



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobce: **KKB INTERNACIONALE, družstvo**, se sídlem Praha 2, Varšavská 715/36, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2014, č. j. 2943/1.30/14/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 16. 9. 2014, č. j. 2943/1.30/14/14.3, **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „oblastní inspektorát“) ze dne 18. 6. 2014, č. j. 4077/9.30/14/14.3-RZ, sp. zn. SD 147/14, byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, jehož se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. téhož zákona, když dne 20.

6. 2013 na pracovišti v areálu společnosti BOS, spol. s r. o., na adrese Růžová 320/19, 691 46 Ladrná, umožnil fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti, L. P., nar. X, výkon závislé práce spočívající v práci při výrobě plastových láhví na lince, a S. L., nar. X, výkon závislé práce spočívající v práci při balení plastových láhví na palety, bez povolení k zaměstnání, konkrétně bez povolení k zaměstnání pro výkon práce v místě Ladrná, čímž byl porušen § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti (*výrok I.*). Za tento správní delikt byla žalobci dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 390 000 Kč (*výrok III.*) a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (*výrok IV.*). Správní řízení v části týkající se umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztahy bylo zastaveno (*výrok II.*).

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014, č. j. 2943/1.30/14/14.3, změnil rozhodnutí oblastního inspektorátu tak, že uloženou pokutu snížil na částku 320 000 Kč, v ostatním rozhodnutí potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[3] Ve včas podané žalobě žalobce předně namítal, že v rozhodnutí žalovaného není zcela jasně a určitě formulováno, který výrok rozhodnutí oblastního inspektorátu se mění.

[4] Dále správním orgánům vytkl postup při uložení pokuty. Oblastní inspektorát uvedl, že co se týká osobních a majetkových poměrů žalobce, vycházel z žalobcem doložených dokladů a dále, že doklady týkající se osobních a majetkových poměrů nebyly doloženy, ačkoliv k tomu byl žalobce několikrát vyzván. Správní orgán tak vycházel ze skutečností jemu známých z úřední a kontrolní činnosti. Dle obchodního rejstříku byl zapisovaný základní kapitál žalobce 50 000 Kč a dle výpisů ekonomických subjektů lze žalobce označit za menšího zaměstnavatele s 10 až 19 zaměstnanci. Sankce ve výši 390 000 Kč, tedy při spodní hranici zákonného rozpětí, však byla dle oblastního inspektorátu odpovídající.

[5] Žalovaný se odvolacími námitkami, jakož ani tvrzením ohledně osobních a majetkových poměrů včetně poukazu na sankci likvidačního charakteru nezabýval. Neověřil si osobní a majetkové poměry žalobce, rozhodnutí oblastního inspektorátu změnil pouze částečně ve vztahu k výši sankce.

[6] Správní orgány neprovedly řádné dokazování. Dokazování protokolem nebylo dostatečně průkazné, měl být vyslechnut také kontrolní orgán. Žalobce měl za to, že k posouzení práce cizince jako nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti je třeba, aby tuto práci vykonával cizinec soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu. Cílem zákona o zaměstnanosti není potírat jakoukoli práci cizinců, ale jen takovou, kterou cizinci vykonávají v rozporu s povolením k zaměstnání (např. jiný druh práce) nebo bez povolení k zaměstnání.

[7] Žalobce upozornil na zákaz likvidačních pokut vyplývající z judikatury Ústavního soudu. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, musí mít již správní orgán a nikoliv až soud možnost vyvarovat se uložení takové pokuty, tedy osobní a majetkové

poměry delikventa v této míře zohlednit, což žalovaný neučinil. Vyšetřovací zásada navíc správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. S vyhledávací zásadou rovněž souvisí zákaz koncentrace řízení, v němž má být uložena povinnost. Z judikatury pak též plyne, že výsledky kontroly mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty, jedním z důkazů, avšak samy o sobě nemohou nahradit dokazování provedené v rámci správního řízení. S ohledem na uvedené skutečnosti žalobce očekával upuštění od uložení sankce, anebo alternativně vyslovení sankce ve spodní hranici sazby, tedy pokuty ve výši 250 000 Kč.

[8] Dále žalobce podotkl, že nebyl žalovaným poučen o možnosti podat žalobu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), čímž byl zkrácen na svých právech.

[9] Žalovaný by měl kvalifikovaným způsobem předložit listiny, výzvy či usnesení jasně prokazující, že žalobce vyzval před vydáním napadeného rozhodnutí ke zcela jasnému a určitému předložení osobních a majetkových poměrů včetně tvrzení o likvidačním charakteru pokuty.

[10] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí oblastního inspektorátu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[11] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále poznamenal, že žaloba neobsahuje určité a zřetelné žalobní body.

[12] K nejasnosti výrokové části žalovaný uvedl, že je dle něj jasná, srozumitelná a dostatečně určitá. I z vyjádření žalobce je nabíledni, že zcela seznal, jak bylo o jeho odvolání rozhodnuto.

[13] Pokud jde o dokazování, žalobce zcela pominul, že dne 22. 5. 2014 byl proveden důkaz čtením protokolu o výsledku kontroly. Ve správním řízení byly provedeny všechny relevantní důkazy potřebné ke zjištění skutkového stavu. Tyto jsou přitom dostatečné pro učinění závěru, že žalobce se správního deliktu spočívajícího v umožnění nelegální práce dopustil. K tomu žalovaný poukázal na str. 7 až 10 rozhodnutí oblastního inspektorátu.

[14] Správní orgány při určení výše pokuty postupovaly v souladu s § 141 odst. 2 větou první zákona o zaměstnanosti i se závěry Nejvyššího správního soudu vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010. Žalobce sice v žalobě namítá likvidační charakter pokuty, avšak své majetkové poměry nikterak neosvětlil a z obsahu žaloby je zřejmé, že tak nečiní ani v soudním řízení. Tvrzení žalobce tak není ničím nepodložené. Přitom dle uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu záleží především na účastníku správního řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta po něj neměla likvidační důsledky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních poměrech a tyto také věrohodným způsobem

doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost. Takto žalobce nepostupoval, ačkoli k tomu byl opakovaně vyzván. Správním orgánům nelze klást za vinu, pokud žalobce majetkové poměry ve správní řízení nedoloží, a to ani v řízení odvolacím (v sankčním řízení je vyloučena koncentrace řízení), ačkoliv k tomu byl vyzván. Postup, kdy by mělo být přihlíženo k důkazům o majetkových poměrech předložených účastníkem řízení až v řízení před soudem, by byl v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti, neboť by těžiště dokazování přenášel před soudy.

[15] Žalobce nebyl zkrácen absencí poučení o možnosti podat správní žalobu, ostatně tento žalobní bod ani nekonkretizoval.

[16] Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[17] Žalobce v podání ze dne 2. 3. 2015 nad rámec shora uvedeného dodal, že kdyby žalovaný požadoval účetní závěrku za rozhodné období od žalobce v průběhu kontroly, případně by uložil před vydáním napadeného rozhodnutí lhůtu k jejímu předložení, zajisté by tak žalobce učinil a tyto skutečnosti předložil a rozhodně neměl zájem s žalovaným vést soudní řízení.

[18] Z rozvahy, výkazu zisku a ztrát za rozhodné období, tedy za rok 2013, by žalovaný zjistil, že žalobce je dlouhodobě ve ztrátě (–182 000 Kč). Současně uvedl, že v minulosti nebyl za tento přečin nikdy trestán a s orgány během kontrolního řízení plně spolupracoval. Žalovaný ponechal pokutu pro žalobce v neúnosné výši. Při ukládání pokut nutno vycházet ze zisku společnosti, nikoliv z jejího obrátu. Soud by měl zohlednit, že hlavním kritériem při určování výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž jeho intenzita, s jakou došlo k porušení zákona. Ta v daném případě dle žalobce nebyla značná.

[19] K absenci poučení žalobce uvedl, že žalovaný je subjekt vyšší právní síly oproti žalobci, v jehož moci není dohledávat si v předpisech vyšší právní síly, co se mu to vlastně ukládá a na co má právní nárok, nezaplatí-li vyměřenou sankci včas.

[20] Žalobce navrhl, aby soud případně výši uložené pokuty snížil na částku 50 000 Kč.

V. Posouzení věci soudem

[21] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu práce včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná**.

[22] Soud se postupně vyjádří k žalobním bodům, jež neshledal důvodnými.

[23] Žalobce předně obecně uvedl, že se odvolací orgán nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. Bylo-li by tomu tak, bylo by rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a soud by

jej již z tohoto důvodu musel zrušit (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), aniž by se musel zabývat dalšími žalobními body. Soud ovšem namítanou vadu neshledal. Žalovaný se ke všem odvolacím bodům vyjádřil dostatečným způsobem.

[24] Námitku nejasného výroku rozhodnutí žalovaného nutno odmítnout jako lichou. Dle soudu je výrok rozhodnutí odvolacího orgánu poměrně jasný a nevzbuzuje žádné pochybnosti ohledně jeho výkladu. Lze přisvědčit žalovanému, že sám žalobce mu zjevně porozuměl, když mj. v žalobě uváděl, že „*žalovaný (...) změnil meritorní rozhodnutí částečně ohledně výše sankce a v ostatních částech jej ponechal v platnosti, resp. beze změn*“.

[25] Stejně tak je nedůvodný žalobní bod týkající se chybějícího poučení o možnosti podat správní žalobu. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, č. j. 5 As 10/2004-32 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), není povinností správního orgánu poučovat účastníky správního řízení o možnosti podat proti jeho rozhodnutí žalobu podle soudního řádu správního. V nyní projednávané věci navíc žalobce podal žalobu včas, na možnosti soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného tak ani nebyl zkrácen.

[26] Žalobce dále namítal nedostatečné dokazování, na jehož základě nemohl být učiněn závěr o žalobcově vině.

[27] Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti. Dne 20. 6. 2013 vykonal oblastní inspektorát kontrolu žalobce na pracovišti v areálu společnosti BOS, spol. s r. o., na adrese Růžová 320/19, Ladná, kde byli v prostorách skladu a výroby – lisovny láhví zjištěni mezi zaměstnanci společnosti BOS, spol. s r. o., také cizinci L. P. a S. L., kteří do *Seznamu kontrolovaných fyzických osob* uvedli následující: P. jako druh vykonávané práce uvedla výrobu plastových láhví na lince – lisovna na základě smlouvy o sdružení, a to pro žalobce (uveden v kolonce *Zaměstnavatel*), L. uvedl balení plastových láhví na palety na základě rámcové smlouvy o dílo, též pro žalobce (v kolonce *Zaměstnavatel*).

[28] V den kontroly sepsali přítomní inspektoři práce s cizinci *Záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle § 132 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti*. V nich je mj. uvedeno, že S. L. na daném místě pracoval od 20. 3. 2013, pro žalobce, na základě rámcové smlouvy o dílo se žalobcem, podřízen je panu O. (jednatel společnosti BOS spol. s r. o.), ten mu práci přiděluje, ten také odpovídá za výsledek práce při reklamaci. Pracovní doba je od pondělí do pátku, každý den od 6.00 do 18.00, začátek i konec určuje pan O. Evidenci pracovní doby si vede S. L. sám. Peníze dostává každý pátek v hotovosti, nic nepodepisuje. Odměna je vyplácena na základě evidence docházky a dle výkonu. Pracovní prostředky patří společnosti BOS, spol. s r. o. Na pracovišti pracuje s L. P., jejíž odpovědi byly vesměs shodné, až na několik rozdílů: pracuje zde 3 až 4 roky, pro žalobce na základě smlouvy o sdružení, peníze dostává v hotovosti, ty přebírá S. L., přerozdělí je, převzetí podepisuje. V ostatním se výpovědi shodují.

[29] Oba cizinci v době kontroly pobývali na území České republiky legálně, u obou probíhalo řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. Předtím měli dlouhodobý pobyt za účelem „výkonný manažer – účast v právnické osobě“, žádali o prodloužení za účelem podnikání, řízení však bylo zastaveno, pak změnili účel pobytu na

„zaměstnání“, o čemž v době kontroly nebylo rozhodnuto. Dle sdělení Ministerstva vnitra ze dne 29. 7. 2013, č. j. OAM-23573-16/DP-2013, MV-92593-1/DP-2013, bylo řízení o prodloužení povolení k pobytu pana L. přerušeno z důvodu tehdy probíhajícího řízení o správním vyhoštění cizince, které bylo zahájeno dne 20. 6. 2013.

[30] Ke dni kontroly měli oba cizinci povolení k zaměstnání u žalobce, ovšem s místem výkonu práce v Praze: S. L. jako dělník v oblasti výstavby budov (rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 11. 6. 2013, č. j. MPSV-UP/5493526/13/AIS-ZAM) a L. P. jako pomocný manipulační pracovník – kromě výroby (rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 6. 6. 2013, č. j. MPSV-UP/5354794/13/AIS-ZAM). V prosinci 2010 Úřad práce v Břeclavi oběma cizincům nepovolil zaměstnání u žalobce s místem výkonu Ladná, Růžová 19 (u objednatele – společnosti BOS, spol. s r. o.) za účelem plnění úkolů v profesi nekvalifikovaný pracovník při balení a pytlování (rozhodnutí č. j. BVA-41/2010-za a č. j. BVA-43/2010-za), a to vzhledem k situaci na trhu práce.

[31] Dne 1. 8. 2013 poskytl žalobce prostřednictvím svého zmocněnce informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Zde mj. uvedl, že pracovní doba není stanovena, a ani se neeviduje. Pracovní smlouvy uzavřeny nejsou, nejde o pracovněprávní vztah. Žalobce realizuje plnění z rámcové smlouvy o dílo prostřednictvím obchodních závazkových vztahů se sdružením podnikatelů, jehož členové jsou i kontrolované osoby.

[32] Správní spis dále obsahuje *Rámcovou smlouvu o dílo* mezi BOS, spol. s r. o. (objednatel) a žalobcem (zhotovitel) ze dne 1. 7. 2010 (předmětem této smlouvy byl balicí servis), *Smlouvu o sdružení* mezi panem L., paní P. a P. P. ze dne 19. 3. 2013 (účastníci se na základě této smlouvy sdružili ke společnému, časově neomezenému provozování: správa a údržba nemovitostí, balení zboží a manipulace s nákladem, úklid strojů a zařízení na území České republiky), jakož i *Rámcovou smlouvu o dílo* mezi žalobcem (objednatel) a S. L. zastupujícím výše uvedené sdružení (zhotovitel) ze dne 1. 4. 2013 (předmětem je dodávka balicího servisu).

[33] Podle *Protokolu o výsledku kontroly* ze dne 22. 10. 2013, č. j. 20102/9.71/13/15.2, zjištění kontrolního orgánu prokazuje, že uvedení cizinci vykonávali v kontrolovaném období 1. 6. 2013 až 20. 6. 2013 v areálu společnosti BOS, spol. s r. o., práci pro žalobce osobně, ve vztahu podřízenosti, jménem žalobce a na základě jeho pokynů.

[34] Oznámením ze dne 30. 4. 2014 oblastní inspektorát zahájil správní řízení a současně nařídil ústní jednání na den 22. 5. 2014. Oblastní inspektorát současně žalobce vyzval k doložení svých osobních a majetkových poměrů. Ústního jednání se zúčastnil zmocněnec žalobce, osobní a majetkové poměry doloženy nebyly. K podkladům pro rozhodnutí se žalobce dne 30. 5. 2014 vyjádřil tak, že *Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob* byl možná prvotní nástřel, přibližující se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu, jež nemůže sloužit jako důkaz. Záznamy navíc obsahují návodné otázky. V *Seznamu kontrolovaných osob* je jako zaměstnavatel cizinců uveden žalobce, ačkoli je to v rozporu se závěry okresní správy sociálního zabezpečení. Z obsahu spisu není zřejmé, že by žalobce, resp. jím pověřená osoba ukládala cizincům jakékoliv pokyny, práci, nebo že by

pracovali s pomůckami žalobce. Navrhl řízení zastavit. Oblastní inspektorát poté ukončil dokazování s tím, že žalobce žádné další důkazy nenavrhuje, přičemž opětovně žalobce vyzval, aby prokázal své osobní a majetkové poměry, čehož žalobce nevyužil. Posléze rozhodl, jak je shora uvedeno.

[35] Umožní-li právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, dopustí se tím správního deliktu [§ 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. O tuto nelegální práci jde, pokud 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 se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce. S přihlédnutím k § 10 zákona o zaměstnanosti jde o závislou práci ve smyslu zákoníku práce.

[36] Vymezením znaků závislé práce se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS. Konstatoval v něm, že „*společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), a také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.*“

[37] V nyní projednávané věci správní spis poskytuje dostatečný podklad pro závěr o naplnění všech znaků závislé práce vykonávané ve prospěch žalobce. Ze sdělení cizinců v rámci kontroly plyne, že vykonávali práci osobně a soustavně. Byl jim sice nadřízen jednatel společnosti BOS, spol. s r. o. O., který jim přiděloval práci, dohlížel na jejich docházku, poskytoval pracovní pomůcky, přičemž dotčení cizinci pracovali společně se zaměstnanci uvedené společnosti. V tomto ohledu však obstojí závěr správního orgánu, že jednatel O. vystupoval v nadřízeném postavení vůči dotčeným cizincům na základě smlouvy o dílo uzavřené se žalobcem, čímž vlastně jednal jménem žalobce. Z tvrzení dotčených cizinců též plyne, že odměnu dostávali od žalobce. Zde je nutno poukázat zejména na velmi podrobné odůvodnění splnění jednotlivých znaků závislé práce v daném případě na straně 8 rozhodnutí oblastního inspektorátu. Navrhl-li žalobce, aby dokazování bylo doplněno o výpovědi kontrolních pracovníků, není soudu zřejmé, čeho by tímto postupem mělo být dosaženo. Zjištění těchto pracovníků byla dostatečným způsobem zachycena v *Protokolu o výsledku kontroly* ze dne 22. 10. 2013.

[38] V posledním žalobním bodě žalobce zpochybnil přiměřenost uložené sankce, tj. pokuty ve výši 320 000 Kč. V této souvislosti je nutno v první řadě uvést, že nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 219/2014 Sb., [N 163/74 SbNU 397] (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), Ústavní soud zrušil ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve slovech „*nejméně však ve výši 250 000 Kč*“, a to pro jejich rozpor s čl. 1, čl. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud konstatoval, že zrušené

ustanovení, které již bylo sice novelizováno, ale je stále ještě aplikovatelné, 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. Spodní hranice byla dle názoru vyjádřeného v předmětném nálezu stanovena zákonodárcem ve zjevně nepřiměřené výši, v důsledku čehož nemohla být rozhodnutí správních orgánů v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.

[39] Tento názor se odráží i v kontextu výkladu citovaného ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v přezkumných řízeních před správními soudy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-41, publ. pod č. 3167/2015 Sb. NSS, dospěl k závěru, že zrušením části textu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti Ústavní soud otevřel cestu k tomu, aby správní orgány a soudy v probíhajících řízeních při ukládání pokuty za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce zohlednily osobní a majetkové poměry delikventa, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Jinak by došlo k porušení ústavně zaručeného práva podle čl. 11 Listiny.

[40] Pokud se týče dopadu shora citovaného nálezu Ústavního soudu na posuzovaný případ, nutno primárně zdůraznit, že v době rozhodování žalovaného o uložení pokuty bylo dotčené ustanovení zákona o zaměstnanosti platné a účinné a žalovaný při ukládání pokuty postupoval v souladu se zákonem (rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 18. 9. 2014, přičemž předmětný nálezn byl publikován ve Sbírce zákonů a stal se tak vykonatelným až dne 20. 10. 2014). Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumávání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z již dlouhodobé a konstantní judikatury se ovšem podává, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Tato ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována. Došlo-li tedy v době po vydání napadeného správního rozhodnutí ke změně právního stavu v důsledku zrušení právního předpisu Ústavním soudem pro neústavnost, není pochyb o tom, že taková změna musí být zdejším soudem zohledněna.

[41] Uvedený závěr je nepochybně aplikovatelný i na nyní projednávaný případ. V daném případě správní orgány pokutu neuložily na samé spodní hranici zákonné sazby, tedy ve výši 250 000 Kč, nicméně tuto spodní hranici vzaly při ukládání sankce v potaz (jak ostatně oblastní inspektorát výslovně uvedl na str. 12 svého rozhodnutí), když při určení výše sankce vycházel i z typové závažnosti předmětného protiprávního jednání vyjádřené právě spodní hranicí pokuty a sankci uložily právě při této spodní hranici, byť nikoli na ní (neuplatní se tak závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2004, č. j. 6 A 19/2002-38, dle něhož se zrušovací rozhodnutí Ústavního soudu nepromítne v rozhodnutí správního soudu, jestliže pokuta byla důvodně uložena na samé *horní* hranici původního rozpětí a dolní hranice sankční sazby se tak ve věci vůbec neaplikovala). Tato skutečnost tak musí najít odraz i v závěrech zdejšího soudu.

[42] Krajský soud dodává, že nevyužil svého moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to i vzhledem k tomu, že správní orgán má lepší možnost posoudit všechna relevantní kritéria

pro uložení sankce, a to včetně příslušné správní praxe vážící se k určení výše pokuty při správním deliktu týkajícím se nelegálního zaměstnávání, počítaje v to zohlednění konkrétních okolností tohoto deliktu.

[43] Pro úplnost soud uvádí, že nesdílí žalobcovy výtky na adresu správních orgánů, které se neměly dostatečně zabývat osobními a majetkovými poměry žalobce. Jak bylo shora uvedeno, žalobce byl prokazatelně dvakrát vyzván, aby tyto poměry doložil, přesto tak ve správním řízení neučinil. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném usnesení č. j. 1 As 9/2008-133, záleží především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, a to zejména 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, 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.

[44] Bude tedy na žalobci, aby v dalším řízení projevil větší aktivitu a zabránil tak případnému uložení likvidační pokuty, např. navržením důkazů v podobě účetních výkazů.

VI. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným, proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[46] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 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, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[47] Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Ze soudního spisu vyplynulo, že jediným důvodně vynaloženým nákladem řízení je zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. V této částce tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů řízení. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 21. prosince 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu