaměstnávaných cizinců, dlouhodobost a opakovanost porušování citovaného právního ustanovení). Hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata správního deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Přitom právě zmiňovaná intenzita jednání nebyla zanedbatelná. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že správní úřady obou stupňů ve výši uložené pokuty zhodnotily, že v případě žalobce nejsou splněny předpoklady pro závěr o tom, že se jedná o zaměstnavatele, který má prospěch z jednání organizovaných skupin při zaměstnávání cizinců v České republice, tato svou povahou polehčující okolnost byla vzata v potaz při ukládání výše trestu, protože žalobci nebyla navzdory nikoli jednorázovému či zanedbatelnému rozsahu protiprávního jednání a z něj plynoucího majetkového prospěchu uložena pokuta v nejvyšší možné míře. Skutečnost, že ani za zcela jednoznačně zjištěných a v odůvodnění rozhodnutí popsanych výše uvedených přitěžujících okolností nebyla žalobci uložena pokuta ani v jedné desetině horní hranici stanovené sazby, svědčí jednoznačně o tom, že správní úřady obou stupňů řádně a úplně posoudily i polehčující okolnosti a neuložily žalobci pokutu ve zjevně nepřiměřené výši.

Žalovaný odvolací správní úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí o odvolání (zejména na straně 5/6) přesvědčivě vyložil, z jakých okolností a důvodů dospěl k závěru, že výše uložené pokuty není v případě žalobce likvidační, byť je pro něho zcela zřejmě pokutou citelnou. Městský soud v Praze tyto závěry žalovaného správního úřadu přezkoumal s ohledem na osvědčené a prokázané majetkové poměry žalobce a dospěl přitom k závěru, že správní úřady obou stupňů zcela konkrétním, určitým, srozumitelným a tedy přezkoumatelným způsobem uvedly, z jakých důvodů ukládaly pokutu v částce 750.000,- Kč, když správně poukázaly na preventivní charakter výše pokuty, který je jednou z funkcí účelem správního trestání. Výše pokuty není přímo odvislá od případně získaného

majetkového prospěchu, byť určitý vztah mezi těmito okolnostmi je zajisté dán, a to zejména v tom smyslu, že sankce za protiprávní jednání by neměla být nižší než prospěch z něho.

Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, jako je tomu v posuzovaném případě, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu, upravené v ustanovení § 78 odstavci 2 s.ř.s., tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený a městský soud již výše vyložil, z jakých důvodů dospěl k závěru, že se v posuzované věci o takový případ jedná.

Žalovaný správní úřad se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce, své rozhodnutí včetně výše uložené sankce řádně odůvodnil. Neshledal-li soud žádnou žalobní námitku důvodnou, žalobu v celém rozsahu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst.7 s.ř.s. zamítl.

O nákladech řízení bylo soudem rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s., kdy podle úspěchu ve věci by právo na náhradu nákladů řízení náleželo žalovanému správnímu úřadu, kterému však žádné prokazatelné náklady v řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 4.června 2014

JUDr.Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu