



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: **A. R.**, zast. JUDr. Zdeňkem Veselým, advokátem se sídlem Pánská 6, Praha, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní nám. 103/2, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2012, č. j. 1797/1.30/12/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. 5. 2012, č. j. 1797/1.30/12/14.3 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 760 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Zdeňka Veselého, advokáta se sídlem Pánská 6, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 3. 2012, č. j. 2800/9.30/12/14.3-RZ byla žalobci jako

podnikající fyzické osobě uložena dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Správního deliktu se dopustil tím, že ve dnech 1. 1. 2012 až 30. 1. 2012 umožnil podnikající fyzické osobě J. B. vykonávat závislou práci kuchařky (spočívající ve vaření jídel a následném servírování) v provozovně: „Hospůdka Sedma“ na adrese Lhotsko 75, bez řádně uzavřeného základního pracovně právního vztahu, čímž bylo porušeno ust. § 3 zákoníku práce. Žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl a jeho rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

Žalobce nejprve stručně rekapituloval obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podaného odvolání a rozhodnutí žalovaného. Žalobce namítal, že ustanovení, na jehož základě byla pokuta za správní delikt udělena, je neslučitelné s principy demokratického právního státu podle čl. 1 Ústavy a představuje rozpor s čl. 1, 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Dodatkový protokol“). Žalobce rovněž zdůraznil, že § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti je v souladu s ústavním pořádkem a nálezy Ústavního soudu ČR publikované pod č. 405/2002 Sb. a č. 300/2004 Sb. Žalobce dále v žalobě citoval z nálezu Ústavního soudu publikovaného ve Sbírce zákonů pod č. 405/2002 Sb. Žalobce dále poukázal na nedostatky legislativního procesu přijetí zák. č. 367/2011 Sb. Výše sankce 250 000 Kč byla do zákona vložena nikoliv systematicky na návrh vlády, ale až společně s ostatními pozměňovacími návrhy. Byla však stanovena toliko u jednoho správního deliktu, zcela nesystémově a nebyla podrobena odborné diskusi. Nesystémovost sankce plyne i z toho, že takto stanovená minimální výše pokuty je naprosto ojedinělá nejenom v zákoně o zaměstnanosti, ale také v celém pracovním právu, resp. v právním řádu ČR.

Žalobce dále uvedl, že má v pronájmu provozovnu Hospůdka Sedma ve Lhotsku od 1. 8. 2011, přičemž ji převzal ve stavu zadluženosti cca 150 000 až 200 000 Kč. V té době se v kuchyni vařilo 9 obědů denně a sortiment zboží byl takřka nulový. Od data převzetí k červnu 2012 se podařilo dostat na úroveň průměrně 20 obědů denně prodaných a zhruba 30 vařených (cena 65 Kč za kompletní menu vč. polévky v případě konzumace přímo v provozovně nebo 55 Kč za kompletní menu do jídlonosičů). Původní vize byla taková, že se postupem podaří získat širší klientelu k odběru obědů. Paní B. spolupracovala s žalobcem od 1. 10. 2011. Do té doby byla evidována na Úřadu práce ve Zlíně jako problematický uchazeč o zaměstnání. V průběhu měsíce listopad a prosinec 2011 měl žalobce dvě kontroly ze strany živnostenského úřadu Vizovic a Holešova. Nebyly shledány žádné nedostatky ve vztahu k možnému umožnění nelegální práce. Změna zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, upravující minimální sankci za vytýkaný správní delikt, byla provedena v bodě 86 části první zákona č. 367/2011 Sb., který byl ve Sbírce zákonů publikován 6. 12. 2011 s účinností od 1. 1. 2012. Zákon o zaměstnanosti byl dále měněn zákonem č. 420/2011 Sb., rozeslaným dne 22. 12. 2011, zákonem č. 470/2011 Sb., rozeslaným dne 30. 12. 2011 a zákonem č. 1/2012 Sb., rozeslaným dne 5. 1. 2012. Obdobně je tomu i se změnou zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, resp. definicí závislé práce, provedenou zákonem č. 365/2011 Sb., rozeslaným dne 6.

12. 2011. Tato smršť zákonů naprosto vylučuje, aby se žalobce jako drobný živnostník mohl objektivně seznámit s nastalými změnami. Žalobce měl cca 2 týdny, včetně vánočních svátků, na zajištění změny svých postupů v návaznosti na zpřesnění definice závislé práce a skutkových podstat správních deliktů. Kontrolní kampaň provedenou inspektoráty již v průběhu měsíce ledna 2012, považuje za zneužití práva či jednání v rozporu s dobrými mravy. V průběhu roku 2012, po přijetí zmíněné novely zákona o zaměstnanosti, docházelo k interpretačnímu zpřesnění definice nelegální práce, ke způsobu provádění kontrol, jakož i k vydání metodického pokynu k zajištění jednotného postupu při provádění kontrol nelegálního zaměstnávání. Žalobce dále soudu předkládá svá daňová přiznání za roky 2009, 2010, 2011 (rozdíly mezi příjmy a výdaji žalobce činily za rok 2009 částku 11 298 Kč, 2010 – 357 Kč, 2011 – 507 Kč).

Žalobce dále poukázal na to, že je zaměstnán v pracovním poměru a hostinskou činnost v provozovně Hospůdka Sedma vykonává při zaměstnání za účelem přivýdělku. Z výše uvedeného vyplývá, že udělená pokuta ve výši 250 000 Kč je pro něj naprosto likvidační. Příjmy z provozování Hospůdky Sedma sotva stačí na pokrytí nákladů. Provozovna tak bude muset být uzavřena, neboť nemůže uhradit pokutu ani ze svého majetku a ani z provozu. Žalobce zdůraznil, že uložená pokuta je v nepoměru s materiální stránkou správního deliktu, tj. tím, co byl stát ochuzen. Vyjde-li žalobce z minimální mzdy ve 2. stupni prací (částka 8 900 Kč), pak by zaměstnavatel musel odvést celkem 34 % z této částky na pojistné sociální a zdravotní. Jednalo se o částku 3 026 Kč za zaměstnavatele a 979 Kč za zaměstnance, což je za měsíc leden částka 4 005 Kč. Podnikající kuchařka musí odvést zálohy na pojistném v minimální výši 3 648 Kč. Rozdíl mezi odvodem podnikající fyzické osoby a odvodem z pracovněprávního poměru je v neprospěch státu 357 Kč. Spočívá-li vysoká nebezpečnost v tomto rozdílu, pak majetková újma jako podmínka trestní odpovědnosti musí dosáhnout cca 14ti násobku této částky. Závěrem žalobce uvádí, že postih nelegální práce, resp. tzv. švarcsystému nelze vytrhávat i z kontextu a je nutné jej posuzovat i s ostatními kroky, které stát v oblasti vymáhání daní, poplatků a sankcí stanovuje.

III.

Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný především uvedl, že není oprávněn posuzovat rozpor platné právní úpravy s LZPS, Dodatkovým protokolem či nálezy Ústavního soudu, stejně tak mu nepřísluší hodnotit legislativní proces. Jde-li o samotný správní delikt, tak je obvyklé, že kuchařky jsou v restauracích zaměstnávány v pracovněprávním vztahu. V posuzovaném případě se nejednalo o nějaký mezní nebo neobvyklý případ, kde by bylo možno argumentovat výkladem definice závislé práce. Živnostenské úřady nejsou přitom povinny upozorňovat osoby samostatně výdělečně činné na připravované změny v oblasti nelegálního zaměstnávání. Je na každém, aby se s platnou právní úpravou seznámil a dle ní i postupoval. Žalobce za leden 2012 uhradil fakturu za odvedenou práci ve větší výši než by činila zaručená mzda kuchařky. Neobstojí tedy ani argument o nerentabilitě provozu a nemožnosti zaměstnat někoho v pracovněprávním vztahu. Kontrolní kampaň provedenou inspektoráty v měsíci lednu nelze považovat za zneužití práva či za jednání v rozporu s dobrými mravy, neboť kontrola byla provedena až dne 30. 1. 2012, tj. více než po třech týdnech od účinnosti poslední změny zákona o zaměstnanosti. Kontrola byla přitom provedena na základě plánu

kontrol, který je vyhotoven a schválen na každý půl rok. Majetkovými poměry žalobce se zabýval již správní orgán I. stupně, který měl k dispozici přiznání k dani z příjmu za rok 2011, ze kterého je zřejmý rozdíl mezi příjmy a výdaji ve výši 507 Kč. Byla-li by námitka, týkající se likvidačního charakteru pokuty akceptována, vedlo by to k tomu, že by žalobce nemohl být pokutován za žádné porušení právních předpisů, neboť každá pokuta by pro něj byla likvidační. Úvaha, v níž správní orgány dospěly k závěru, že výše uložené pokuty nemůže být pro žalobce likvidační, je seznatelná s žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný považuje pokutu na minimální hranici 250 000 Kč za zcela přiměřenou, a to i s přihlédnutím k vykazovaným příjmům žalobce, který dle daňových přiznání disponoval každý rok s částkou kolem 1 mil. Kč (v roce 2010 pouze kolem $\frac{3}{4}$ mil. Kč).

IV.

Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně přezkoumal v rozsahu žalobních bodů napadené rozhodnutí, stejně tak i řízení, které předcházelo jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O žalobě bylo rozhodnuto bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s.ř.s., neboť oba účastníci s takovým postupem dodatečně vyslovili souhlas. Žalobce navíc soudu sdělil, že jeho podnikání v předmětné provozovně Hospůdka Sedma v obci Lhotsko muselo být ke dni 31. 3. 2014 ukončeno, neboť provoz kuchyně byl ztrátový.

Žalobce především namítal, že pokuta ve výši 250 000 Kč je pro něj likvidační. Při posouzení této námítky vyšel soud z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, který rozhodl takto:

„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 mj. uvedl:

„30. Ústavní soud po přezkoumání podstaty věci zjistil, že návrh je důvodný.

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 přihlídnout 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 hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Uvedené ilustrují i shora popsané 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 nepřísluší.“

Soud má tedy za to, že v posuzovaném případě právní úprava neumožňovala řádnou individualizaci konkrétního případu. V posuzovaném případě se jednalo o jednu osobu a výkon nelegální práce v délce trvání jednoho měsíce. Uložit z tohoto důvodu pokutu ve výši 250 000 Kč se jeví jako značně nepřiměřené. Již v odvolání žalobce uváděl, že uložená pokuta je pro něj likvidační. Soud zde dále vyšel i z rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Ten rozhodl takto:

„I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

V odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu je pak mj. uvedeno:

„30. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžitě sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter.

31. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžadají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.

33. Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám.

38. 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.“

Žalobce již v rámci správního řízení dokládal řadu dokladů osvědčující jeho osobní a majetkové poměry (příjmové pokladní doklady, peněžní deník za rok 2011). Správní orgán I. stupně při odůvodnění výše pokuty z hlediska zhodnocení majetkových poměrů žalobce uvedl, že se jedná o podnikající fyzickou osobu patřící mezi malé zaměstnavatele (v době kontroly měl toliko 2 zaměstnance). Dle katastru nemovitostí je spoluvlastníkem ve výši id 1/5 pozemku, parcela č. 105, druh pozemku ovocný sad ve výměře 3654 m². Z rozhodnutí správních orgánů však není seznatelné, jakou tržní hodnotu má 1/5 nemovitosti a zda by to dostačovalo k úhradě pokuty. Dále vyšel správní orgán z podnájemní smlouvy ze dne 19. 7. 2011, podle níž hradí měsíčně částku 5 000 Kč. Uvedl, že vyšel i z příjmových pokladních dokladů za rok 2011, aniž by je jakkoliv hodnotil. Konečně vyšel i z peněžního deníku za rok 2011, dle kterého příjmy činily 735 916 Kč a výdaje 735 409 Kč, rozdíl ke dni 31. 12. 2011 činil 507 Kč. Dle názoru soudu z takto hodnocených podkladů nelze dospět k závěru, že pokuta 250 000 Kč je sankcí odpovídající majetkovým poměrům žalobce. Žalovaný se pak v rozhodnutí toliko ztotožnil s odůvodněním správního orgánu I. stupně. V již zmíněném usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, Nejvyšší správní soud v odst. 27. vyslovil, že *„likvidační pokutou rozumí sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila 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 [...] na základě této pokuty dostane do existenčních potíží“*. Z rozhodnutí správních orgánů není seznatelné, zda žalobce disponuje takovým majetkem či příjmy (jde-li o příjmy z podnikání, pak je nutno hodnotit i související výdaje), aby nutnost uhradit pokutu ve výši 250 000 Kč pro něj neznamenal existenční potíže. Soud s ohledem na výše citovaný nálezn Ústavního soudu i nepřesvědčivost odůvodnění pokuty ve výši 250 000 Kč nezbylo než rozhodnutí žalovaného zrušit. Na správním orgánu pak bude znovu rozhodnout o uložení pokuty v přiměřené výši, a to s ohledem na závažnost správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následků a k okolnostem, za nichž byl spáchán a při zhodnocení osobních a majetkových poměrů tak, aby pokuta odpovídala jednotlivým kritériím a současně nebyla pro žalobce likvidační.

V.

Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce měl ve věci plný úspěch, a přísluší mu proto právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti žalovanému jakožto účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Za účelně vynaložené náklady vzal krajský soud celkem částku 9 760 Kč. Tato částka je tvořena jednak zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč za žalobu a ve výši 1 000 Kč za přiznání odkladného účinku, dále odměnou zástupce žalobce za právní služby ve výši 5 760 Kč jako odměnu za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení,

písemné podání ve věci samé – žaloby) po 2 100 Kč, tj. částku 4 200 Kč, podle § 7, 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2012), plus dva paušály spojené s těmito úkony po 300 Kč, tj. 600 Kč, vše zvýšené o DPH 20 %.

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 28. 11. 2014

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu