



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: **D.Z.**
bytem [REDACTED]
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Šmídkem
sídlem Jestřabí 974, Liberec 1

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2017, č. j. OD1024/17-2/67.1/17265/St

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 18. 8. 2017, č. j. OD1024/17-2/67.1/17265/St, **se** ve výroku pod bodem 2. **zrušuje** pro vady řízení a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **9 800 Kč**, k rukám jeho právního zástupce Mgr. Petra Šmídka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá přezkumu výroku 2. shora uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný změnil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj ze dne 13. 6. 2014, č. j. 11440/7.72/14/14.3. tak, že se snižuje pokuta uložená za správní delikt a žalobci se ukládá pokuta ve výši 84 000 Kč.
2. Prvostupňovým rozhodnutí byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl dopustit tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, když dne ■■■ umožnil při zateplování panelového domu na pracovišti v obci ■■■ u ■■■, ulice ■■■, výkon práce (pomocné zednické práce) třem fyzickým osobám, aniž by s nimi měl uzavřenou pracovní smlouvu nebo některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, přičemž výkon práce těchto fyzických osob vykazoval znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, čímž žalobce porušil § 3 zákoníku práce a umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, za což mu byla uložena pokuta ve výši 295 000 Kč dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Proti uvedenému rozhodnutí se žalobce odvolal, žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2014, č. j. 3054/1.30/14/14.3, žalobcovo odvolání zamítnul a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
3. Rozsudkem ze dne 16. 6. 2015, č. j. 59 Ad 18/2014-45, zdejší soud rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2014 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud neshledal důvodné žalobní námitky týkající se viny žalobce ze spáchání shora popsáního správního deliktu na úseku zaměstnanosti. Ovšem s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. pl. ÚS 52/13, publ. pod č. 219/2014 Sb., jímž Ústavní soud zrušil část § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, a s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-41, dospěl soud k závěru, že pokuta uložená žalobci při spodní hranici pokuty ukládané podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti byla protiústavní, neboť výši uložené pokuty správní orgány odvíjely od neústavní minimální hranice pokuty 250 000 Kč. Soud zavázal žalovaného, aby v dalším řízení znovu rozhodl o uložení pokuty za spáchaný správní delikt způsobem, který nebude představovat pokutu likvidačního charakteru a bude odpovídat zjištěným osobním a majetkovým poměrům žalobce s tím, že neposkytne-li žalobce potřebnou součinnost, žalovaný stanoví majetkové poměry žalobce odhadem v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, přičemž na místě bude uvést konkrétní skutečnosti, které se k provedení odhadu vztahují.
4. Žalovaný pokračoval ve správním řízení, usnesením ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4625/1.30/15-2, žalobci určil lhůtu deseti pracovních dnů k doložení aktuálních majetkových poměrů, usnesení bylo doručeno obecnému zmocněnci žalobce J. Z.

Ve stanovené lhůtě, ani do vydání rozhodnutí o odvolání neměl žalovaný od žalobce k dispozici podklady vztahující se k jeho osobním a majetkovým poměrům.

5. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 4. 8. 2015 žalovaný potvrdil výrok 1. prvostupňového rozhodnutí o vině žalobce, výrokem 2. rozhodnutí změnil co do výše uložené pokuty a žalobci za spáchaný správní delikt uložil pokutu ve výši 84 000 Kč podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný k výši pokuty konstatoval, že přihlédl k vysoké společenské škodlivosti žalobcova jednání, která vyplývá i z maximální možné výše sankce. Zohlednil, že žalobce jako podnikatel měl a mohl vědět, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem a dostatečně nedbal na své povinnosti při výkonu práce dotčených fyzických osob pro jeho sobu a musel si být vědom zákazu výkonu nelegální práce, když jeho oprávnění k živnostenskému podnikání vzniklo již dne 1. 1. 2001. Jako polehčující okolnost žalovaný hodnotil výkon nelegální práce v krátkém časovém úseku jednoho dne, jako přítěžující okolnost žalovaný hodnotil, že závislou práci mimo pracovněprávní vztah žalobce umožnil třem osobám. K osobním a majetkovým poměrům žalobce žalovaný konstatoval, že ač byl žalobce vyzván k jejich doložení, do dne vydání rozhodnutí tak neučinil. Proto žalovaný vyšel ze statických údajů RES ČSÚ v ARES, kde je žalobce veden jako ostatní osoba samostatně výdělečně činná, bez zaměstnanců. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce není v likvidaci, konkurzu, ve vyrovnání, ani v insolvenčním řízení. K výši pokuty 84 000 Kč žalovaný konstatoval, že plní svou funkci, odpovídá jen 0,84 % maximální možné sankce za správní delikt. Pokutu žalovaný hodnotil jako citelnou, ale s ohledem na zjištěné majetkové poměry žalobce jako nikoli s likvidačními účinky.

II. Žaloba

6. V žalobě se žalobce bránil pouze výši uložené pokuty výrokem 2. napadeného rozhodnutí žalovaného, stanovenou výši pokuty považoval s ohledem na své finanční poměry za likvidační. Žalovaný podle žalobce nepostupoval v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, neboť napadené rozhodnutí neodpovídá okolnostem daného případu ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, žalovaný ve věci nově rozhodl, aniž opatřil nezbytnou informaci o osobních a majetkových poměrech žalobce dle § 4 odst. 2 správního řádu, jak mu bylo uloženo rozsudkem. Žalobce připomenul, že soud žalovaného zavázal rozhodnout o uložení pokutě tak, aby nepředstavovala pokutu likvidačního charakteru, odpovídala zjištěným jeho osobním a majetkovým poměrům. Pokud žalovaný v rozhodnutí zmínil, že k výzvě zaslané zmocněnci žalobce nedoložil majetkové poměry, namítal žalobce, že žalovaný měl informaci o to, že žalobce byl v řízení před soudem zastoupen advokátem Mgr. Petrem Šmídkem, a nic nenasvědčovalo tomu, že byl tento právní zástup ukončen. Žalobce na výzvu žalovaného reagoval, svému právnímu zástupci předložil daňová přiznání za roky 2012, 2013 a 2014, která byla dne 28. 7. 2015 odeslána pracovišti žalovaného oblastního inspektorátu práce do Ústí nad Labem. Z toho bylo možné dovodit, že je žalobce v dalším řízení zastoupen advokátem, proto není pravdivé tvrzení, že žalobce na výzvu žalovaného nereagoval. Žalobce spatřoval nesprávný postup žalovaného také v tom, že napadené rozhodnutí bylo doručeno otci žalobce.

Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil ve výrocích pod bodem 2. a 3. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na usnesení ze dne 30. 6. 2015, kterým žalobci stanovil lhůtu deseti pracovních dnů k doložení majetkových poměrů. Ve stanovené lhůtě žalobce svoje majetkové poměry nedoložil, ačkoli byl poučen, že podle § 36 odst. 1 správního řádu žalovaný nepřihlédne k podání učiněnému po stanovené lhůtě. Pakliže žalobce zaslal svá přiznání k dani z příjmu fyzických osob až dne 28. 7. 2015, nedopustil se žalovaný pochybení, pokud k tomuto podání nepřihlédl. Dále uvedl, že adresoval podání správnímu orgánu I. stupně, nikoli žalovanému. Žalovaný proto neměl do vydání rozhodnutí o podání žalobce žádné informace a není vadou, pokud k němu nepřihlédl, neboť podání nebylo odesláno ve stanovené lhůtě. Žalovaný odkázal na str. 9 – 11 napadeného rozhodnutí, kde se zabýval všemi skutečnostmi, k nimž bylo při stanovení výše pokuty přihlédnuto, majetkové poměry žalobce si opatřil samostatně bez jeho součinnosti. S ohledem na vysokou společenskou škodlivost dotčeného správního deliktu uložil pokutu ve výši 84 000 Kč. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že pokud by soud přihlédl k doloženým majetkovým poměrům žalobce, uložená pokuta není způsobila přivodit likvidaci žalobce. K nesprávnému doručení napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že rozsudkem soudu bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, ve správním řízení bylo pokračováno v okamžiku, kdy žalovaný rozhodoval o podaném odvolání. Ve správním spise byla založena pouze plná moc ze dne 11. 7. 2014, kterou žalobce zmocnil svého otce J. Z. Žalovaný neměl právní podklad, na základě kterého by zasílal písemnosti jinému zástupci či přímo žalobci. Plná moc udělena Mgr. Petru Šmídkovi nebyla do správního spisu založena, soudní řízení, které předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí, pak s následným správním řízením netvoří celek. Nad to je zřejmé, že se žalobce s usnesením i napadeným rozhodnutím seznámil. Z uvedených důvodů žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítnul s tím, že žalobce je povinen nahradit žalovanému náklady řízení.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, které se týkaly pouze výroku o sankci za správní delikt, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního dle § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s. Po provedeném přezkumu dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného je ve výroku 2. nepřezkoumatelné pro vady řízení spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
9. V první řadě musí soud odmítnout námitku nesprávného doručení napadeného rozhodnutí. Žalovaný postupoval v souladu s § 33 odst. 1, § 34 odst. 2 správního řádu, pokud napadené rozhodnutí doručil zmocněnci žalobce J. Z., který žalobce

zastupoval ve správním řízení na základě plné moci ze dne 11. 7. 2014. Advokát Mgr. Petr Šmídek zastupoval žalobce v řízení o žalobě proti předchozímu rozhodnutí žalovaného, ovšem další správní řízení vedené žalovaným o odvolání žalobce po vydání zrušujícího rozsudku nebylo pokračováním tohoto soudního řízení správního, na které by se zastupování žalobce uvedeným advokátem vztahovalo. Žalovaný měl k dispozici pouze plnou moc, kterou bylo doloženo zmocnění udělené J. Z. ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) správního řádu k jednání před žalovaným, ukončení tohoto zastupování nebylo žalovanému sděleno a prokázáno, jiná plná moc prokazující dohodu o zastupování advokátem nebyla předložena. Tytéž závěry lze vztáhnout i na doručení výzvy k prokázání osobních a majetkových poměrů žalobce. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem, doručoval-li v dalším řízení o odvolání žalobce písemnosti jeho zmocněnci na základě plné moci ze dne 11. 7. 2014.

10. Nyní již k namítanému pochybení žalovaného při uložení pokuty. Rozsudkem ze dne 16. 6. 2015, č. j. 59 Ad 18/2014-45, soud závázal žalovaného, aby v dalším řízení znovu rozhodl o pokutě způsobem, který nebude představovat pokutu likvidačního charakteru a bude odpovídat zjištěným osobním a majetkovým poměrům žalobce s tím, že neposkytne-li žalobce potřebnou součinnost, žalovaný stanoví majetkové poměry žalobce odhadem. Soud odkázal na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, a žalovaného vedl k tomu, aby ve svém rozhodnutí uvedl konkrétní skutečnosti, které se k provedení odhadu vztahují.
11. Soud má za to, že žalovaný v intencích závěrů Nejvyššího správního soudu a závazného právního názoru soudu nepostupoval, jeho úvahy o nikoli likvidačním charakteru pokuty, která odpovídá osobním a majetkovým poměrům žalobce, jsou nepřezkoumatelné. Soud připomíná, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Úvahy vedoucí ke konkrétní výši pokuty, včetně hodnocení přiměřenosti pokuty zjištěným osobním a majetkovým poměrům delikventa, musí být konkrétně uvedeny tak, aby mohly být podrobeny přezkumu.
12. Žalovaný přezkoumatelným způsobem odůvodnil vysokou škodlivost žalobcova protiprávního jednání, z rozhodnutí vyplývají i konkrétní polehčující a přitěžující okolnosti případu, které žalovaný při stanovení konkrétní výše pokuty reflektoval. Soud však postrádá jakékoli bližší vymezení osobních a majetkových poměrů žalobce, na základě kterých žalovaný dospěl k závěru, že pokuta ve výši 84 000 Kč, byť jde o 0,84 % zákonem stanovené horní hranice sankce, nepředstavuje překročení ústavněprávního korektivu přiměřenosti pokuty poměrům žalobce.
13. Žalovanému nelze vytýkat, že nepřihlédl k daňovým přiznáním žalobce za roky 2012, 2013 a 2014. Tyto listiny nebyly žalovanému ve stanovené lhůtě předloženy. Jde k tíži žalobce, že důkazy vztahující se k jeho příjmům zaslal opožděně, nadto nikoli žalovanému, ale Oblastnímu inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, tj. správnímu orgánu I. stupně, a že tento správní orgán důkazy nestihl žalovanému postoupit před vydáním napadeného rozhodnutí.

14. Ovšem i v případě, že žalovaný neměl od žalobce tyto údaje k dispozici, bylo jeho povinností učinit si základní představu o jeho příjmech a majetku. Omezenými pravomocemi správního orgánu při zjišťování osobních a majetkových poměrů se zabýval Nejvyšší správní soud v již zmíněném usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, pod body 35. – 37. K postupu správního orgánu při neposkytnutí součinnosti ze strany účastníka řízení potom v bodu 38. uvedl: *„Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“*
15. Žalovaný žádným z naznačených způsobů nepostupoval. Jeho zjištění, že žalobce je ve veřejném rejstříku ARES veden jako osoba samostatně výdělečně činná, nikoli v insolventi, nijak žalobcovy majetkové či příjmové poměry neurčuje. Bylo na místě, aby žalovaný učinil konkrétní kroky ke zjištění osobních a majetkových příjmů žalobce z úřední povinnosti, např. zjistil z katastru nemovitostí, zda žalobce nevlastní nemovitý majetek, zhodnotil, zda mu z něj nemohou plynout i příjmy, či jeho příjmy jako samostatně podnikající osoby bez zaměstnanců alespoň odhadl např. při využití průměrných příjmů v dané oblasti podnikání (stavebnictví) dle údajů Českého statistického úřadu či Ministerstva práce a sociálních věcí. Teprve, jsou-li alespoň příjmy stanoveny přibližně odhadem, je možné hodnotit, zda je stanovená výše pokuty likvidační.

V. Závěr a náklady řízení

16. Z uvedených důvodů soud rozhodnutí v napadeném rozsahu zrušil podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení a věc vrátil podle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.
17. Ve věci soud rozhodoval, aniž nařídil jednání, v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
18. V dalším řízení bude povinností žalovaného postupovat v souladu s vysloveným právním názorem soudu a konkretizovat osobní a majetkové poměry žalobce (nyní již také s přihlédnutím k v mezidobí předloženým daňovým přiznáním žalobce) a uložit pokutu za správní delikt v nikoli likvidační výši. Soud připomíná, že *„Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo*

se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“

19. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
20. V souzeném případě byl žalobce úspěšný, proto mu soud proti žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení. Ty byly tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu dle příslušné položky sazebníku soudních poplatků ve výši 3 000 Kč a odměnou právního zástupce za 2 úkony právní služby ve výši 6 200 Kč [2 úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], náhradou hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 paušály po 300 Kč za 2 úkony právní služby dle § 13 odst. 1, odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 9 800 Kč. Advokát k výzvě soudu neprokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto nebyla odměna a náhrada hotových výdajů navýšena ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající příslušné sazbě daně z přidané hodnoty.

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 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.

Liberec dne 22. březen 2018.

Mgr. Lucie Trejbalová

předsedkyně senátu