



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: Z.K., zastoupené JUDr. Janem Kollárem, advokátem, se sídlem Sokolov, Obce Ležáky 972/1**, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce, se sídlem Opava, Kolářská 451/13**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. září 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. září 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, 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 žalobkyni náklady řízení ve výši 8.800,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Kollára, 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 22. 10. 2012 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 22. 6. 2012, čj. 6880/6.72/12/14.3 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byla žalobkyně uznána odpovědnou za správní delikt na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a byla jí 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 žalobkyně 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, kterého se účastník řízení dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce paní: M.M., druh práce – prodavačka, státní příslušnost Česká republika, která v době zahájení kontroly dne 06.04.2012 pracovala jako prodavačka v provozovně „Kantýna Zdenka“, Jednoty 1628, 356 01 Sokolov, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy (...).“

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 žalobkyni prokázána dostatečně.

[III] Žaloba

Žalobkyně připomněla, že provozuje provozovnu „Kantýna Zdenka“ v Sokolově. Tam a v ještě další provozovně zaměstnává na hlavní pracovní poměr dva zaměstnance a se třemi zaměstnanci má uzavřenou dohodu o provedení práce. Dne 6. 4. 2012 byla u žalobkyně provedena kontrola oblastního inspektorátu práce, které byla žalobkyně přítomna a s kontrolním orgánem spolupracovala. Kontrolní orgán konstatoval, že v provozovně žalobkyně se nacházela osoba (= M.M.), která vykonávala funkci prodavačky, avšak jejíž pracovněprávní vztah k žalobkyni nebylo v době provádění kontroly možné dokladovat žádnou smlouvou. Obě ženy shodně prohlásily, že se M.M. s provozovnou seznamuje od pondělí 2. 4. 2012. Do té doby byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, když vrátila průkaz uchazeče o zaměstnání, což dokladuje potvrzení Úřadu práce ČR-Krajská pobočka v Karlových Varech, kontaktní pracoviště Sokolov, ze dne 8. 10. 2012, podle něhož kontrolovaná osoba byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání od 30. 1. 2012 do 1. 4. 2012, a také, že jí po tuto dobu byla poskytována podpora v nezaměstnanosti.

Žalobkyně v době provádění kontroly nebyla schopna doložit kontrolnímu orgánu pracovní smlouvu, neboť její externí účetní, která vede veškerou evidenci smluv a všechny související dokumenty (přihlášky na sociální a zdravotní pojištění a daňové přiznání), dostala od žalobkyně požadavek na připravení veškerých podkladů, avšak byla od pondělí 2. 4. 2012 na týdenní dovolené a vzhledem k tomu, že účetní činnost vykonává externě v jiném místě, než je sídlo provozovny, nebylo možné z časových důvodů vyzvednout kopii pracovní smlouvy, a tedy z tohoto důvodu nebylo možné mít v době provádění kontroly, tj. v pátek 6. 4. 2012, v provozovně potřebnou dokumentaci k doložení pracovněprávního vztahu.

O skutečnosti vzniku pracovněprávního vztahu svědčí řada dalších úkonů, jako např. nahlášení zaměstnance do evidence příslušného pracoviště správy sociálního zabezpečení

a rovněž zdravotní pojišťovny, což bylo učiněno dne 10. 4. 2012 (z důvodu velikonočních svátků), avšak v zákonné desetidenní oznamovací lhůtě ode dne nastalé změny. Žalobkyně jako zaměstnavatel tak splnila svoji informační povinnost, když ode dne vzniku pracovního poměru (2. 4. 2012) příslušné změny nahlásila ve lhůtě 8 dnů od vzniku pracovního poměru.

Žalobkyně po návratu účetní z dovolené dodatečně kontrolnímu orgánu doložila pracovní smlouvu, která kvůli externímu vedení veškeré evidence nemohla být v době provádění kontroly předložena OIP. Pracovní smlouva, která byla dodatečně doložena a na kterou žalovaný upozornil jako na pochybnou, byla smluvními stranami uzavřena dne 2. 4. 2012, o čemž svědčí i vyřazení kontrolované osoby z evidence uchazečů o zaměstnání a oznámení žalobkyně příslušné OSSZ a VZP, avšak v důsledku tiskové chyby externí účetní je uvedeno datum 4. 4. 2012 jako datum vzniku pracovního poměru.

Dosavadní chování žalobkyně také z principu vylučuje podřazení její osoby skutkově pod § 140 odst. 1 písm. c) zák. č. 435/2004 Sb. jako úmyslné páchaní správního deliktu, neboť jak je uvedeno, žalobkyně dále zaměstnává dalších pět osob, když tyto osoby byly vesměs přijaty z evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce a také sama žalobkyně úřad práce již několikrát oslovila s nabídkou pracovní pozice pro nezaměstnanou osobu. Z řad uchazečů o zaměstnání je i zmíněná M.M. Žalobkyně neměla zájem na jakémkoli nelegálním výkonu práce ani jeho zprostředkování. Z fluktuace zaměstnanců u žalobkyně lze ověřit, že žalobkyně nikdy nezaměstnávala osoby bez řádně uzavřené pracovní smlouvy. Celá situace byla zapříčiněna chybnou komunikací, časovými prodlevami a následně tiskařskou chybou, když z jednání žalobkyně nelze dovozovat úmysl spočívající v porušení zákona, konkrétně § 5 písm. e) bod 1 zák. č. 435/2004 Sb. Nelze dovozovat ani nebezpečnost činu pro společnost nebo pro samotnou kontrolovanou osobu, která má veškeré změny nahlášené v zákonné lhůtě ke dni vzniku pracovního poměru, tedy ke dni 2. 4. 2012, u příslušného úřadu práce, příslušné OSSZ a VZP. Žalobkyně poukázala na to, že veškeré právní úkony směřovaly k uzavření pracovní smlouvy a s ohledem na § 20 zákoníku práce, smluvní strany dodatečně (po provedené kontrole OIP) směřovaly k odstranění vad právního úkonu doložením pracovní smlouvy a dokladovanými oznámeními o změnách u kontrolované osoby na úřadu práce, OSSZ a VZP.

Kontrolní orgán nepřihlédl ve správním uvážení k podaným námitkám žalobkyně týkajícím se nahlášení kontrolované osoby příslušnému úřadu práce, příslušné OSSZ a VZP. Žalobkyně tvrdila, že OIP provedenou kontrolu nesprávně právně vyhodnotil, když na daný případ aplikoval § 140 odst. 1 písm. c) v souladu s § 140 odst. 4 písm. f) zák. č. 435/2004 Sb., když kontrolovaná osoba byla od 2. 4. 2012 vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání a také veškeré změny byly žalobkyní nahlášený ke dni 2. 4. 2012. Vyměřenou sankci a závěr kontrolního orgánu i žalovaného žalobkyně považovala za příliš tvrdou, neboť v případě výkonu rozhodnutí by to znamenalo pro žalobkyni likvidační situaci. V současné době, byť jako drobná živnostnice, zaměstnává pět osob, z toho tři na dohodu o provedení práce, čímž, byť nepatrným způsobem, ale přesto se pravidelně podílí na naplnění státního rozpočtu, když tyto osoby vesměs byly přijaty z řad uchazečů o zaměstnání evidovaných úřadem práce.

Žalobkyně poukázala na nepřiměřenou tvrdost zákona uplatňovanou byť na spodní hranici zákonem stanovené sazby, přesto pro ni likvidační.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 15. 1. 2013 pod čj. 4859/1.30/12/vyj.ž vyjádřil k podstatě věci tak, že není pochyb o tom, že M.M. v době kontroly pracovala v provozovně žalobkyně tzv. „na zkoušku“. Žalovaný postupoval podle svých slov v souladu s právním řádem ČR, zásadami správního řádu, principy správního trestání a ustálenou soudní judikaturou. Z těchto důvodů navrhol 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 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 žalobkyně byla uznána odpovědnou za to, že umožnila M.M. v době zahájení kontroly dne 6. 4. 2012 vykonávat práci prodavačky na svém pracovišti v provozovně „Kantýna Zdenka“ bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu zahájili (významné z hlediska výroku prvoinstančního rozhodnutí) inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 6. 4. 2012 v 10:00 hodin, kontrola pak byla ukončena v 10.30 hodin. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobkyni správním orgánem uložena za to, že M.M. umožnila na svém pracovišti vykonávat práci prodavačky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu dne 6. 4. 2012 nanejvýš od 10:00 do 10:30 hodin, tj. maximálně po dobu 30 minut.

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] 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. 6. 2012, čj. 6880/6.72/12/14.3, uvádí: „(...) Umožnění výkonu nelegální práce patří mezi závažné správní delikty na úseku, protože účastník řízení nesplnil svou povinnost a umožnil svému zaměstnanci vykonávat funkci prodavače bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo smlouvy. Vznikl tak stav právní nejistoty zúčastněných osob o základních právech a povinnostech z tohoto vztahu vyplývajících a byla velmi ztížena či znemožněna možnost dotyčného zaměstnance domáhat se svých práv, byl vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností účastníkem řízení jako zaměstnavatelem a zaměstnancem.“.

V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, je k témuž uvedeno: „(...) Z pohledu samotného podnikatele, zaměstnavatele umožňujícího a využívajícího nelegální zaměstnávání osob, jde o neoprávněnou výhodu oproti jiným, poctivým a legálně zaměstnávajícím podnikatelům. (...) Obecnou vysokou závažnost nelegálního zaměstnávání lze spatřovat i ve ztrátě, kterou rezort Ministerstva práce a sociálních věcí odhaduje na desítky miliard korun ročně. Novou právní úpravou nelegální práce je proto očekáván pozitivní dopad jak na státní rozpočet ve zvýšení výběru daně z příjmů ze závislé činnosti a dalších zákonných odvodů, tak pozitivní dopad i na ostatní veřejné rozpočty ve zvýšení příjmů rozpočtů územních samosprávných celků. (...) Z odůvodnění napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu práce vyplývá, že jmenovaný

správní orgán přihlédl a hodnotil zákonná kritéria k ukládání sankcí za správní delikty dle zákona o zaměstnanosti. Oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí uvedl, v čem spatřuje závažnost správního deliktu, způsob spáchání, okolnosti a následky spáchání předmětného správního deliktu.“.

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 žalobkyni odpovědnou. Žalobkyně ani soud se tak nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány umožnění výkonu práce prodavačky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu v trvání maximálně 30 minut, tj. jaká tu byla např. výše neodvedených daní, příp. „dalších zákonných odvodů“, na které se žalovaný odvolává. 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 žalobkyně je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít likvidační charakter, z prvoinstančního rozhodnutí není patrné, že by se Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj poměry pachatele podrobněji zabýval. Konstatoval pouze, že žalobkyně k majetkovým poměrům uvedla, že vlastní rodinný domek po rodičích (vázán na úvěr, jehož splátka je 14.000,- Kč měsíčně), a v daňovém priznání pro rok 2011 uvedla, že „se jednalo o 140.000,- Kč“. Dále vlastní motorové vozidlo Citroen Berlingo, rok výroby 2005. Dále bylo uvedeno, že pokuta zajistí svůj represivní a preventivní účel. Z napadeného rozhodnutí je zjiitelné pouze to, že „ačkoli bude zřejmě pokuta uložena oblastním inspektorátem účastníku řízení citelným zásahem do jeho majetkové sféry, je oprávněná a její odůvodnění, stejně jako celé napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, netrpí vadou nezákonnosti.“ Takový úsudek 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 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 (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 byla žalobkyně shledána odpovědnou, je podle stávající úpravy sankcionovatelný, a proto tu není žádného racionálního důvodu, aby se soud dále zabýval tím, zda jeho spáchání bylo či nebylo žalobkyni 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 zaměstnaných, 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.**

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

[V] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla 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.

Žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **8.800,- 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 žalobkyně za celkem dva úkony právní služby poskytnuté před 1. 1. 2013 (převzetí a příprava zastoupení; žaloba), vše ohodnocené částkou 2.100,- 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“).

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 nejbližze 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 30. července 2014

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková