



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupeného Mgr. Martinem Bařinkou, advokátem se sídlem Marie Steyskalové 62, Brno, proti žalované: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2014, č. j. 2216/1.30/14/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2014, č. j. 2216/1.30/14/14.3 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Martina Bařinky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se včas podanou žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“ či „zdejší soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 4. 2014 č. j. 446/9.30/14/14.3-RZ. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně shledal, že se žalobce dopustil při svém podnikání správních deliktů, systematicky seřazených do tří výroků rozhodnutí. Konkrétně se žalobce měl dopustit správních deliktů podle:

- I. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) tohoto zákona, když dne 19. 7. 2013 na pracovišti Občerstvení Pizza U Honzy na adrese Milady Horákové 24, 658 60 Brno, umožnil fyzické osobě V. M. výkon závislé práce spočívající v zadávání objednávek na pokladně u obslužného pultu, přípravě přepravních termoboxů s pokrmy na rozvoz, odnosu a rozvozu těchto termoboxů přiděleným vozidlem, čímž porušil zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).
- II. § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) tím, že se svými zaměstnanci T. P. a Ch. R. neměl písemně uzavřeny dohody o provedení práce, čímž porušil § 77 odst. 1 zákoníku práce.
- III. § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce tím, že neposkytoval svým konkrétním zaměstnancům mzdu odpovídající základní sazbě minimální mzdy.

Žalobci byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně udělena pokuta za správní delikty dle výroků I. až III., kterých se měl dopustit, ve výši 270 000 Kč.

II. Obsah žaloby

Žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného napadá v celém jeho rozsahu. Jeho nezákonnost spatřoval v tom, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový a právní stav jako podklad pro vydání rozhodnutí. Dle žalobce tak nebyly splněny podmínky pro uložení pokuty. Žalobce uvedl, že podle jeho názoru nebyly naplněny skutkové podstaty správních deliktů, ze kterých byl shledán vinným.

K osobě V. M. žalobce uvedl, že dne 19. 7. 2013 u něj pracoval bez jeho vědomí, neboť se v této době žalobce nacházel na Ukrajině. V jeho provozovně jej tak nechali pracovat bez žalobcova vědomí. Žalobce připustil, že se s V. M. zná a že v teoretické rovině hovořili o možném zaměstnání. Žalobce po návratu ze zahraničí chtěl u pana M. vyzkoušet jeho dovednosti na základě dohody o provedení práce, což měl být standartní způsob zaměstnávání v jeho provozovně. Vzhledem k uvedenému žalobce uzavřel, že u správního

deliktu dle výroku I. nebyla dána jeho odpovědnost za předmětný správní delikt. Žalobce také během řízení požadoval opětovný výslech V. M.

V žalobě dále zásadně popřel, že by u něj zaměstnanci M. P. a Ch. R. pracovali bez písemně uzavřených dohod o provedení práce. Uvedl, že tyto dohody má a může je předložit, ale že jej k jejich vydání správní orgán nikterak nevyzval a současně zamítl návrh na jejich výslech. Dle žalobce tak nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, nejasnosti nebyly vyjasněny, a proto nemohl správní orgán kvalifikovaně a objektivně rozhodnout.

Ke správnímu deliktu uvedenému ve výroku III. žalobce uvedl, že své pochybení stran nedostatečné výše vyplácené mzdy vůči minimální mzdě napravil a rozdíl zaměstnancům doplatil. Tím, že správní orgány neprovedli výslech všech navrhovaných svědků, se žalobce cítí být poškozen na svém právu na spravedlivý proces.

Žalobce také namítal nepřiměřenou výši pokuty s poukazem na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13, které zrušilo ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tj. dolní hranici pokuty ve výši 250 000 Kč. Dle žalobce správní orgány při stanovení výše pokuty vycházeli při jejím určování z její minimální výše, která byla ovšem zrušena.

Žalobce navrhl zrušit napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný zejména odkázal na správní spis a odůvodnění jeho rozhodnutí. Dále uvedl, že dle něj bylo rozhodnutí vydáno na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tj. v souladu s ust. § 3 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zásadou materiální pravdy.

Žalovaný nemá důvodné pochybnosti o tom, že pan M. vykonával pro žalobce závislou práci mimo pracovněprávní vztah. Dle něj nelze hovořit o tom, že by tak konal bez žalobcova vědomí. Ze spisového materiálu vyplynulo, že vzhledem k charakteru činností, které V. M. vykonával, tj. např. zadával objednávky u obslužného pultu, připravoval a přiděleným vozidlem rozvážel termoboxy s pokrmami, by bylo nepředstavitelné, že zaměstnanci žalobce bez jeho vědomí umožnili výkon činností spočívajících právě mimo jiné v manipulaci s penězi apod. Dle žalovaného je běžné, že v době nepřítomnosti zaměstnavatele je určen odpovědný pracovník, jenž jej zastupuje. Nad to žalobce musel pana M. pustit do provozu, seznámit jej s postupy, vysvětlit a ukázat, co má dělat a v neposlední řadě předat klíče od firemního automobilu. Žalovaný v této části poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2080/2001 a rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ad 10/2010-41. K opětovnému výslechu V. M. uvedl, že tento proveden byl a to v rámci přestupkového řízení, a proto opakovat jej by bylo nadbytečné.

Žalovaný dále upozornil na rozpor informací z žaloby s informacemi obsaženými ve správním spise. Správní orgány totiž neshledali porušení dodržení písemné formy s M. P.,

nar. X, nýbrž s T. P., nar. X. K absenci výzvy k doložení písemných smluv se žalovaný odkázal na oznámení o zahájení správního řízení a nařízení ústního jednání, které obsahovalo výzvu k předložení důkazů k osvětlení, doložení či prokázání daného stavu věci. Správnímu orgánu I. stupně tak byly předloženy pouze dohody o provedení práce uzavřené dne 1. 2. 2013 na dobu do 30. 6. 2013, a to zaměstnanci, kteří osvědčili, že jinou písemnou dohodu uzavřenou nemají a že pracovní činnost pokračuje na základě dohod ústních. Toto měl v rámci kontroly potvrdit také žalobce.

K uznanému spáchanému správnímu deliktu na úseku odměňování a doplacení odměn shledal žalovaný polehčující okolností, která ovšem byla zohledněna, viz strana pět napadeného rozhodnutí. Splněním své zákonné povinnosti se však žalobce nemohl vyvinut ze spáchání tohoto deliktu, žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 12. 2012 č. j. 38 Ad 16/2011-77. K tomu bylo možno však s ohledem na jeho nápravu k této skutečnosti přihlídnout při stanovování výše pokuty. K samotné výši pokuty žalovaný uvedl, že se řídil § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ještě před žalobcem zmíněným nálezem Ústavního soudu, přičemž její výše byla u spodní hranice pokuty.

K neprovedeným svědeckým výpovědím R. a P. žalovaný uvedl, že je oba správní orgány považovaly za nadbytečné, viz odůvodnění ve svých rozhodnutích.

Žalovaný v závěru svého vyjádření navrhl žalobu zamítnout a nepřiznat žalobci náhradu nákladů řízení. Žalovaný ovšem uvedl, že pokud by zdejší soud jeho rozhodnutí rušil toliko s ohledem na nezákonnost pokuty, aby žádnému účastníkovi nebyly náhrady nákladů řízení přiznány.

IV. Obsah nařízeného jednání před soudem

Žalobce v rámci jednání před soudem setrval na shora předestřené argumentaci, žalovaný se z nařízeného jednání omluvil.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze spisového materiálu vyplývají následující skutečnosti. Dne 19. 7. 2013 provedl správní orgán I. stupně u žalobce kontrolu, jejímž předmětem bylo mimo jiné dodržování zákazu výkonu nelegální práce fyzických osob pro právnickou nebo fyzickou osobu. V rámci této kontroly bylo zjištěno, že V. M. pro žalobce vykonával práci bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, tj. žalobce umožnil výkon nelegální práce. Dále pak T. P. a Ch. R.

práci pro žalobce vykonávali pouze na ústní dohodu. Při kontrole bylo dále zjištěno, že žalobce nevyplácel určitým zaměstnancům mzdu ve výši minimální mzdy. O výsledku kontroly byl sepsán Protokol ze dne 3. 10. 2013, č. j. 15150/9.71/13/15.2 (dále také „Protokol“). Tento Protokol žalobce podepsal a nepožádal o jeho přezkoumání, ačkoliv tak byl poučen. V Protokolu je popsáno také vyjádření žalobce ze dne 22. 8. 2013. V něm žalobce uvedl, že s panem M. byl domluvený, že přijde na zkoušku, nestihl nic písemně uzavřít, neboť musel odjet mimo Českou republiku. K panu P. a R. žalobce uvedl, že s nimi měl skutečně uzavřeny pouze ústní dohody o provedení práce.

V Protokolu je zachyceno také vyjádření V. M., který uvedl, že pracuje pro J. S., byl tam ten den poprvé (19. 7. 2013), neboť se v pátek dohodli, že má ten den přijít. Uvedl, že pro žalobce vykonává hlavně rozvoz pizzy a jinak úklid a že byli domluveni, že přijde na zkoušku a potom něco sepiší. Pan M. také prohlásil, že byl žalobci podřízen a ten také kontroloval jeho práci. Ohledně odměňování uvedl, že dostává 450 Kč za den, plus co rozveze, a že mezi jeho kolegy na pracovišti patří C. a T.

Protokol obsahuje také vyjádření T. P. a Ch. R. Ti shodně uvedli, že pracují na základě ústní dohody. Oba měli se žalobcem uzavřeny písemné dohody o provedení práce ze dne 1. 2. 2013, ovšem na dobu určitou do 30. 6. 2013. Dále uvedli, že jeden pro druhého jsou kolegy na pracovišti a pan R. navíc uvedl, že ten den je to ještě „V.“ (míně V. M.).

Na základě výše uvedeného bylo s žalobcem oznámením ze dne 6. 2. 2014 č. j. 446/9.30/14/14.3-O zahájeno správní řízení.

Dne 18. 2. 2014 proběhlo v rámci přestupkového řízení vedeného s panem M. ústní jednání, viz protokol o ústním jednání č. j. 489/9.30/14/14.3-Prot. Tento protokol byl následně vložen také do spisu žalobce. Z něj vyplývá, že pan M. byl na pracovišti žalobce pouze jeden den (19. 7. 2013) a to necelý, neboť 16 hodin práce bylo na něj příliš. Poté mu pan S. měl říci, že by se domluvili na dvě směny na měsíc. Dále mj. V. M. uvedl, že s žalobcem byli domluveni, že tento den, tj. 19. 7. 2013, přijde na zkoušku, a dále že se žalobcem ničeho zpětně neuzavíral, že ví, že dohoda o pracovněprávním vztahu má být uzavřena (ten den tam žalobce nebyl) a že by s ním po zkoušce žalobce zpětně „něco“ uzavřel.

V rámci písemnosti doručené správnímu orgánu I. stupně dne 10. 3. 2014, zaevidované pod č. j. 3250/9.30/17/14.3 (dále jen „vyjádření žalobce“) žalobce mimo jiné uvedl, že byl s panem M. domluven, že se k žalobci přijde podívat na chod podniku, co by jeho práce obnášela, seznámení se s počítačem, pokladnou apod. Z důvodu pohřbu člena rodiny však byl žalobce v době proběhlé kontroly, tj. 19. 7. 2013, na Ukrajině a zrovna v tento den V. M. došel do žalobcovy provozovny. Ještě ten den mu měl pan M. zaslat SMS zprávu, že danou práci nezvládá. K osobám pana P. a R. uvedl, že tito vydali ke kontrole špatné listiny, žalobce měl listiny založeny v papírovém kontejneru, který sice na provozovně byl, ale došlo k mylnému předložení již neplatných smluv. Pro prokázání jeho tvrzení navrhl tyto dva zaměstnance předvolat.

Správní orgán I. stupně přistoupil k vydání rozhodnutí, kterým shledal, že se žalobce dopustil při svém podnikání správních deliktů, systematicky seřazených do tří výroků

rozhodnutí uvedených výše (rozhodnutí ze dne 4. 4. 2014 č. j. 446/9.30/14/14.3-RZ). Proti němu žalobce podal odvolání, ve kterém tvrdil, že jelikož nevěděl o přítomnosti V. M. na pracovišti, nemůže být dána žalobcova odpovědnost. Dále navrhl opětovný výslech pana M. k osvětlení skutkového stavu. K osobám pana P. a R. odvolání obsahovalo, obdobně jako ve vyjádření žalobce, tvrzení, že písemné smlouvy uzavřeny jsou a byly a že je žalobce může předložit.

Žalobce předně napadá nedostatečné zjištění skutkového stavu věci. Co se týká výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. správním deliktem spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce V. M., zdejší soud uvádí následující. Žalobce tvrdí, že o přítomnosti V. M. na pracovišti nevěděl. Z vyjádření pana M. v rámci kontroly dne 19. 7. 2013 vyplývá, že žalobce se s V. M. domluvil na konkrétní den, tj. 19. 7. 2013. Tyto závěry jsou uvedeny v Protokolu o výsledku kontroly, který žalobce podepsal a nepožádal o jeho přezkoumání, ačkoliv dle tvrzení v žalobě již v tento okamžik měl vědět, že tomu tak nebylo. Navíc vyjádření žalobce ze dne 22. 8. 2013 podporuje závěr, že žalobce byl s panem M. domluven, neboť uvedl, že byli domluveni, že přijde na zkoušku (s úmyslem následné dlouhodobější spolupráce), ale nestihli spolu písemně nic uzavřít, neboť žalobce musel odjet mimo republiku. Až dne 10. 3. 2014 v rámci svého vyjádření žalobce začal tvrdit, že sice byli s V. M. předběžně domluveni o jeho práci na zkoušku, ale nebyli domluveni na konkrétní den, proto v den kontroly, jelikož byl žalobce v zahraničí, nevěděl o jeho přítomnosti a nemůže tak být dána jeho odpovědnost za předmětný správní delikt. Takovéto tvrzení se však rozchází s jeho předchozími tvrzeními a s tvrzeními pana M. Je třeba k tomu však uvést, že i tímto svým jednáním by žalobce fakticky umožnil výkon nelegální práce, neboť by V. M. jejich dohodou umožnil, aby k takovému jednání došlo.

Navíc předmětné tvrzení žalobci jako podnikající fyzické osobě nikterak neprospívá. Jak z obecné právní teorie, tak ze soudní judikatury vyplývá, je pouze na žalobci, aby si vnitřní poměry ve svém „podniku“ uspořádal způsobem, díky kterému může dostát svým zákonným povinnostem. Pokud však žalobce v důsledku nevhodně nastavených interních postupů těmto svým povinnostem nedostojí, jde to plně k jeho tíži (k tomu srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011 č. j. 10 Ad 10/2010 – 41). Zákon o zaměstnanosti koncipuje odpovědnost za spáchaný správní delikt jako odpovědnost objektivní, ovšem s možností zprostit se odpovědnosti za správní delikt. Na základě výše popsaného však nelze uvažovat o liberačním důvodu uvedeném v § 141 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, tj. že by se žalobce jako podnikající fyzická osoba odpovědnosti zprostil, kdyby prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které by bylo možno požadovat, k zabránění protiprávního jednání. V dané věci totiž žalobce na základě skutečností popsaných výše, v žádném případě nesplnil podmínky pro zproštění se odpovědnosti, neboť ze spisového materiálu vyplývá, že o přítomnosti V. M. věděl, resp. minimálně nevynaložil veškeré úsilí k zabránění výkonu závislé práce na jeho pracovišti.

Obdobným náhledem k dané věci pristoupil také žalovaný, který na straně 4 žalobou napadeného rozhodnutí shledal postup správního orgánu I. stupně v rovině předmětné žalobní námitky souladným se zákonem. S takovýmto závěrem se krajský soud ztotožňuje a shledává žalobní námitku nedůvodnou.

K navrhovanému výsledku svědka V. M. lze uvést, že jelikož žalobce tvrdí pouze to, že o jeho přítomnosti na pracovišti nevěděl, a proto že se nemohl dopustit správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je vzhledem k výše uvedenému nadbytečná, neboť jak uvedl žalovaný a nyní také zdejší soud, tvrzení žalobce o jeho nevědomosti se jednak rozcházejí s předchozími důkazy a jednak jej takové tvrzení bez dalšího nijak neomlouvá. Výslech tohoto svědka by tak vzhledem k výše uvedenému nemohl přinést takový důkaz, který by změnil učiněné závěry.

Vyjádření žalobce obsahovalo také popření zjištěného stavu věci ohledně správního deliktu uvedeného ve výroku II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. že žalobce neměl se svými zaměstnanci T. P. (v žalobě se objevuje omylem jméno M. P.) a Ch. R. písemně uzavřeny dohody o provedení práce. Ve vyjádření ze dne 10. 3. 2014 žalobce uvedl, že dohody písemně uzavřeny má, že je měl založeny v papírovém kontejneru spolu s ostatními dokumenty a že pokud pan P. s panem R. předložili dohody o provedení práce na dobu určitou do data předcházejícímu provedené kontrole, tj. 19. 7. 2013, pak se pouze spletli. Žalobce proto navrhl výslech T. P. a Ch. R., přičemž tyto výsledky opět správními orgány provedeny nebyly. Zdejší soud pro přehlednost uvádí, že obdobná tvrzení stran skutkového stavu obsahuje taktéž žaloba.

Krajský soud konstatuje, že se takovéto tvrzení opět rozchází jednak s tvrzeními samotných zaměstnanců pana R. a P. a jednak s tvrzeními samotného žalobce. Ten totiž ve svém vyjádření dne 22. 8. 2013 uvedl, že s výše uvedenými zaměstnanci má uzavřeny pouze ústní dohody. Tvrzení ohledně písemně uzavřených dohod o provedení práce se tedy nově objevuje (po předchozí vzájemné shodě všech osob k věci se vyjadřujících o pouze ústně uzavřených dohodách) až dne 10. 3. 2014. K tomuto vyjádření, k odvolání a dále ani k žalobě však žalobce tyto dohody nepředložil, ačkoliv tvrdí, že existují. Na podporu svých tvrzení tedy pouze navrhoval vyslechnout T. P. a Ch. R., což soud považuje s ohledem na shora konstatované za zcela nadbytečné. Závěr učiněný žalovaným, že tvrzení žalobce ohledně „založené krabice“ s písemnými dohodami je účelové (s ohledem na obrat tvrzení žalobce během probíhajícího řízení a vzhledem k tvrzením pana P. a R.), je správný. Nadto zdejší soud uvádí, že bylo povinností žalobce mít kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu tak, jak to vyžaduje § 136 zákona o zaměstnanosti. Krajský soud tedy zastává názor, že vzhledem k důkazům získaným v rámci správního řízení nejsou pochybnosti o tom, že žalobce s předmětnými zaměstnanci skutečně neměl písemně uzavřeny dohody o provedení práce, čímž se dopustil správního deliktu uvedeného ve výroku II. rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Vzhledem k výše uvedenému bylo nadbytečným vyslýchat pana P. a R., neboť jak již bylo konstatováno výše, bylo v daném správním řízení shromážděno dostatečné množství důkazů osvědčujících závěry správních orgánů bez důvodných pochybností a tvrzení žalobce se ve světle ostatních důkazů jeví jako nedůvěryhodná a účelová, k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 Ads 36/2013 – 38.

K námitce žalobce, že jej správní orgány nevyzvaly k předložení písemných dohod o provedení práce, uvádí soud následující. Jestliže žalobce tvrdil, že tyto dohody existují a má je k dispozici, měl je v rámci správního řízení předložit. Žalovaný ani správní orgán I. stupně nemusí žalobce vyzývat k předložení naprosto konkrétních důkazních prostředků, které mají

vyvrátit jejich pochybnosti ohledně možného spáchání správních deliktů. Zákonně postupoval správní orgán I. stupně, když v písemnosti ze dne 6. 2. 2014 č. j. 446/9.30/14/14.3-O, Oznámení o zahájení správního řízení a nařízení ústního jednání, uvedl, že žalobce, jakožto účastník řízení, má právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí a dále byl žalobce poučen, že si má k nařízenému ústnímu jednání přinést všechny jím navrhované důkazy k osvětlení, doložení či prokázání skutečného stavu věci. V souvislosti s tím, že toto Oznámení obsahovalo také jasně definovaná podezření ze spáchání konkrétních správních deliktů, muselo být žalobci naprosto zřejmé, co měl dokládat, resp. co mohl na podporu svých tvrzení doložit. Prosté tvrzení, že správní orgány jej nevyzvaly k předložení písemných dohod o provedení práce, tak žalobci nijak neprospívá, neboť správní orgány v této rovině postupovaly naprosto korektním způsobem.

K tvrzení žalobce, že uznal pochybení týkající se nedostatečné výše vyplácené mzdy vůči mzdě minimální, tj. výrok III. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a že rozdíl mezi těmito mzdami zaměstnancům doplatil, mělo vliv na stanovení výše pokuty, soud uvádí, že následná náprava nemůže způsobit, že by se na žalobce hledělo, jako by správní delikt nespáchal, neboť se jedná o nápravu po zjištění porušení povinností vyplývajících z právních předpisů. Následným jednáním se tedy zcela logicky nelze ze spáchání správního deliktu vyvinut. Tato žalobní námitka není důvodná.

Krajský soud k žalobcem namítané nezákonné výši pokuty uvádí, že ukládání trestu je obecně založeno na dvou základních principech – zákonnosti trestu a individualizaci trestu. Tyto principy jsou plně použitelné také pro ukládání pokuty za správní delikt. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání pokuty musí výslovně zabývat všemi kritérii, jež zákon stanovuje. I za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně odůvodnil, dává soudu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. zvláštní oprávnění výši pokuty moderovat. V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci pokuty, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byla v rámci zákonem umožněného sazebního rozpětí pokuty vybrána pro pachatele správního deliktu pokuta v takové výměře, resp. výši, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36).

K řešené žalobní námitce soud dále poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 52/13, který vyslovil, že:

„I. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech nejméně však ve výši 250 000 Kč, tedy ve znění před jeho novelizací, provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech nejméně však ve výši 250 000 Kč, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.“

V odůvodnění pak Ústavní soud mj. uvedl (pro větší přehlednost zdejší soud zachová systematiku předmětného nálezu, tj. ponechá také čísla jednotlivých odstavců nálezu):

„31. Nálezem ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení části ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), který stanovil kritéria pro výši pokuty za správní delikt. Zmíněný nález k námitce diskriminace na základě majetku zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám. S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku likvidačního účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).

32. Ústavní soud tedy v citovaném nálezu nejen že odmítl názor, že by zohlednění majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty bylo diskriminační (naopak je shledal v souladu s principem relativní rovnosti), ale dokonce pokládá zohledňování těchto poměrů za nutné a nezbytné, aby byl dosažen účel trestu.

33. Ještě bližším případem, dopadajícím na nyní zkoumanou věc, je nález ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (na který navrhovatel také správně upozornil), jímž Ústavní soud zrušil část ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které stanovovalo dolní hranici pokuty za jiný správní delikt dle stavebního zákona ve výši 500.000 Kč. V uvedeném případě bylo posuzováno, zda toto zákonodárcem přijaté řešení bylo legitimním zásahem do základních práv, konkrétně do práva vlastnit majetek. Bylo konstatováno, že ne každé odnětí majetku na základě pokuty, případně poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, ale jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, a to tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici "zmařením samé podstaty majetku". U podnikajících osob Ústavní soud vyloučil zásah, v jehož důsledku by byla "zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost".

34. Nepřípustné jsou tedy podle zmíněného nálezu takové pokuty, jež mají "likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Bylo zdůrazněno i nebezpečí likvidační pokuty, spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice pokuty je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového

protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť "paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům". V citovaném nálezu byla posuzovaná úprava shledána také v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s ústavní zásadou rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, spočívající ve fakticky nerovném dopadu zcela shodných pokut na rozdílné delikventy: "V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně, avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci." Bylo proto konstatováno, že vzniklá faktická sociální nerovnost je takové intenzity, že zakládá zásah do základních práv a svobod a je tedy nerovností v ústavněprávním smyslu.

35. Podle názoru Ústavního soudu je tedy zřejmé, že uvedené závěry, plynoucí z jeho předchozích nálezů, se obdobně vztahují i na nyní zkoumaný případ. Protože je nadbytečné opakovat totéž jen poněkud jinými slovy, odkazuje Ústavní soud na svoje již vyslovené závěry a shrnuje, že přijatá právní úprava, která, jak 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 přihlédnout k 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 hranici pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Uvedené ilustrují i shora popsání konkrétní případy (navrhovatelem a vedlejším účastníkem řízení), i když Ústavní soud předmětnou problematiku v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení posuzuje abstraktně a nikoliv konkrétně; to bude následně úkolem obecných soudů. 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.

36. Tyto důvody ostatně v zásadě akceptoval i zákonodárce, když napadené zákonné ustanovení novelizoval (viz výše citovaná zpravodajská zpráva). Ústavní soud v této souvislosti považuje za potřebné s ohledem na princip minimalizace zásahu do rozhodování zákonodárce zdůraznit, že předmětem nynějšího řízení byla právě ústavnost dolní hranice minimální výše pokuty rozhodná pro rozhodování navrhovatele a vedlejšího účastníka nynějšího řízení v řízeních (viz blíže body 1 až 3 a 21 až 23), ze kterých vzešel jejich návrh ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Nebyla proto prováděna abstraktní kontrola ústavnosti ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2015, tedy obecná ústavní přípustnost jinak vymezené dolní hranice předmětné pokuty, nýbrž toliko ústavnost dolní hranice pokuty ve výši 250.000 Kč. Ústavní soud proto v tomto řízení není oprávněn jakkoliv se vyslovovat k otázce, zda vůbec, a pokud ano, v jaké výši by v případě tohoto správního deliktu měla být dolní hranice pokuty zákonem stanovena. Od vykonatelnosti nálezu do nabytí účinnosti uvedené novely zákona o zaměstnanosti, popř. jiné úpravy textu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tak nebude dolní hranice pokuty stanovena vůbec. Bude pak věcí zákonodárce, aby po zrušení slov "nejméně však ve výši" v předmětném ustanovení jeho text stylisticky upravil. S ohledem na rámec tzv. konkrétní kontroly ústavnosti, která je vázána na "souvislost" s rozhodovací činností navrhovatele a vedlejšího účastníka řízení, nebylo v tomto řízení možné předjímat, k jakému závěru ohledně stanovení konkrétní výše pokuty tyto soudy (s ohledem na své moderační právo) případně dospějí, ať již podle

právního stavu do konce roku 2014 či od 1. 1. 2015, neboť posuzování konkrétních okolností případu uložení pokuty v řízení podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nepřislouží.“

Krajský soud k řešené žalobní námitce uvádí, že správní orgán I. stupně a následně zamítnutím odvolání také žalovaný posuzovaly při udělení výše pokuty její minimální výši 250 000 Kč, o čemž vzhledem k textu odůvodnění rozhodnutí jak správního orgánu I. stupně, tak žalovaného, nemá zdejší soud pochybnost. Nelze správním orgánům takovýto postup vytýkat, neboť postupovaly na základě zákonné úpravy. Po zrušení minimální výše této spodní hranice však již tento názor neobstojí (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41). Krajský soud doplňuje, že nevyužil svého moderačního oprávnění, neboť po zrušujícím rozhodnutí již není možné odvozovat výši pokuty od spodní hranice sazby a tím ani vycházet z dlouhodobé správní praxe, od níž by soud mohl odvodit výši pokuty. Zdejší soud tak nakonec uzavírá, že žalobní námitku stran nezákonné výše pokuty s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 shledal důvodnou.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud shledal žalobu důvodnou, neboť z hlediska přezkumu zákonnosti napadené rozhodnutí žalovaného s ohledem na shora vyslovené závěry neobstojí.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude nutno opětovně přezkoumat zákonnost odvoláním napadeného prvostupňového správního rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 15 344 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu Mgr. Martina Bařinky, advokáta, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby, účast u jednání) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 142 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 15 342 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

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 25. 11. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu