



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobce: JARMYK, družstvo**, Kloboučnická 1425, Praha, IČ 27587410, zastoupeného Mgr. Janem Lipavským, advokátem v AK Perthen, Perthenová, Švadlena a partneři s.r.o., sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, proti **žalovanému: Státnímu úřadu inspekce práce**, sídlem v Opavě, Horní náměstí 103/2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13.8.2012, č.j. 2506/1.30/12/14.3,

t a k t o :

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Státního úřadu inspekce práce ze dne 13.8.2012, č.j. 2506/1.30/12/14.3, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17.5.2012, č.j. 11199/7.71/12/14.3, kterým bylo rozhodnuto, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31.12.2011 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, že v období od 15.6.2011 do 21.10.2011 umožnil dvěma cizincům výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, když cizinec I. S., nar. ..., státní příslušnost Ukrajina, vykonával pomocné dělnické práce a úklid na stavbě „Rozšíření výroby masných výrobků společnosti Hajšo“ a místem výkonu práce byla obec Hora Svatého

Šebestiána 4, okr. Chomutov, což bylo v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání č.j. TUA-36/2011-za, které mu bylo vydáno na období od 30.5.2011 do 29.8.2011 s druhem práce „93292 pomocní dělníci ve výrobě“ a místo výkonu práce bylo stanoveno „dle zakázek firmy v okrese Trutnov“ a dále v rozporu s vydaným povolením č.j. TUA-36-1/2011, které bylo vydáno na období od 30.8.2011 do 31.12.2011 s druhem práce „93292 pomocní dělníci ve výrobě“ a místo výkonu práce bylo stanoveno „dle zakázek firmy v okrese Trutnov“ a cizinec I. S., nar. ..., státní příslušnost Ukrajina, vykonával pomocné zednické práce a úklid na stavbě „Rozšíření výroby masných výrobků společnosti Hajšo“ v obci Hora Svatého Šebestiána 4, okr. Chomutov, v rozporu s vydanými povoleními k zaměstnání č.j. TUA-30/2011-za, které mu bylo vydáno na období od 23.5.2011 do 22.8.2011 s druhem práce „93292 pomocní dělníci ve výrobě“ a místo výkonu práce bylo stanoveno „dle zakázek firmy v okrese Trutnov“ a dále v rozporu s vydaným povolením č.j. TUA-30-1/2011-za, které bylo vydáno na období od 23.8.2011 do 31.12.2011 s druhem práce „93292 pomocní dělníci ve výrobě“ a místo výkonu práce bylo stanoveno „dle zakázek firmy v okrese Trutnov“, za což mu byla uložena pokuta ve výši 80 000,- Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000,- Kč.

V žalobě uvedl, že nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí spatřuje v tom, že sankce, která mu byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně uložena je příliš vysoká. V jeho konkrétním případě jde ve srovnání s jinými případy umožnění výkonu nelegální práce (např. zcela bez pracovního povolení) o správní delikt menší závažnosti a sankce ve výši 5 000 000,- Kč, kterou lze dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. e) zákona o zaměstnanosti stanovit v daném případě jako maximální, zcela neodpovídá rozsahu a závažnosti jednání žalobce. Dle ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platí, že při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Na straně žalobce jde o první porušení ustanovení zákona o zaměstnanosti a jde pouze o jednorázové porušení, byť se týká dvou osob. Na uvedený správní delikt žalobce je nutno pohlížet jako na méně závažný, navíc s ohledem na krátkou délku a malý rozsah trvání, kdy správní orgán při stanovení sankce ve výši 80 000,- Kč k těmto polehčujícím okolnostem v dostatečné míře nepřihlédl a postihl žalobce nepřiměřeně tvrdým způsobem. Sankce v nižší výši by lépe odpovídala hlavní funkci sankce v daném případě, tedy zejména poučit žalobce o jeho povinnostech a motivovat jej v budoucnu k jejich plnění.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že spáchání správního deliktu bylo správním orgánem I. stupně prokázáno a pokuta byla v souladu se zákonem o zaměstnanosti uložena v přiměřené výši. Žalobce v odvolání ani v žalobě nezpochybňoval skutková zjištění. Žalovaný, stejně jako správní orgán I. stupně, rozvedl v odůvodnění jednotlivé aspekty mající vliv na výši uložené pokuty. V souladu s ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti bylo při určení výše pokuty přihlédnuto k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Shodně se soudní judikaturou byly též zkoumány poměry žalobce. Skutečnost, že správní delikt byl spáchán u dvou cizinců, vykonávajících činnost téměř 4 měsíce, považuje nikoliv za polehčující, ale naopak za přitěžující okolnost. Umožnění výkonu nelegální práce, a tedy i práce cizince v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, je obecně posuzováno jako spáchání velmi závažného správního deliktu, o čemž svědčí typová závažnost tohoto správního deliktu, kterou zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty. Individuální závažnost správní orgán I. stupně i žalovaný spatřovali právě v četnosti, v délce jednání, při

znalosti žalobce o zákonných podmínkách pro vydání povolení a jednání v rozporu s nimi. Je pravdou, že se jednalo o prvé pochybení. Tato skutečnost jde nepochybně ve prospěch žalobce. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným okolnostem byla žalovaným potvrzena pokuta při dolní hranici zákonného rozpětí ve výši 1,6 % zákonné sazby. V této souvislosti odkázal žalovaný na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, 1 Afs 1/2012-36. Dle názoru žalovaného nemůže žalobcem tvrzená nepřiměřenost výše pokuty vést k závěru, že rozhodnutí je nezákonné, neboť pokuta byla uložena podle pravidel stanovených v ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, v mezích ustálené rozhodovací praxe v obdobných případech. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že pokuta musí plnit jak funkci preventivní, tak represivní, přičemž tyto musí být při stanovení výše pokuty vyvážené. O prevenci jako hlavní funkci sankce nelze hovořit.

O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s.ř.s.“) bez jednání, neboť žalobce a žalovaný se po řádném poučení, že mohou vyslovit souhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřili.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze cla, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že možní výkon nelegální práce.

Podle § 140 odst. 4 písm. e) zákona o zaměstnanosti za správní delikt se uloží pokuta do 5 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c).

Podle § 140 odst. 4 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1.1.2012, se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c), nejméně však ve výši 250 000 Kč.

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

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 podle odstavce 1, 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.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, 1 Afs 1/2012, www.nssoud.cz, je uvedeno, že soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s.ř.s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s.ř.s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, 7 As 22/2012, www.nssoud.cz, smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s.ř.s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10 000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008, 4 Ads 113/2007, www.nssoud.cz, vyplývá, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil. Řádné 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. Správní orgán je tak povinen při ukládání sankce podrobně a přesvědčivě odůvodnit, k jakým skutečnostem přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv měly tyto skutečnosti na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Žalovaný založil úvahy při přezkumu výše stanovené pokuty na tom, že maximální možnou hranici v daném případě je uložení pokuty ve výši 5 000 000,- Kč a od 1.1.2012 byla tato hranice ještě zvýšena na 10 000 000,- Kč se stanovením spodní hranice pokuty ve výši nejméně 250 000,- Kč. Dále zhodnotil, že delikt byl spáchán u dvou osob a v rozsahu 4 měsíců, což považoval za přitěžující okolnost, stejně jako to, že žalobce i oba cizinci věděli o povinnosti mít povolení k zaměstnání. Jako polehčující okolnost zhodnotil žalobce první porušení zákona o zaměstnanosti. Z těchto důvodů byla shledána výše sankce jako přiměřená, když žalobce ani k výzvě správního orgánu I. stupně nedoložil své majetkové poměry a počet zaměstnávaných osob.

Soud v daném případě považuje za nutné připomenout, že od 1.1.2012 byla zvýšena spodní i horní hranice pokuty za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. To svědčí o skutečnosti, že společenská nebezpečnost jednání spočívajícím v umožnění nelegální práce, a to ať už v rozporu s povolením či bez povolení k zaměstnání, je vysoká a v poslední době ještě stoupla, což zákonodárce promítl do změny právní úpravy výše sankce za toto jednání. Umožnění nelegální práce i nadále zůstává nejzávažnějším správním deliktem v zákoně o zaměstnanosti. V této souvislosti soud poukazuje na Nejvyšším správním soudem řešený případ (rozsudek ze dne 8.8.2013, 4 Ads 36/2013, www.nssoud.cz) spočívající v tom, že dne 21.1.2012 umožnil zaměstnavatel jedné osobě vykonávat nelegální práci spočívající v obsluze baru. V tomto případě byla zaměstnavateli uložena za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění od 1.1.2012, pokuta ve výši 250 000,- Kč. Tento případ ilustruje mimo jiné to, že kdyby se deliktního jednání dopustil žalobce o necelé tři měsíce později, byla by nejnižší možná výše pokuty 250 000,- Kč. Žalovaný zhodnotil na jedné straně polehčující okolnost, že jde o prvé porušení zákona o zaměstnanosti, na druhé straně jako přitěžující okolnost zhodnotil, že se jednalo o dvě osoby vykonávající nelegální práci a délku výkonu práce. Soud se tímto hodnocením polehčující a přitěžujících okolností zcela ztotožňuje, neboť zejména délku výkonu práce od 15.6.2011 do 21.10.2011 je nutno považovat za dlouhodobý výkon nelegální práce a nikoliv pouze za jednorázový nebo krátkodobý výkon nelegální práce. Za nelegální práci ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je totiž nutno považovat již i výkon práce bez povolení zaměstnání nebo v rozporu s ním v rámci jednoho dne. Soud se neztotožňuje ani s tvrzením žalobce, že hlavní funkcí sankce je subjekt poučit a motivovat do budoucna, neboť vedle preventivní funkce sankce je stejně důležitá i funkce represivní, které musí být ve vzájemné rovnováze (viz rozsudek NSS ze dne 24.5.2006, 1 Afs 50/2005, www.nssoud.cz). Soud pak nemůže hodnotit jako zjevně nepřiměřenou pokutu tu, která byla uložena ve výměře 1,6% zákonného rozpětí, pokud zde nejsou dány nějaké další zcela mimořádné okolnosti. Ty soudem nebyly shledány a nebyly žalobcem ani tvrzeny. Soud musí dokonce konstatovat, že je zde více přitěžujících okolností, než polehčujících a neshledává nic, co by odlišovalo případ žalobce od tohoto typu případů.

Soud veden shora uvedenými zásadami při přezkumu přiměřenosti uložené pokuty, kdy do úvah správního orgánu může zasáhnout až tehdy, kdy je pokuta zjevně nepřiměřená, konstatuje, že takovouto nepřiměřenost neshledal.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Současně v souladu s ust. § 60 odst. 1 věty první nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti podle obsahu správního spisu vůbec nevznikly.

Poučení: 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 nejbližší 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.

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 Ústí nad Labem dne 4. prosince 2013

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová