



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: D.Ch.D., zastoupeného JUDr. Matoušem Jírou, advokátem se sídlem 28. října 1001/3, Praha 1**, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce, se sídlem Kolářská 451/13, Opava**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2013, čj. 2191/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 7. 2013, čj. 2191/1.30/13/14.3, 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 10.800,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Matouše Jíry do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou předanou k poštovní přepravě dne 27. 9. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 7. 2013, čj. 2191/1.30/13/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 22. 4. 2013, čj. 7659/6.71/13/14.3, 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“).

Odpovědnost žalobce je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah fyzické osobě paní A.K., nar..., když jmenovaná pro účastníka řízení minimálně v době kontroly ve dnech 22. 5. 2012 a 25. 5. 2012 v provozovně účastníka řízení – prodejně smíšeného zboží na adrese..., vykonávala práci prodavačky – obsluhovala nakupující zákazníci, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.“.

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.

II. Žaloba

Sub II. žaloby se konstatuje, že protokol o výsledku kontroly ze dne 21. 5. 2012, čj. 4248/6.72/12/15.2, jemuž žalovaný přisoudil nejvyšší vypovídací hodnotu, se nenachází ve spisovém materiálu k předmětné věci, *sub III.* žaloby namítá žalobce, že tvrzení žalovaného, že dohoda o provedení práce ze dne 2. 5. 2012 byla s paní K. sepsána dodatečně a je dohodou antidatovanou, je tvrzením neodůvodněným a neprokázaným, a *sub IV.* žaloby se uvádí, že nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti je výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, nikoli výkon práce bez písemné pracovní smlouvy nebo písemné dohody o pracovní činnosti.

V části *VI.* žaloby žalobce namítá možnou protiústavnost minimální výše pokuty stanovené v § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti („nejméně však ve výši 250.000,- Kč“). Mezi základní pravidla výkonu státní moci, která vyplývají z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, patří zásada přiměřenosti takového výkonu. Princip přiměřenosti hovoří o tom, že újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Žalobce je přesvědčen, že uvedená minimální výše pokuty odporuje ústavnímu principu přiměřenosti, kdy výše sankce podle uvedeného ustanovení je neodůvodněným zásahem do majetkové sféry žalobce a dalších dotčených osob, kdy uložená pokuta má likvidační charakter. Uložení pokuty podle označeného ustanovení, byť i v minimální možné výši, v zásadě nereflektuje skutečnost, že může způsobit takový zásah do majetku právnické a fyzické podnikající osoby, který může mít za následek ztrátu veškerých prostředků pro pokračování v podnikatelské činnosti dotčených osob. V této souvislosti se žalobce dovolává názorů vyslovených v nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133. Zásada proporcionality v rámci správního rozhodování hovoří podle žalobce o dodržení principu přiměřenosti postupu správního orgánu při uplatňování jeho pravomocí, kdy zasahuje do práv a oprávněných zájmů dotčených osob. V tomto případě je zjevně narušena tato zásada, kdy správní orgán ukládá pokutu v zákonem stanovené výši, ale samotná výše, i s ohledem na

konkrétní případ, způsobuje ono narušení zásady proporcionality a přiměřenosti. V žalobcově případě má výše pokuty likvidační charakter – žalobce nebude schopen pokračovat ve své podnikatelské činnosti.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 11. 11. 2013 pod čj. 3982/1.30/13 nejprve vyjádřil *ad II. až IV.* žaloby a dále k části *VI.* žaloby uvedl, že posuzované jednání považuje za společensky škodlivé. Takovéto jednání totiž poškozují rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá množství neoprávněných výhod oproti ostatním, v souladu s právem postupujícím, zaměstnavatelům. Těmito výhodami jsou např. nižší cena poskytované práce, větší flexibilita při nabírání pracovníků a také při jejich „propouštění“. Shora uvedeným jednáním jsou dále způsobovány následky v oblasti daňové. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že každý daňový únik poškozují fiskální politiku. V neposlední řadě jsou takovým jednáním zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců, protože zaměstnavatel tímto způsobem přenáší četná rizika na druhé osoby a zbavuje se tak mnoha povinností, které mu jsou právními předpisy uloženy. Na nelegálně zaměstnané osoby se nevztahuje ochrana upravená pracovněprávními předpisy a tyto osoby tak např. nejsou chráněny pro případ pracovního úrazu, nevztahuje se na ně maximální pracovní doba, povinné přestávky atd. Při určení výše pokuty přihlédl správní orgán I. stupně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Za spáchaný správní delikt lze účastníku řízení uložit dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu v rozmezí od 250.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Shora uvedenou zákonnou hranici nelze při vyměřování výše pokuty překročit. Účastníku řízení byla uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Žalovaný se tak zcela ztotožňuje se způsobem vyměření uložené pokuty za správní delikt. Odůvodnění výše pokuty považuje odvolací orgán za řádné a dostatečné. Správní orgány, jako orgány moci výkonné, nejsou oprávněny hodnotit vůči zákonodárce ani souladnost právních předpisů s ústavním pořádkem, jejich úkolem je toliko dbát na dodržování těchto předpisů. Správní orgány při rozhodování ve věci plně respektovaly presumpci neviny i zásadu subsidiarity trestání s ohledem na možný zásah do práv a svobod občanů. Protože však jednoznačně dospěly k závěru, že žalobce skutečně naplnil všechny znaky předmětného správního deliktu, byly povinny sankcionovat žalobce v zákonem stanovených mezích.

IV. Vlastní argumentace soudu

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.

Žalobce již v žalobě navrhl, aby zdejší soud předložil věc Ústavnímu soudu pro rozpor namítané části ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti s ústavním pořádkem, a dne 17. 1. 2014 dále navrhl, aby zdejší soud přerušil řízení o předmětné věci do rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu jiného soudu na zrušení inkriminované části uvedeného ustanovení.

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 byl žalobce potrestán. 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 postižen. 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 A.K. v době kontroly ve dnech 22. 5. 2012 a 25. 5. 2012 ve své prodejně smíšeného zboží vykonávat práci prodavačky – obsluhovat nakupující zákazníci, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Z protokolu o výsledku kontroly ze dne 26. 6. 2012, čj. 5793/6.71/12/15.2, provedené inspektory Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, byly přitom zjištěny tyto skutečnosti: *I.* Dne 22. 5. 2012 od 10.40 hod. do 11.15 hod. proběhla kontrola na místě, na pracovišti žalobce v obchodě se smíšeným zbožím. V 10.15 hod. vstoupila inspektorka Ing. I.M. do tohoto obchodu a monitorovala pohyb v něm. Inspektorkou bylo zjištěno, že vzadu v obchodě zákaznicím nabízí zboží starší žena a vpředu za kasou je občanka Vietnamské socialistické republiky. Poté si inspektorka zakoupila gumové boty a odešla. V 10.40 hod. inspektorka V.K. vstoupila do prodejny žalobce, zadržela jeho manželku, která před ní začala utíkat a telefonicky chtěla

varovat paní prodávající zboží v zadní části obchodu. Inspektorka prokázala své oprávnění k výkonu kontroly služebním průkazem a oznámila paní B. T. H. H. zahájení kontroly. Poté vstoupila inspektorka Ing. I.M. a prošla celý obchod. V obchodě byla přítomna paní A.K., která právě obsluhovala zákaznici, nabízela jí dvě velikosti bílého trička. Poté šla zákaznice ke kase, kde hotovost za tričko přijala paní B.T.H.H.. Po odchodu zákaznice ke kase inspektorka Ing. I.M. prokázala své oprávnění k výkonu kontroly služebním průkazem a oznámila paní A.K. zahájení kontroly. 2. Dne 25. 5. 2012 od 9.45 hod. do 10.15 hod. proběhla v obchodě druhá kontrola, kontrolní skupina ve složení V.K. a Bc. J.T. Při druhé kontrole byla v obchodě přítomna paní B.T.H.H. a paní A.K. Po příchodu inspektorky V.K. do obchodu paní A.K. vyběhla a už se nevrátila. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobci správním orgánem uložena za to, že bez uzavřeného pracovněprávního vztahu umožnil A.K. ve své prodejně smíšeného zboží dne 22. 5. 2012 vykonávat práci prodavačky – nabízet jedné zákaznici dvě velikosti bílého trička, ovšem toliko za předpokladu, že předmětnou kontrolu budeme mít za zahájenou již úkonem inspektorky V.K. vůči paní B.T.H.H., nikoli až úkonem inspektorky Ing. I.M. vůči paní A.K.

Při ukládání pokut je správní orgán povinen přihlížet *k závažnosti deliktu*. Tato jeho povinnost je založena ust. § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti, podle něhož se při určení výše pokuty právnické osobě [nebo podnikající fyzické osobě] přihlídnou 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 22. 4. 2013, čj. 7659/6.71/13/14.3, uvádí: „Umožnění výkonu závislé 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. OIP při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že umožnění výkonu nelegální práce je jedním z nejzávažnějších správních deliktů na úseku zaměstnanosti, což je vyjádřeno horní hranicí výše pokuty 10 000 000,- Kč. OIP o výši pokuty rozhodl v rámci svého správního uvážení s ohledem na skutečnosti, že účastník řízení je malý zaměstnavatel a dopustil se správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce v případě jedné osoby a jedná se o první zjištěné pochybení tohoto druhu. Pokuta 250 000,- Kč byla uložena na samé dolní hranici zákonného rozpětí.“.

V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 7. 2013, čj. 2191/1.30/13/14.3, je k témuž uvedeno: „Oblastní inspektorát práce i odvolací orgán se při svém rozhodování zabývaly jak formální, tak materiální stránkou správního deliktu. Odvolací orgán považuje posuzované jednání za společensky škodlivé. Takovéto jednání totiž poškozuje rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá

množství neoprávněných výhod oproti ostatním, v souladu s právem postupujícím, zaměstnavatelům. Shora uvedeným jednáním mohou být také způsobovány následky v oblasti daňové a v neposlední řadě jsou jím zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců, protože zaměstnavatel tímto způsobem přenáší četná rizika na druhé osoby a zbavuje se tak mnoha povinností, které jsou mu právními předpisy uloženy. Míru typové závažnosti daného protiprávního jednání vyjadřuje zákonodárce pomocí rozmezí výše pokuty, v jejímž rámci lze daný správní delikt sankcionovat. Za spáchaný správní delikt lze účastníku řízení uložit dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu v rozmezí od 250.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Účastníku řízení byla uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Odvolací orgán dále konstatuje, že správním orgánem uložená pokuta byla uložena v souladu s § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Při určení výše pokuty správní orgán přihlédl k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, a výši pokuty řádně odůvodnil. K tomu, aby sankce plnila svůj účel, tedy aby prostřednictvím individuální prevence působila také generálně preventivně, je vždy třeba, aby v sobě zahrnovala také složku represivní, v opačném případě by postih delikventa postrádal smysl. V tomto případě byla pokuta uložena na samé spodní hranici zákonného rozmezí. Odvolací orgán, jako orgán moci výkonné, není oprávněn hodnotit vůli zákonodárce ani posuzovat souladnost právních předpisů s Ústavou, jeho úkolem je toliko dbát na dodržování těchto předpisů.“.

K této otázce soud konstatuje, že správní orgány sice pojednaly o *typové* závažnosti správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ale nijak se nevypořádaly se závažností *konkrétního* deliktu, z jehož spáchání byl žalobce uznán odpovědným. Žalobce ani soud se tak nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány umožnění výkonu práce prodavačky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu spočívající v jednorázovém nabízení dvou velikostí bílého trička jedné zákaznici, tj. v jakém konkrétním rozsahu byla A.K. tímto jednáním žalobce výrazným způsobem poškozena, nedostalo se jí zvláštní zákonné ochrany jejího postavení, nebyly pod zákonnou ochranou uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky pro výkon práce, spravedlivé odměňování za vykonanou práci a rovné zacházení a nebyla dána odpovědnost zaměstnavatele za poškození jejího zdraví výkonem této práce, jak vysoké daňové povinnosti a platbám na zdravotní a sociální pojištění za zaměstnance se žalobce uvedeným jednáním vyhnul (a jaká byla výše škody, která tím vznikla státu, a jaká byla výše neoprávněného prospěchu, který tím získal účastník řízení), jaké mnohé neoprávněné výhody načerpal, jaká četná rizika přenesl na druhé osoby a jakých mnoha uložených povinností se zbavil žalobce tím, že umožnil A.K. nabízet ve svém obchodě jedné zákaznici dvě velikosti bílého trička, atd. Je tedy zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily namísto náročnému posouzení individuálního skutku, jehož se měl žalobce 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 pachatele – malého obchodníka smíšeným zbožím je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít likvidační charakter, z rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 22. 4. 2013, čj. 7659/6.71/13/14.3, ani z rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 26. 7. 2013, čj. 2191/1.30/13/14.3, není nikterak patrné, že by se správní orgány poměry pachatele jakkoli zabývaly.

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 nejiracionálnějším a nejrychlejším řešením ... 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 (proporcionality), 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].

V. Celkový závěr a náklady řízení

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.

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

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání: žalobce podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. a žalovaný správní orgán podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **10.800,- Kč**, skládající se 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 z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a žaloba. 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 31. července 2014

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

Za správnost vyhotovení:
Bc. Michaela Karásková