



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Ch.N. V.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, místem podnikání ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. července 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. července 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 12.228,- Kč, a to k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 17. 9. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 7. 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 4. 2013, čj. 6216/6.72/13/14.3 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byl žalobce uznán odpovědným za správní delikt na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona

o zaměstnanosti a byla mu za něj dle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložena povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 250.000,- Kč a dále povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Správní delikty na úseku zaměstnanosti byly v rozhodném období upraveny zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2012 do 30. 4. 2014 (dále též jen „zákon č. 435/2004 Sb.“ nebo „zákon o zaměstnanosti“).

Žalobcova odpovědnost je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (...) tedy umožnil výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání osobě D.V.D. (...), neboť jmenovaný pro účastníka řízení minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 v provozovně „EUROMARKET“ (...) vykonával bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu (...)“.

Soud se zde bude prioritně zabývat tím, zda uložení pokuty za tento skutek ve výši čtvrt milionu korun bylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Teprve kdyby se došlo k tomu, že ano, mělo by smysl se dále věnovat tomu, zda v předmětné věci byla odpovědnost žalobci prokázána dostatečně.

[III] Žaloba

Žalobce v obecné rovině namítal porušení ustanovení o řízení, a to tak závažným způsobem, že to mohlo mít a mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Především pak konstatoval porušení § 2 odst. 3, § 3, § 4, § 16, § 36, § 37, § 50 a § 52 správního řádu.

Žalobce jako primární pochybení spatřoval absenci tlumočníka při kontrole dne 10. 4. 2012. Z obsahu správního spisu je evidentní, že v řízení došlo k několika nedorozuměním, která byla evidentně zapříčiněna špatnou komunikací. Žalobce byl přesvědčen, že bylo povinností správního orgánu poučit ho o jeho právech v rámci dané kontroly a celého následně vedeného řízení. I kdyby se takové poučení nezmiňovalo o ničem jiném, tak se minimálně mělo zmínit o právu na tlumočníka. Vzhledem k tomu, že účastník řízení o žádné takové možnosti nevěděl, nemohl logicky ani takový požadavek vznést. Je sice pravdou, že neznalost nikoho neomlouvá, ale na druhé straně je zde uvedená poučovací povinnost, která v daném případě u občanů cizí národnosti je o to naléhavější. Zejména u osob z Asie je již v jejich povaze silně zakořeněn pocit sounáležitosti a je jejich mentalitou vycházet každému vstříc. Nechtěli činit kontrolnímu správnímu orgánu žádné potíže, a tudíž s ním plně spolupracovali, což jim, jak se ukázalo, bylo spíše na škodu, ale to nezbavuje správní orgán jeho základních povinností. Žalobce nebyl poučen o možnosti požadovat přítomnost tlumočníka a ani nebyl poučen o možnosti odmítnout podpis předmětného protokolu, který následně v nevědomosti podepsal. Žalovaný sám připustil, že otázky směřované k výkonu práce pana D.V.D., zaznamenané v záznamu podle § 132 zákona o zaměstnanosti, tlumočila dcera účastníka řízení. Žalobce to považoval za důležitou okolnost, neboť zásadní výpověď, v podstatě je možné i říci, že výslech osoby, na jehož základě je vedeno správní řízení, musela zajišťovat za pomoci svých tlumočnických schopností dcera žalobce. Ten byl toho názoru, že

minimálně v tuto chvíli muselo být správnímu orgánu zjevné, že přítomnost tlumočníka je nezbytná, protože takovýmto způsobem není možné vést řízení. Ačkoliv tedy byla v provozovně osoba, která rozumí česky, nelze porušení správního řádu zahlazovat odkazem na právní předpis, který se na danou situaci nevztahuje, a tudíž jej není možné ani pro takovou situaci aplikovat. Žalobce byl přesvědčen, že vypořádání námítky absence tlumočníka bylo provedeno v rozporu se zákonem a závěry správního orgánu byly v tomto ohledu nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné, přičemž tyto vady způsobily nezákonnost rozhodnutí.

S výše uvedeným pak souvisí fakt, že podkladem pro rozhodnutí ve věci byl protokol o výsledku kontroly, záznam o zjištěných skutečnostech a žádost o přezkum protokolu. Ve všech těchto důkazech bylo jednoznačně uvedeno, že pan D.V.D. v provozovně patřící žalobci nepracoval, nýbrž pouze vypomáhal. Tento fakt byl jednoznačně potvrzen, jak v protokolu o výsledku kontroly, kde je zachyceno, že žalobce sdělil kontrolorům, že D.V.D. je jeho kamarád, který mu pouze vypomáhá, tak v záznamu o zjištěných skutečnostech, kde pan D.V.D. potvrzuje, že pro žalobce nepracuje, ale pouze mu vypomáhá. Žalobce zdůraznil, že v případě činnosti svědka v jeho provozovně se jednalo čistě o občanskou výpomoc, což bylo jednoznačně potvrzeno jak konstatováním žalobce, tak svědka. Žalovaný tento závěr odmítl s tím, že tato možnost je vyvrácena s ohledem na naplnění definičních znaků práce, a rovněž tím, že žalobce uvedl ve vyjádření k protokolu o kontrole, že se svědkem od 11. 4. 2013 podniká. Žalobce v té souvislosti zpochybnil závěry správních orgánů o naplnění definičních znaků nelegální práce v kontextu s výkladem závěrů plynoucích z rozsudku Městského soudu v Praze ve věci sp.zn. 10 Ca 102/2009. Nelze totiž jen z prostého naplnění znaků závislé práce činit okamžitý závěr o nelegální práci, protože, jak vyložil i městský soud, je nutné zvážit, zda se v takovém případě nejednalo o občanskou výpomoc, avšak správní orgán ze zjištění o naplnění daných definičních znaků bez dalšího učinil závěr o spáchání správního deliktu. Žalobce rovněž připomněl zásadu in dubio pro reo, dle které platí, že v případě jakýchkoliv rozumných pochybností o skutku tak, jak je vyložen, je třeba postupovat ve prospěch obviněného. Ačkoliv je tato zásada platná především pro trestní právo, je třeba ji aplikovat i v řízení o správních deliktech, které je svou podstatou řízením obdobným a i zde je třeba zjistit všechny okolnosti nade vší pochybnost. S ohledem na uvedené žalobce brojil proti způsobu, jakým se žalovaný, resp. prvoinstanční orgán, vypořádal s návrhem na doplnění dokazování. Žalobcem bylo v průběhu řízení navrhováno provedení důkazu výsledkem svědka, který dle jeho názoru mohl pomoci k objasnění skutečného stavu věci a odstranit rozpory, které vznikly v důsledku procesních pochybení správního orgánu, zejména pro absenci tlumočníka. Správní orgány považovaly takové dokazování za nadbytečné, avšak tento svůj závěr dostatečně nezduvodnily, respektive zdůvodnily v rozporu se zákonem a požadavkem na náležité zjištění stavu věci, když zcela v rozporu s konstatováními zainteresovaných odkazujícími na občanskou výpomoc, dovodily závěr o nelegálním zaměstnávání. Žalovaný správní orgán nad to zdůvodnil nemožnost provedení důkazu výsledkem svědka konstatováním, že správní řád umožňuje provedení tohoto důkazu toliko v řízení sporném. Žalobce k tomuto uvedl, že tento návrh se netýkal pouze účastníka řízení, ale rovněž jeho dcery a svědka a měl jednoznačně prokázat neodůvodněnost závěrů správních orgánů. Ze spisového materiálu je zjiitelné, že správní orgány nezjistily stav věci nade vší pochybnost a zjištěné závěry při aplikaci zásady in dubio pro reo jednoznačně mluví ve prospěch žalobce, když ve správním řízení nebyly odstraněny zásadní rozpory, pokud jde o povahu vztahu mezi žalobcem a svědkem, přičemž oba shodně konstatovali, že svědek v obchodě žalobce pouze přátelsky vypomáhal, avšak

správní orgány tato konstatování nebraly vůbec v potaz a bez jakýchkoliv dalších důkazů uznaly žalobce vinným ze spáchání správního deliktu. Závěry správního orgánu jsou v tomto ohledu nepřesvědčivé, nerespektují požadavek na náležitě zjištěný stav věci (rozpor se zásadou materiální pravdy) a naprosto ignorují povinnost rozhodovat v pochybnostech ve prospěch osoby, proti níž je správní řízení vedeno.

Žalobce dále zpochybnil způsob, jakým bylo naloženo s jím podaným písemným vyjádřením ke kontrole. Žalobce si byl vědom skutečnosti, že v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu platí, že podání je posuzováno podle svého obsahu, avšak toto ustanovení musí být používáno v souladu právě s vůlí vyjadřovanou tím, kdo dané podání činí, a nikoliv na základě libovůle správního orgánu. Pokud žalobce označil své podání jako vyjádření a svým obsahem bylo vyjádřením k vedenému řízení, resp. v podstatě návrhem na doplnění dokazování, nemůže správní orgán s takovýmto vyjádřením nakládat podle své volní úvahy, ale musí respektovat vůli podatelovu a skutečnosti, které se tento snaží správnímu orgánu sdělit. Dle názoru žalobce postupoval správní orgán v rozporu se zákonem, pokud jím učiněné vyjádření posoudil jako žádost o přezkoumání protokolu a tuto zamítl. V takovém případě totiž nemohlo být k návrhu účastníka přihlíženo, a tudíž nemohlo být ani podkladem pro vedení správního řízení. Místo toho, aby správní orgán naložil s tímto vyjádřením tak, jak byla vůle žalobcova, dovodil z daného vyjádření absurdní závěry o tom, že toto prohlášení v podstatě potvrzuje nelegální zaměstnávání. Žalobce byl přesvědčen, že byl takovým postupem správního orgánu zkrácen na právu činit návrhy na provedení důkazů a právu vyjadřovat se k řízení po celou dobu jeho vedení.

Žalobce také zpochybnil výši uložené sankce, přičemž byl přesvědčen o tom, že byla nepřiměřená a ve svém důsledku likvidační, což jev rozporu s ústavním pořádkem. Žalobce si byl vědom, že z § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti plyne, že pokuta ve výši 250.000,- Kč je minimální, jakou lze za dané provinění uložit, avšak byl přesvědčen, že tato skutečnost nic nemění na tom, že uložená pokuta může být nepřiměřená. Žalobce v té souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu v obdobných věcech týkajících se zákonného minima ukládaných pokut. Žalobce byl toho názoru, že ačkoliv i v jeho případě byla sankce uložena v minimální možné výši, byla nepřiměřená a jeví se jako nespravedlivá, způsobilá prakticky zlikvidovat celé žalobcovo podnikání.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 7. 11. 2013 pod čj. 4115/1.30/13/14.3 vyjádřil k podstatě věci tak, že postupoval v souladu se zákonem. Navrhoval žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *ve znění účinném od 1. 1. 2012*, se za správní delikt uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 250 000 Kč.

Zvláštní pozornost si zaslouží dolní hranice pokuty.

Z internetových stránek Ústavního soudu bylo zjištěno, že dne 7. 11. 2013 podal Městský soud v Praze Ústavnímu soudu návrh na zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *ve znění účinném od 1. 1. 2012*, ve slovech *nejméně však ve výši 250 000 Kč* (návrh je veden pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13, o návrhu nebylo dosud rozhodnuto).

Rovněž zdejší soud má za to, že je zcela na místě, aby se ústavností minimální výše uvedené pokuty zabýval Ústavní soud (nebo znovu zákonodárce). Podle názoru zdejšího soudu však lze – byť obtížněji – postupovat ústavně konformním způsobem i za stávající podoby právní úpravy.

Za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 ukládala pokuta „do 5 000 000 Kč“, kdežto podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 se za něj ukládá pokuta „do 10 000 000 Kč, *nejméně však ve výši 250 000 Kč*“. Tato změna byla provedena zákonem č. 367/2011 Sb. Vládní návrh uvedeného zákona počítal toliko s přeznačením dosavadního písmene e) na písmeno f) [Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, tisk č. 373/0]. Změna spočívající ve zdvojnásobení horní hranice a stanovení minimální výše pokuty byla iniciována až Výborem pro sociální politiku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [tisk č. 373/2, resp. 373/3]. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu tudíž neposkytuje oporu pro interpretaci této zásadní změny.

I pro přezkoumávanou věc je podle soudu podstatný tento názor: „*Ústava ani Listina základních práv a svobod o požadavcích na trestání správních deliktů přímo nehovoří, čl. 39 a 40 LPS, kde jsou zakotveny základní, ústavní principy trestání, se vztahují výslovně pouze na trestné činy. Přesto určité základní principy vztahující se též na správní trestání lze dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, z obecných principů demokratického a právního státu, dále též z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Značný význam mají také sice nikoli právně závazné, ale doporučující evropské dokumenty, zejména např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správních sankcích, a Rezoluce Výboru*

ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům. Z uvedených aktů, z navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva i z judikatury našeho Ústavního soudu a judikatury správních soudů v podstatě vyplývá, že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání.“ (Dušan Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha 2012, s. 417-418).

Jedním z těchto základních principů bezpochyby je zásada přiměřenosti (proporcionality) ukládaných sankcí. K tomu doktrína konstatuje toto: „*Přiměřenost trestní sankce, tj. proporcionalita mezi zájmem na ochraně společnosti před pachatelem trestného činu a zásahem do základních práv pachatele způsobeným uloženou trestní sankcí, je podmíněna tím, že při jejím ukládání bude přihlédnuto k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a poměrům pachatele. Jen přiměřená trestní sankce může plnit svůj účel a být pachatelem a společností pocíťována jako spravedlivá. ... Přiměřenost trestu spáchanému trestnému činu není tedy jeho úměrnost ve smyslu dřívějšího ius talionis, nýbrž ve smyslu úměrnosti trestu individuálnímu trestnému činu a osobnosti jeho pachatele. Výsledkem takto chápané přiměřenosti je individualizovaný trest. Nejde proto o „rovnocennost“ trestu spáchanému trestnému činu, ale o trest vyměřený s maximálním ohledem na charakter jednotlivého případu.“ (Pavel Šámal a kol.: Trestní zákoník I. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 505).*

Typově lze deliktní jednání hierarchizovat od nejméně závažných po nejzávažnější. Typovou závažnost jednotlivých jednání by měla zohledňovat především sazba správní nebo trestní sankce. Výše sankce bývá stanovena pouze maximální horní hranicí nebo minimální spodní a maximální horní hranicí. Jestliže určitý delikt je možné spáchat jen závažnějším jednáním, je jistě na místě minimální spodní hranice sazby, jestliže však určitý delikt je možné spáchat jednáními různé závažnosti, může (vysoce nastavená) minimální spodní hranice sazby přinášet aplikační problémy.

Pro porovnání: za spáchané trestné činy může být za stanovených podmínek uložen peněžitý trest. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2009 se ukládal peněžitý trest ve výměře od 2 000 Kč do 5 000 000 Kč (§ 53 odst. 1 trestního zákona z roku 1961). Podle § 54 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 při výměře peněžitého trestu přihlédl soud k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2010 se peněžitý trest ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb, denní sazba činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč (§ 68 odst. 1 a 2 trestního zákoníku z roku 2009). Podle § 68 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009 počet denních sazeb soud určí s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu. Výši jedné denní sazby peněžitého trestu stanoví soud se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého příjmu, který pachatel má nebo by mohl mít průměrně za jeden den. Za těchto podmínek tak lze dospělému pachateli uložit peněžitý trest v rozpětí od 2 000 Kč do 36 500 000 Kč. Peněžitý trest lze od 1. 1. 2012 uložit také za trestné činy spáchané právnickou osobou [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 18 odst. 2 tohoto zákona denní sazba činí nejméně 1 000 Kč a nejvíce 2 000 000 Kč. Při určení výše denní sazby zohlední soud majetkové poměry právnické osoby. Právnické osobě lze tedy podle uvedeného zákona uložit peněžitý trest v rozmezí od 20 000 Kč do 1 460 000 000 Kč.

I když horní hranice peněžitého trestu byly oproti minulosti výrazně zvýšeny, jeho spodní hranice zůstávají ve srovnání s výše uvedenou pokutou ukládanou správními orgány nízké. To poskytuje žádoucí prostor pro individualizaci trestu. Ve správním právu tomu tak žel vždy není.

Jestliže minimální spodní hranice sazby je nastavena velmi vysoce [v tomto případě 12 a půl násobek pro právnickou osobu a 125 násobek pro dospělého pachatele v trestním právu], pak, při respektu k požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce a ježto to není zákonem o zaměstnanosti výslovně vyloučeno [opačně např. § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů], nelze podle názoru zdejšího soudu u konkrétních málo závažných (škodlivých) skutků postupovat jinak než od uložení sankce upustit.

Jinak řečeno: jestliže je za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, stanovena pokuta ve výši nejméně 250.000,- Kč, pak – vzhledem k požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce (a ježto to není zákonem o zaměstnanosti výslovně vyloučeno) – nelze za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti, jehož se pachatel dopustil toliko ve zcela bagatelním rozsahu, ukládat tresty.

I v daném případě je třeba si ujasnit, za co vlastně byla žalobkyně potrestána. Rozhodný tu může být toliko výrok rozhodnutí správního orgánu. Ohledně náležitostí výroku takových rozhodnutí došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Tento popis skutku musí zahrnovat označení místa a času jeho spáchání. Bude tedy uvádět např. to, že v určitý okamžik, den, dny nebo období (u trvajících správních deliktů) došlo, resp. docházelo k určitému jednání obviněného ze správního deliktu. Jen konkretizací údajů obsahující popis skutku lze zaručit, že v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, bude postaveno najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen. Výrok je náležitostí rozhodnutí, ve které správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná.

V přezkoumávané věci sotva lze dospět k něčemu jinému, než že žalobce byl uznán odpovědným za to, že umožnil osobě D.V.D. minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu provedli inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 10. 4. 2012 v 10:15 hodin, přičemž hodina ukončení kontroly vyjevena nebyla. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobci správním orgánem uložena za to, že osobě D.V.D. umožnil na svém pracovišti vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající

ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu dne 10. 4. 2012 nanejvýš ve 10:15 hodin toho dne.

Při ukládání pokut je správní orgán povinen přihlížet *k závažnosti deliktu*. Tato jeho povinnost je založena § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti, podle něhož se při určení výše pokuty právnické osobě [nebo podnikající fyzické osobě] přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

K tomu se v rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 4. 2013, čj. 6216/6.72/13/14.3, uvádí: „(...) Umožnění výkonu nelegální práce mimo pracovněprávní vztah výrazným způsobem poškozuje zaměstnance, když zaměstnanci se nedostává ochrany práv, která vznikají z pracovněprávního vztahu, který se řídí zákoníkem práce. Zaměstnanci, jehož vztah k zaměstnavateli není založen pracovněprávním vztahem, se nedostává zvláštní zákonné ochrany jeho postavení, nejsou pod zákonnou ochranou uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky pro výkon práce, spravedlivé odměňování za vykonanou práci, rovné zacházení, není dána odpovědnost zaměstnavatele za poškození zdraví zaměstnance výkonem práce pro zaměstnavatele. Vytýkané jednání účastníka řízení má také ekonomický rozměr, když umožněním výkonu nelegální práce se lze vyhnout daňové povinnosti a platbám na zdravotní a sociální pojištění za zaměstnance, čímž vzniká škoda pro stát a neoprávněný prospěch pro účastníka řízení“.

V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 7. 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3, je k témuž uvedeno: „(...) Odvolací orgán ke společenské nebezpečnosti správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce dodává, že tato spočívá jak v ohrožení zájmu společnosti na ochraně pracovního trhu, na ochraně před úniky daní z příjmů ze závislé činnosti, odvodů na sociálním a zdravotním pojištění, zájmu vytvářet v tržním prostředí rovné podmínky pro podnikání a konkurenceschopnost, tak v zájmu na ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích. Odvolací orgán má za to, že tyto zájmy byly v tomto konkrétním případě porušeny“.

K této otázce soud konstatuje, že správní orgán I. stupně sice pojednal o *typové* závažnosti správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ale nijak se nevypořádal se závažností *konkrétního* deliktu, z jehož spáchání uznal žalobce odpovědným. Žalobce ani soud se tak nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány umožnění výkonu práce pomocníka bez uzavřeného pracovněprávního vztahu v nespecifikované době trvání, tj. jaká tu byla např. výše neodvedených daní, příp. plateb na sociální a zdravotní pojištění, na které se správní orgány odvolávají. Je zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily namísto náročného posouzení individuálního skutku, jehož se měla žalobkyně dopustit, se podstatným způsobem míjejí se zákonnými požadavky vyplývajícími z § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Dále je správní orgán při ukládání výše uvedených pokut povinen přihlížet *k poměrům pachatele*. Tato povinnost správního orgánu plyne z tohoto názoru Nejvyššího správního soudu: „I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout

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.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS).

K tomu soud konstatuje, že ačkoli u žalobce je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít závažný dopad, prvoinstanční rozhodnutí k majetkovým poměrům žalobce uvádí (str. 6), že účastník řízení „přes opakované výzvy správního orgánu nedoložil své majetkové poměry, pouze tvrdil, že je v zásadě nemajetný, vyjma vlastnictví nemovitosti (viz katastr nemovitostí). Správní orgán tak při stanovení výše pokuty vycházel ze skutečnosti, že účastník řízení je jediným vlastníkem rodinného domu č. p. 725 v Lubech (...) a že na této nemovitosti nejsou evidována žádná omezení ani jiné zápisy“. Z napadeného rozhodnutí je zjiřitelné pouze to, že „odvolací orgán dospěl k závěru, že pokuta byla uložena v souladu se zákonem a řádně odůvodněna na straně šesté rozhodnutí oblastního inspektorátu práce“. Takové odůvodnění nemůže obstát.

Výše uvedený názor zdejšího soudu lze podpořit také polemickými názory pražských akademiků: „Spodní hranice sankce ve výši 250 000 Kč, která může být uložena i podnikající fyzické osobě, nemá z hlediska našeho právního řádu obdoby. Obecně lze mít za to, že nastavování spodních hranic trestů v rámci správního trestání není s ohledem na šíři možných situací a rozdílnost pachatelů činů majících znaky správního deliktu ani typické, ani správné a hlavně ani racionální a praktické. Domníváme se také, že i ve světle shora uvedených dřívějších nálezů Ústavního soudu týkajících se spodní hranice pokut by ani předmětná úprava zákona o zaměstnanosti přezkoumání Ústavním soudem nepřestála. Měla-li by v rámci zákona o zaměstnanosti přesto zůstat zachována spodní hranice sankce za výkon nelegální práce, musela by být řádově nižší. Má-li být nelegální práce i napříště postihována podle stávající právní úpravy, pak je dle našeho mínění třeba, v kontextu zásady ultima ratio trestní represe, tedy shora zmíněného minima non curat preator, se v prvním případě provinění (u bagatelních činů) omezit toliko na projednání věci ve státní kontrole spolu s poukázáním na to, že napříště bude věc projednána ve správním řízení a bude uložena sankce. Reálná obava z toho, že pokud by se takové jednání opakovalo, již by s největší pravděpodobností, v kontextu zjevné lhostejnosti k vůli zákonodárce, byla sankce uložena, by naplňovala účel trestu z hlediska prevence individuální za současného zachování podnikatelské činnosti. Je-li jedním z hlavních argumentů a důvodů proti nelegální práci ten, který uvedl Státní úřad inspekce práce ve druhém ze shora přiblížených rozhodnutí, tj. že nelegální zaměstnání narušuje podmínky na trhu práce a nepříznivě působí na jeho rovnováhu, pak lze proti němu v kontextu platné právní úpravy postavit argument v zásadě stejně silný, resp. dokonce silnější, a to, že zejména za současné hospodářské situace, míry nezaměstnanosti a dalších souvisejících aspektů není žádoucí, aby každé umožnění výkonu nelegální práce bylo postiženo z hlediska malého podnikatele sankcí mající likvidační

charakter. Tyto dva argumenty je pak třeba v rámci testu proporcionality vážit v rámci kategorie přiměřenosti v užším slova smyslu. Dle našeho názoru je nejrationálnější a nejrychlejší řešení ... zrušení spodní hranice trestu za umožnění výkonu nelegální práce.“ (Pichrt, Jan – Morávek, Jakub: O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce. Právní rozhledy, roč. 21, rok 2013, č. 3, s. 93-100).

Lze tak shrnout, že v daném případě správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly to, že za skutek, který je popsán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, je, při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti (proportionality), třeba uložit – s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele – pokutu ve výši 250.000,- Kč.

V přezkoumávané věci tedy nebylo zatím postaveno najisto, zda skutek, za nějž byl žalobce shledán odpovědným, je podle stávající úpravy sankcionovatelný, a proto tu není žádného racionálního důvodu, aby se soud dále zabýval tím, zda jeho spáchání bylo či nebylo žalobci správními orgány dostatečně prokázáno.

Jelikož zdejší soud má za to, že i stávající úprava sankce za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je interpretovatelná výše uvedeným ústavně konformním způsobem, nepředložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, ani nevyčkal rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu Městského soudu v Praze vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

K nejnovějšímu vývoji událostí je ovšem nutno konstatovat, že s účinností od 1. 1. 2015 byla novelou zákona o zaměstnanosti, provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., v § 140 odst. 4 písm. f) částka „250 000 Kč“ nahrazena částkou „50 000 Kč“ (schváleno dne 18. 6. 2014, rozesláno dne 22. 7. 2014). V důvodové zprávě k vládnímu návrhu uvedené novely se k této změně uvádí: *„Na základě provedených kontrol a následně vedených správních řízení je možno učinit závěr, že současná minimální výše pokuty (250 000 Kč) překračuje v řadě případů preventivní funkci včetně aspektu zaměřeného na odrazování od nelegálního zaměstnávání. Minimální výše pokuty se tak v těchto případech stává fakticky likvidační a přesahuje tak záměr zákonodárce. Pro zachování cíle sledujícího preventivní, ale i odstrašující účinek se jeví jako užitečné změnit stanovenou minimální výši sankce. Stanovení nové hranice minimální sankce má kromě výše uvedených cílů naplňovat i skutečnost, že nelegální zaměstnávání se nesmí zaměstnavatelům vyplácet. Tyto aspekty splňuje minimální hranice ve výši cca 50 000 Kč. Takto stanovená sankce ponechává dostatečný prostor v rámci správní úvahy vedené v daném správním řízení stanovit výši sankce s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, především počtu nelegálně zaměstnávaných, až do hranice maximálního rozpětí tj. 10 mil. Kč.“* [Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, od roku 2013, tisk č. 84/0].

Jelikož v tomto případě nebylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno, že za svrchu uvedený skutek lze uložit pokutu ve výši čtvrt milionu korun, **soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.** Za těchto okolností se soud již nezabýval ostatními námitkami, neboť by to bylo, vzhledem k důvodům, které vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí, nadbytečné.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[V] Náklady řízení

Žalobce, který měl ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl.

Žalobci byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **12.228,- Kč**, skládající se **a)** ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč, a dále **b)** z odměny zástupce žalobce za celkem dva úkony právní služby poskytnuté po 31. 12. 2012 (převzetí a příprava zastoupení; žaloba), vše ohodnocené částkou 3.100,- Kč/úkon. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon, celkem tak 600,- Kč, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku **1.428,- Kč** odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo

jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 28. srpna 2014

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.,
v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková