



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 **žalobce F.M., zastoupeného JUDr. Vlastou Dohnalovou, advokátkou, se sídlem Sokolov, Petra Bezruče č. 598,** proti **žalovanému Státnímu úřadu inspekce práce, se sídlem Opava, Kolářská 451/13,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. července 2013 č.j. 2206/1.30/13/14.3,

t a k t o:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. července 2013 č.j. 2206/1.30/13/14.3 se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Vlastě Dohnalové, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Napadená rozhodnutí

Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 26.4.2013, č.j. 7970/6.72/13/14.3 a toto rozhodnutí potvrdil. Správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím rozhodl, že F.M. jako podnikající fyzická osoba, umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5

písm. e) bod 1. zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též jen zákon o zaměstnanosti) tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě – A.P., která v době kontroly dne 11.6.2012 vykonávala práci prodavačky na pracovišti SIX-MINISHOP na adrese Chodov, Husova 786 a tímto způsobem vykonávala výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, čímž se dopustil správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti a za uvedený delikt tomuto účastníku řízení byla podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč.

O odvolání žalobce vůči rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím, kterým odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Žaloba

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které tvrdil, že rozhodnutí žalovaného je neodůvodněné, nepřezkoumatelné, neboť v podstatné části rozhodnutí pouhým shrnutím dosavadního průběhu řízení bez konkrétního a objektivního hodnocení důkazů a citací právní úpravy. Žalobce nesouhlasil se závěry správního orgánu I. stupně, z nichž vyplývá, že správní orgán vycházel pouze z listinných nepřímých důkazů a to z protokolu o výsledku kontroly ze dne 19.6.2012 sp. zn. 6-20121-6948 a z vyjádření, které žalobce jako účastník řízení poskytl dne 6.3.2013 při seznámení s obsahem spisu. Žalobce vytýkal, že postupem správního orgánu I. stupně i postupem žalovaného byl zkrácen na svém právu na řádném projednání věci, neboť v řízení nebyly provedeny přímé důkazy ani výsledky žalobce a ani výsledky A.P. Správní orgány považovaly za dostačující podklad pouze protokol z provedené kontroly, při které podala A.P. vysvětlení a neprovedly výsledky svědků. Pokud žalovaný chtěl vycházet z obsahu výpovědi A.P. nebo samotného žalobce, musel tyto osoby ve správním řízení vyslechnout v procesním postavení svědků, podle § 55 správního řádu, což však neučinil. Úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením správního řízení neslouží jako důkazní prostředek. Tyto zásady žalobce dovozoval z předmětu vedeného řízení, kterým je správní delikt a řízení je vedeno o trestním obvinění ve smyslu článku 6 odst. 3 úmluvy o ochraně Lidských práv a svobod.

Žalobce dále namítal, že správní orgány překročily meze správního uvážení, pokud dovodily, že návrhy na dokazování předložené v řízení jsou nadbytečné a účelové s tím, že svědci by měli konstatovat skutečnosti, které jsou již správnímu orgánu dostatečně známé. Správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s právními předpisy ani tehdy, pokud neumožnil žalobci jako účastníkovi řízení, účastnit se úkonu – provádění důkazu listinami mimo ústní jednání. Žalobce tvrdil, že požádal správní orgán I. stupně o omluvu z jednání vedeném dne 25.4.2013 podáním ze dne 23.4.2013 a požádal o odročení jednání, neboť dne 22.4.2013 byl uznán dočasně práce neschopným. Správní orgán I. stupně omluvu žalobce neakceptoval, přičemž povinností správního orgánu bylo jeho žádosti o odročení jednání z omluvitelného důvodu vyhovět, aby žalobce mohl uplatnit veškerá svá procesní práva.

Žalobce dále tvrdil, že žalovaný nepostupoval v předmětné věci v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobci neumožnil vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, pro toto tvrzení uváděl žalobce bližší argumenty.

Žalobce tvrdil, že pokuta za správní delikt, jenž je trestním obviněním, nemůže být uložena na základě jediného podkladu, který byl vyhotoven správním orgánem ještě před zahájením řízení o správním deliktu. Takový postup je v rozporu se zásadou materiální pravdy a porušuje ust. § 3 správního řádu. Podle žalobce z obsahu protokolu o průběhu prováděné kontroly mělo být zjištěno, že v době kontroly paní A.P. prodala tabákové výrobky. Žádné jiné skutkové okolnosti k jednání žalobce nebyly zaznamenány. Žalobce tvrdil, že na základě stručných a obecných skutkových zjištění obsažených v protokolu o výsledku jediné kontroly není jednoznačně prokázáno, že se správního deliktu dopustil. Žalobce dále tvrdil, že žalovaný, ani správní orgán I. stupně neprovedli dokazování ve směru, jakým způsobem a jak často A.P. pro žalobce vykonávala údajnou pracovní činnost. A.P. podle žalobce nevykonávala pro něho závislou práci ve smyslu jednotlivých ust. zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti a vzhledem k tomu, že nebyly naplněny veškeré formální znaky správního deliktu, který je žalobci kladen za vinu, nemohl se protiprávního jednání dopustit. V této souvislosti žalobce poukázal na zákon o zaměstnanosti, který v § 10 definuje zaměstnání a s dalším odkazem na ust. § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti ve vazbě na ust. § 5 písm. e) tvrdil, že činnost A.P. v provozovně žalobce byla pouze nárazovou, resp. jednorázovou, šlo o úsluhu mezi druhem a družkou, přičemž A.P. nebyla při své činnosti žalobci podřízena, nevykonávala činnost podle pokynů či dohledu žalobce a neobdržela žádnou odměnu.

Žalobce dále tvrdil, že v dané věci nebyl naplněn ani materiální znak správního deliktu, neboť žalovaný nezohlednil existenci partnerského stavu mezi žalobcem a kontrolovanou osobou. K samotné výši uložené pokuty žalobce uváděl, že částka 250.000,- Kč je pro něho likvidační, je nepřiměřeně vysoká a neodpovídá jeho majetkovým poměrům.

Žalobce z důvodu tvrzené nezákonnosti navrhl, aby rozhodnutí žalovaného krajský soud zrušil a případně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalovanému, aby byla uložena povinnost žalobci nahradit vzniklé náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se vyjadřoval k podané žalobě a k jednotlivým okruhům žalobních bodů a k otázce nenařízení ústního jednání uváděl, že ústní jednání je možnou, nikoliv obligatorní etapou správního řízení. Jedná se o určitou výjimku z obecné zásady písemnosti správního řízení. Žalovaný nezpochybnil závěr, že v řízení o jiných správních deliktech by se měly projevat i jiné aspekty trestního řízení a řízení přestupkového, avšak aplikaci těchto aspektů nelze mít za neomezenou a v souladu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu lze rozhodnout meritorně i bez nařízení ústního jednání. K otázce účasti žalobce při provádění dokazování listinami žalovaný uváděl, že touto výtkou se zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které také odkázal. Dodával, že kompletní žádost žalobce o odročení jednání obdržel Oblastní inspektorát práce až 25.4.2013, tj. v den konání dokazování, poštou. Pokud

žalobce naznačuje, že lhůta mezi oznámením zamítavého stanoviska a termínem provádění dokazování byla krátká, žalovaný byl toho názoru, že žalobce do doby, než mu bylo zamítavé stanovisko sděleno, měl vycházet z toho, že provedení dokazování bude uskutečněno ve stanoveném termínu. Žalovaný zdůraznil, že žalobce byl se všemi listinami seznámen v rámci kontroly. K otázce účasti žalobce při provádění dokazování listinami žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2013, čj. 1 As 157/2012-40, ve kterém byl vyložen způsob provádění důkazu listinou. K tvrzenému porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný uváděl, že tato námitka není důvodná, neboť z protokolu o provedení důkazu listinami ze dne 25.4.2013 je zřejmé, že dokazování bylo ukončeno a žalobci byla před vydáním rozhodnutí právě v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Toho také zástupce žalobce využil, navrhl provedení výslechu žalobce a A.P. a požádal o poskytnutí lhůty k doložení majetkových poměrů žalobce. S uvedenými návrhy se správní orgán I. stupně zabýval a v rámci odůvodnění svého rozhodnutí se s nimi vypořádal. K otázce zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že důvody neprovedení výslechu žalobce a A.P. a kontrolních orgánů jsou patrné z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí. Žalovaný vyslovil názor, že skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně. V podrobnostech odkázal na str. 6 a 7 odůvodnění svého rozhodnutí. K otázce výše uložené pokuty žalovaný uváděl, že žalobci byla uložena za správní delikt, kterého se dopustil, pokuta podle § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč, přičemž za tento správní delikt se ukládá pokuta až do výše 10.000.000,- Kč nejméně však ve výši 250.000,- Kč. Uložená pokuta je pokutou uloženou v nejnížší možné výši, kterou lze v případě, kdy pachatel byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce uložit. K námitce, že dolní hranice ve výši 250.000,- Kč je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky žalovaný konstatoval, že jako orgán moci výkonné není příslušný hodnotit vůli zákonodárce vyjádřenou formou zákona. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a aby bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu řízení.

I.

Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud při posuzování důvodnosti žaloby vycházel z předmětu řízení před správními orgány, kterým bylo posuzování otázky, zda žalobce se dopustil jiného správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, a zda byly naplněny podmínky pro uložení pokuty za tento správní delikt ve smyslu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč. Krajský soud v posuzovaném případě zaujal shodný právní názor jako byl zaujat v obdobné věci projednává před Krajským soudem v Plzni pod sp.zn. 30A 95/2013.

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.

Krajský soud zaměřil pozornost na posouzení dolní hranice pokuty uložené zálohy uvedený správní delikt.

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 krajského 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 jisté 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.

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.

V přezkoumávané věci žalobce byl uznán odpovědným za to, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě A.P. tím, že v době kontroly dne 11. 6. 2012 vykonávala práci prodavačky na pracovišti SIX-minishop na adrese Husova 786 Chodov bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu provedli inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 11.6. 2012 a kontrola byla zahájena v 10:40 hodin. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobci správním orgánem uložena za to, že A.P. umožnil dne 11.6. 2012 v době od 10.40 hodin v časovém úseku blíže neohrazeném na svém pracovišti vykonávat práci prodavačky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.

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 26. 4. 2013, čj. 7970/6.72/13/14.3, 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 prodavačky bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu. Mohl tak vzniknout stav právní nejistoty zúčastněných osob o základních právech a povinnostech z tohoto vztahu vyplývajících a mohla mít velmi ztížena, či znemožněna možnost dotyčné fyzické osoby domáhat se svých práv a byl tím vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností účastníkem řízení. Při rozhodování o výši pokuty vzal OIP v úvahu skutečnost, že se jedná o první prokázané porušení zákona o zaměstnanosti ze strany účastníka řízení a dále přihlédl k majetkovým poměrům účastníka řízení z jím předložené kopie jeho daňového přiznání za kalendářní rok 2011, rovněž zohlednil skutečnost, že účastník žije s A.P. ve společné domácnosti a společně vychovávají nezletilé dítě, a proto správní orgán uložil pokutu na samé dolní hranici zákonného rozpětí.“

Krajský 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 prodavačky bez uzavřeného pracovněprávního vztahu v trvání řádu hodin, 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 popsáným 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 přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS).

K tomu soud konstatuje, že ačkoli u žalobce je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít likvidační charakter, z rozhodnutí ze dne 26.4. 2013, čj. 7970/6.72/13/14.3, není patrné, že by se Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj poměry

pachatele jakkoli zabýval, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí pouze konstatoval, že k majetkovým poměrům účastníka řízení byla předložena kopie daňového přiznání za rok 2011, aniž by tyto podklady jakkoliv hodnotil. Z rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17.7. 2013, čj. 2206/1.30/13/14.3, je zjistitelné pouze to, že „ Podle úsudku odvolacího orgánu byla pokuta uložena v souladu se zákonem a odůvodněna. K námitce účastníka řízení, že výše uložené sankce je pro něj likvidační tento orgán uvedl, že účastníku řízení byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonného rozpětí, tedy nejnižší možné výši, kterou lze v případě, že byl pachatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, uložit, přičemž odvolacímu orgánu bylo známo, kolik činí příjem účastníka řízení za rok 2011 a že účastník řízení je povinen pokutu uhradit do 15 dnů na účet celního úřadu a pokud by uhrazení pokuty mělo mít nepříznivý dopad na hospodaření účastníka řízení, bylo odkázáno na možnost požádat příslušný celní úřad o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou.“

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 přitom k této změně uvádí: *„Na základě provedených kontrol a následně vedených správních řízení je možno učinit závěr, že současná minimální výše pokuty (250 000 Kč) překračuje v řadě případů preventivní funkci včetně aspektu zaměřeného na odrazování od nelegálního zaměstnávání. Minimální výše pokuty se tak v těchto případech stává fakticky likvidační a přesahuje tak záměr zákonodárce. Pro zachování cíle sledujícího preventivní, ale i odstrašující účinek se jeví jako užitečné změnit stanovenou minimální výši sankce. Stanovení nové hranice minimální sankce má kromě výše uvedených cílů naplňovat i skutečnost, že nelegální zaměstnávání se nesmí zaměstnavatelům vyplácet. Tyto aspekty splňuje minimální hranice ve výši cca 50 000 Kč. Takto stanovená sankce ponechává dostatečný prostor v rámci správní úvahy vedené v daném správním řízení stanovit výši sankce s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, především počtu nelegálně zaměstnávaných, až do hranice maximálního rozpětí tj. 10 mil. Kč.“* [Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, od roku 2013, tisk č. 84/0].

Jelikož v tomto případě nebylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno, že za svrchu uvedený skutek lze uložit pokutu ve výši čtvrt milionu korun, soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

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 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 v celkové výši 11 228,- Kč 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).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková