



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: PIROSMANI – gruzínský restaurant s.r.o.**, se sídlem Kolmá 880/56, Karlovy Vary, IČ 252 43 187, *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2013, čj. 3164/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 10. 2013, čj. 3164/1.30/13/14.3, 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 k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka 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 15. 11. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 10. 2013, čj. 3164/1.30/13/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 30. 5. 2013, čj. 9911/6.72/13/14.3, 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 nelegální práce fyzické osobě – A.S., která v době kontroly dne 09.07.2012 vykonávala práci uklízečky na pracovišti „Pirosmani – gruzínský restaurant s.r.o.“, na adrese Kolmá 56, 360 01 Karlovy Vary, tímto způsobem vykonávala závislou práci 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

Žalobce správním orgánům vytýká především nedostatečně zjištěný stav věci, když za podklad pro vydání rozhodnutí byly vzaty úkony z kontrolní činnosti (tj. z fáze před zahájením správního řízení), které žalobce považuje za pouhé úřední záznamy, a v průběhu správního řízení nebyly provedeny důkazy, které žalobce navrhl, a správní orgán se nevypořádal s argumenty, které žalobce předložil.

Dále žalobce brojí proti uložené pokutě. Z rozhodnutí správních orgánů není podle něj zřejmé, k jakým hlediskům bylo při rozhodování o výši pokuty přihlédnuto (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53, ze dne 31. 5. 2007, čj. 4 As 64/2005-59, a ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 As 51/2007-68). Výši uložené sankce má žalobce za nepřiměřenou a likvidační. Ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti o minimální výši pokuty je v rozporu s ústavním pořádkem, zejména s čl. 1 Ústavy České republiky a s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (= č. 405/2002 Sb.). Ačkoliv od vydání tohoto nálezu uplynulo již několik let a minimální hranice pokuty je v tomto případě nižší, nelze přehlížet evidentní paralelu mezi oběma situacemi. I sankce uložená v minimální možné výši je v žalobcově případě nepřiměřená a jeví se jako nespravedlivá, a to již ze své podstaty, kdy je způsobila prakticky zlikvidovat celé jeho podnikání. Daná sankce není schopná dostát svému účelu. Likvidační sankce, kterou pokuta uložená žalobci nepochybně je, je způsobila mít spíše opačný efekt. Žalobce je osobou doposud netrestanou, má všechna potřebná povolení a vždy respektoval zákony České republiky. Domnívá se tedy, že jemu uložená sankce je nanejvýš nespravedlivá. Spolu s tím má žalobce za to, že pokutu podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti lze uložit toliko tehdy, pokud pachatel spáchá jak správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c), tak správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. e) uvedeného zákona.

V daném případě nebylo podle žalobce prokázáno, že by A.S. vykonávala ve vztahu k žalobci jakoukoliv práci, přičemž pohybovala-li se v prostorách předmětné provozovny, tak tomu bylo z toho titulu, že u jednatelky žalobce bezplatně bydlela. Podnětem k provedení

předmětné kontroly byla skutečnost, že jednatelka žalobce oznámila úřadu práce, že by ráda přijala nového zaměstnance z řad nezaměstnaných cizinců, jelikož je na hlavní penzum práce sama. Poté, co tato osoba na krátký čas odcestovala z ČR, nabyt správní orgán dojmu, že je-li předmětná restaurace v chodu i bez její přítomnosti, tak může docházet k nelegálnímu zaměstnávání. V konečném důsledku tak správní orgán trestá žalobce za jeho snahu nabídnout zaměstnání osobě hlášené na úřadu práce. V situaci, kdy je v předmětném regionu stabilně okolo 20.000 hlášených nezaměstnaných, se jedná o vcelku příkladný projev dobré vůle žalobce, jehož sankcionování se jeví jako poněkud absurdní.

Dále se v žalobě namítá, že přítomnost fyzické osoby v provozovně žalobce, spojená se zametením podlahy, postrádá společenskou nebezpečnost. Oblastní inspektorát práce nevzal v potaz materiální stránku správního deliktu. Odpovědnost za správní delikty se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů, tudíž pro trestnost jednání musí být naplněna bezpochyby i materiální stránka deliktu. Mají-li pro odpovědnost platit podobné principy a pravidla jako v případě trestných činů, je potřeba důsledně zvažovat situaci, v níž formálně trestný skutek nelze považovat za trestný čin, je-li jeho společenská nebezpečnost nižší než nepatrná. Obdobné principy platí i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinak řečeno, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty *stricto sensu* materiální stránku neupravují (na rozdíl od trestných činů a přestupků). Na předestřené se shoduje i v tomto směru konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu i obecných soudů. Vždy je potřeba zkoumat, jaký zájem společnosti je porušeným ustanovením chráněn, zda byl posuzovaným jednáním porušen, popř. v jaké intenzitě se tak stalo, resp. zda naplňuje skutkovou podstatu i z hlediska materiálního korektivu. Společenská nebezpečnost jednání je v daném případě nulová, resp. zcela absentuje. Zájem státu nebyl nikterak ohrožen ani porušen.

V závěru žaloby žalobce shrnuje, že správní orgán (za nedostatečného zjištění skutečného stavu věci) pokládá za společensky nebezpečnou pouhou občanskou výpomoc, kterou subsumuje pod pojem nelegální práce.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 23. 1. 2014 pod čj. 5147/1.30/13/14.3 vyjádřil ke zjišťování skutkového stavu věci. Mimo jiné zásadně odmítl přesvědčení žalobce, že výstupy z kontroly jsou úředními záznamy. Protokol z kontroly obsahující výsledky kontroly provedené do 31. 12. 2013 podle zákona o státní kontrole může být podkladem pro zahájení správního řízení a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu. Žalovaný zde odkazuje na soudní praxi, počínaje rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, sp. zn. 6A 82/93, a konče rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2007, čj. 8 Afs 57/2005-62.

K žalobcem namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu, že není zřejmé, k jakým hlediskům bylo při stanovení výše sankce přihlédnuto, žalovaný poukazuje na ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, když má za to, že se oblastní inspektorát práce, stejně jako odvolací orgán, ve svém rozhodnutí zabýval jednotlivými aspekty pro uložení sankce, přičemž uvedl, které hodnotil ve prospěch a které v neprospěch účastníka řízení.

Žalovaný je povinen, v souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky, se pohybovat v mezích své působnosti stanovené zákonem. Žalovaný je přesvědčen, že v tomto případě postupoval v souladu s právním předpisem, kterým je v daném případě zákon o zaměstnanosti, když uložil pokutu na samé spodní hranici zákonného rozpětí. K námitce likvidačního charakteru výše sankce a k námitce rozporu s ústavním pořádkem žalovaný uvádí, že posuzování zákonnosti či dokonce ústavnosti není věcí správního orgánu, jakožto orgánu moci výkonné. Tato činnost náleží moci soudní, resp. Ústavnímu soudu. V této souvislosti žalovaný uvádí, že k Ústavnímu soudu byly podány dva návrhy na zrušení části ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ukládající minimální výši 250.000,- Kč, a to dne 7. 11. 2013 Městským soudem v Praze, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, a dne 12. 12. 2013 Krajským soudem v Hradci Králové, sp. zn. Pl. ÚS 58/13.

Formulaci žalobce o kumulativním naplnění porušení povinnosti dle § 140 odst. 1 písm. c) a e) zákona o zaměstnanosti považuje žalovaný za zcestnou. Je nabíledni, že spojka „a“ vyjadřuje skutečnost, že pro oba správní delikty se užije jedna jediná maximální (v daném případě též minimální) výše sankce.

Vyjádření žalobce o pouhém bezplatném bydlení bez toho, že by dotyčná vykonávala jakoukoliv práci, popírají doklady zajištěné při kontrole, zejména evidence odpracovaných hodin.

Žalovaný ponechává bez komentáře vyjádření žalobce ohledně podnětu úřadu práce, když tato skutečnost s předmětem správního řízení nesouvisí.

Žalovaný se důsledně ohrazuje proti pojmu užitého žalobcem ohledně „přítomnosti“ fyzické osoby v provozovně žalobce, kterážto, jak bylo v řízení prokázáno, je závislou prací ve smyslu zákoníku práce.

Ke společenské nebezpečnosti se žalovaný dovolává tohoto názoru Nejvyššího správního soudu: „... *zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné již jen proto, že je protiprávní, neboť typová nebezpečnost vyjádřená v zákonem stanovené skutkové podstatě nepostačí a je třeba věc konkretizovat a zkoumat, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty. ... Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností*

správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly." (rozsudek ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46).

Žalovaný má za to, že se s nebezpečností protiprávního jednání žalobce dostatečně vypořádal, a odkazuje na hodnocení závažnosti, následků, okolností, apod. uvedená v napadených rozhodnutích. Žalovaný shrnuje, že nebezpečnost činu spočívá zejména v tom, že nelegální práce přináší pro jejich aktéry řadu výhod, ale pro pracujícího bez uzavřeného pracovněprávního vztahu také mnoho rizik. Člověk, který pracuje tzv. na černo a neplatí daně ani sociální pojištění, v případě nemoci nebo úrazu nedostane vyplaceny nemocenské dávky. Co se týče pracovněprávní ochrany zaručené zaměstnancům zákoníkem práce, pak i tuto pracující člověk nelegálně zaměstnaný ztrácí a nemá nárok např. na dovolenou, zajištění minimálních dob odpočinku, minimální či zaručenou mzdu, řádné zajištění bezpečnosti práce, poskytnutí osobních ochranných pracovních pomůcek atd. Z pohledu zaměstnavatele umožňujícího a využívajícího nelegální zaměstnávání osob jde o neoprávněnou výhodu oproti jiným, poctivým a legálně zaměstnávajícím podnikatelům.

Správní orgán skutečnost, že A.S. vykonávala práci uklízečky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a že se jedná o prvé pochybení žalobce, promítl do výše sankce, když uložil pokutu na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Z provedeného správního řízení jednoznačně vyplývá, že žalobce skutečně a zcela vědomě umožnil výkon nelegální práce.

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.

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 (proporcionalita) 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.S. v době kontroly dne 9. 7. 2012 vykonávat práci uklízečky na svém pracovišti bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu provedli inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 9. 7. 2012 od 12:40 do 13:20 hodin. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobci správním orgánem uložena za to, že A.S. umožnil na svém pracovišti vykonávat práci uklízečky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu dne 9. 7. 2012 nanejvýš od 12:40 do 13:20 hodin, tj. maximálně po dobu 40 minut.

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 30. 5. 2013, čj. 9911/6.72/13/14.3, uvádí: „Tím, že účastník řízení umožnil výkon práce bez řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu, naplnil jak formální, tak i materiální stránku správního deliktu. Formální stránku naplnil tím, že naplnil obecné znaky správního deliktu, tak jak je uvedeno v zákoně o zaměstnanosti, tj. umožnil výkon práce bez řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu a tím umožnil výkon nelegální práce. Rovněž naplnil i materiální stránku tohoto správního deliktu, kdy ohrozil společenské zájmy chráněné zákonem o zaměstnanosti. Při umožnění výkonu nelegální práce dochází k omezení možnosti úřadu práce ovlivňovat příznivě situaci na trhu práce a možnost úřadu práce uskutečňovat státní politiku zaměstnanosti, která je jednou z jeho hlavních náplní činnosti. Umožnění výkonu nelegální práce je nutno považovat za nejzávažnější správní delikt zakotvený v zákoně o zaměstnanosti. Tento správní delikt je negativním jevem v naší ekonomice, spolu s pravděpodobným únikem z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a krácení odvodu zdravotního pojištění. Výkon nelegální práce je nežádoucím jevem s vysokou společenskou nebezpečností, kterou nelze tolerovat. Správní orgán při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že umožnění výkonu nelegální práce je nutno považovat za nejzávažnější správní

delikt na úseku zaměstnanosti, protože účastník řízení nesplnil svou povinnost a umožnil fyzické osobě vykonávat pracovní činnost – uklízečka bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu. Mohl tak vzniknout stav právní nejistoty zúčastněných osob o základních právech a povinnostech z tohoto vztahu vyplývajících a mohla být ztížena či znemožněna možnost dotyčné fyzické osoby domáhat se svých práv, popsáním jednáním mohl být vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností účastníkem řízení. Umožnění výkonu nelegální práce dochází ke škodlivému následku, tj. ke snižování pracovněprávní ochrany osob, kterým je nelegální práce umožňována. Při rozhodování o výši pokuty vzal OIP v úvahu skutečnost, že se jedná o první prokázané porušení zákona o zaměstnanosti ze strany účastníka řízení. Výkon nelegální práce je závažný správní delikt a A. Stradiotové nebyla poskytována žádná ochrana, vyplývající z hlediska bezpečnosti práce ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. ... Správní orgán při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že umožnění výkonu nelegální práce patří mezi závažné správní delikty na úseku zaměstnanosti, protože účastník řízení nesplnil svou povinnost a umožnil své zaměstnankyni vykonávat pracovní činnost – uklízečka bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu.“.

V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 10. 2013, čj. 3164/1.30/13/14.3, je k témuž uvedeno: „V rámci napadeného rozhodnutí bylo oblastním inspektorátem práce jako správním orgánem I. stupně podrobně odůvodněno, jak byla hodnocena jednotlivá kritéria pro stanovení výše sankce. Oblastní inspektorát práce se v odůvodnění vypořádal se závažností správního deliktu, jakož i s jeho okolnostmi a následky. Jako k polehčující okolnosti bylo přihlédnuto k tomu, že ze strany účastníka řízení se jedná o první zjištěné protiprávní jednání.“.

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 uklízečky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu v trvání maximálně 40 minut, tj. v jakém rozsahu tím byla omezena možnost úřadu práce uskutečňovat státní politiku zaměstnanosti, jaká tu byla výše neodvedených daní, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a zdravotního pojištění, prostor pro nerespektování jakých dalších povinností účastníkem řízení zde mohl být popsáním jednáním vytvořen atd. Je tedy zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily namísto náročného posouzení individuálního skutku, jehož se měl žalobce dopustit, se podstatným způsobem míjejí se zákonnými požadavky vyplývajících 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 přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně*

z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ (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 – rodinné restaurace je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít likvidační charakter, z rozhodnutí ze dne 30. 5. 2013, čj. 9911/6.72/13/14.3, není patrné, že by se Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj poměry pachatele jakkoli zabýval, a z rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 10. 2013, čj. 3164/1.30/13/14.3, je zjistitelné pouze to, že „Účastník řízení byl v rámci oznámení o zahájení řízení vyzván k doložení majetkových poměrů. Jelikož ničeho v řízení nedoložil, učinil si oblastní inspektorát práce úsudek sám, nahlédnutím do veřejných rejstříků.“. Co bylo obsahem tohoto úsudku, však nebylo žalobci ani soudu vyjeveno.

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.

Za tohoto stavu věci by bylo podle názoru soudu předčasné zabývat se žalobcem rovněž požadovanou moderací trestu za správní delikt ve smyslu § 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 s. ř. s.

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

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

Za správnost vyhotovení:
Bc. Michaela Karásková