



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 A.B.**, zastoupeného Mgr. Petrem Broďáni, advokátem, se sídlem Sokolov, K.H. Borovského 63, proti **žalovanému Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. července 2013 č.j. 1901/1.30/13/14.3,

t a k t o:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10.7. 2013, č.j. 1901/1.30/13/14.3 s e z r u š u j e a v ě c s e v r a c í k d a l š í m u řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10 800,- Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Broďáni, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Napadená rozhodnutí

Žalobu napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 28.3.2013, č.j. 6187/6.72/13/14.3. Správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím rozhodl, že A.B., jako podnikající fyzická osoba s místem podnikání: provozovna Autoopravna Úžlabí 835, Habartov, umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o zaměstnanosti) tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě T.M., který v době zahájení kontroly dne 11.4.2012 vykonával pracovní činnost

automechanika a tímto způsobem vykonával výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah v provozovně Autoopravna A.B. a dopustil se tak správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti. Žalobci za uvedený správní delikt podle § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti byla uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč.

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

II. Žaloba

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v které především tvrdil, že žalovaný i správní orgán I. stupně zjistili stav věci způsobem, který nemá dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci. Důkazní prostředky, ze kterých správní orgány vycházely při vydání rozhodnutí a to konkrétně záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole a protokol o výsledku kontroly, jsou zcela nedostačující co do konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu. Žalobce tvrdil, že skutečnosti při kontrole zjišťované správní orgán I. stupně zaznamenal nesprávně a ryze formalisticky zaprotokoloval, čímž výsledný výstup by zkreslen. Podle názoru žalobce nelze odhlédnout od faktu, že T.M. byl v době kontroly první den na svém prvním zaměstnání od vyučení a pokud se v této situaci setkal s autoritou, kterou inspektoři představují, lze si snadno představit, že jeho odpovědi a průběh kontroly byly vzhledem k jeho nízkému věku k nejistotě a nervozitě z neznalosti dané situace, ovlivněny. Uvedené skutečnosti spolu s listinnými důkazy, které byly předloženy již v průběhu kontroly, měly správní orgán vést v závěru, že v zájmu odstranění pochybností a náležitého zjištění stavu měla být vyslechnuta žalobcem navržena svědkyně, účetní žalobce, která mohla potvrdit, či vyvrátit existenci pracovněprávního vztahu. Správní orgán však navrhované důkazy zamítl pro nadbytečnost. Správní orgán tak nezjistil skutkový vztah v souladu se zásadou materiální pravdy a v rozporu se zásadou vyšetřovací vzal za prokázaný skutkový stav konstruovaný na základě dedukcí a úvah o účelnosti tvrzení účastníka řízení, aniž by byly řádně zhodnoceny veškeré důkazy účastníkem řízení nabízené.

Žalobce poukázal na právní názor Nejvyššího správního soudu, např. v jeho rozhodnutí sp. zn. 4 Ads 177/2011, z něhož plyne, že nelze souhlasit s tím, aby pokuta za správní delikt, jenž je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně Lidských práv a základních svobod, byla uložena na základě jednoho jediného podkladu, který byl vyhotovený jiným správním orgánem ještě před zahájením řízení o správním deliktu. V souladu s uplatňovanou vyšetřovací zásadou v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, se neuplatňuje koncentrace řízení zakotvena v § 82 odst. 4 správního řádu, což znamená, že účastník řízení je oprávněn navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, až do vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu skutkový stav zjištěný ve správním řízení a založený pouze na výstupech z kontroly nemůže bez dalších důkazů obstát.

V otázce výše uložené pokuty z hlediska zachování zásady přiměřenosti sankce ukládané státní mocí žalobce uváděl, že z ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti

vyplývá, že při naplnění předmětného správního deliktu lze uložit sankci od 250.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Zákonem stanovená minimální výše pokuty však musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa tak, aby uložení pokuty, byť v minimální výši nemělo pro účastníka likvidační účinek. Žalobce z tohoto titulu vnesl podnět k vydání příslušného návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti a to v části vymezení spodní hranice sankce ve slovech „nejméně však ve výši 250.000,- Kč“.

Žalobce tvrdil, že správní orgány nepostupovaly v souladu s příslušnými právními předpisy, nevypořádaly se se skutkovými zjištěními a rozhodly na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, popřípadě budou-li k tomu zákonné důvody, aby po zrušení napadených rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 2 s.ř.s. upustil od uložení sankce, či výši sankce snížil a rozhodl též o povinnosti nahradit žalobci náklady řízení. V této souvislosti současně navrhl, aby krajský soud přerušil řízení a obrátil se s příslušným návrhem na Ústavní soud ČR ve věci zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250.000,- Kč“.

III.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uváděl k prováděné kontrole v místě provozovny, že v době kontroly dne 11.4.2012 od 11:30 do 12:00 hod. nebyl inspektorům oblastního inspektorátu práce na pracovišti žalobcem doložen řádný doklad, prokazující existenci základního pracovněprávního vztahu mezi žalobcem a kontrolovanou fyzickou osobou T.M. Jmenovaný při kontrole sdělil, že práci nevykonává na základě pracovní smlouvy dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce., že pracuje od úterý 10.4.2012 na zkoušku, papíry se vyřizují, neboť bude zaměstnán na dotaci. K doložené dohodě o provedení práce žalovaný uváděl, že v průběhu kontroly byl kontaktován jak žalobce, tak jeho manželka. Ta telefonicky sdělila inspektorům, že dohodu o provedení práce přiveze na pracoviště do 5 min., to se nestalo ani během následujících 15 min. a proto inspektoři provozovnu opustili. K doložení dohody o provedení práce byl dán žalobci dostatečný prostor. Dohodu o provedení práce předložil žalobce ve 14 hod. na regionálním pracovišti Oblastního inspektorátu práce v Sokolově. Žalovaný popřel, že by se s námitkou vztahující se k následnému doložení dohody o provedení práce nevypořádal a poukázal, že podle § 77 odst. 1 zák. č. 262/2006 Sb. zákoníku práce byl žalobce povinen vydat zaměstnanci jedno vyhotovení dohody o provedení práce. K tomu ještě poznamenával, že v průběhu kontroly byly doloženy dohody o provedení práce různého znění. K otázce zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že nevyvrací skutečnost, že žalobce měl v úmyslu T.M. zaměstnat. Mělo se tak stát na základě pracovní smlouvy po přiznání dotace resp. po splnění daných podmínek pro přiznání dotace, k čemuž by pravděpodobně došlo, pokud by dne 11.4.2012 nebyla na pracovišti žalobce provedena kontrola nelegálního zaměstnávání. K svědecké výpovědi T.M. žalovaný uvedl, že tvrzení o tom, že došlo k uzavření dohody o provedení práce dne 10.4.2012 považuje žalovaný za účelové a nepravdivé a to s ohledem na jeho vyjádření v den kontroly, jakož i na další skutečnosti, které podle žalovaného tvoří

logický rámec o tom, že k sepsání dohody o provedení práce došlo dne 11.4.2012 až po provedené kontrole a dohoda byla datována zpětně ke dni 10.4.2012. Žalovaný konstatoval souhrnně, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. K samotnému správnímu deliktu žalovaný uvedl, že je nepochybné, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti a správní orgány obou stupňů se rovněž zabývaly tím, zda vedle formální stránky skutkové podstaty správního deliktu došlo i k naplnění materiálního znaku správního deliktu a dospěly k závěru, že jednání žalobce je nutno považovat za společensky nebezpečné. K uložené pokutě žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena podle § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Pokuta byla uložena v souladu se zákonem a byla řádně odůvodněna. Ke spodní hranici zákonného rozpětí uložené sankce žalovaný uvedl, že orgánům inspekce práce, jakožto orgánům moci výkonné nepřísluší hodnotit soulad zákona jako projevu vůle zákonodárce s ústavním pořádkem České republiky. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a aby soud účastníku řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

IV.

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 projednávané 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 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.

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 fyzické osobě T.M. v době kontroly dne 11.4. 2012 vykonávat pracovní činnost automechanika v provozovně: Autoopravna A.B. na adrese Úžlabí 835, Habartov bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu provedli inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 11.4. 2012 od 11:30 hodin a kontrola netrvala dle než dvě hodiny. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobci správním orgánem uložena za to, že T.M. umožnil na svém pracovišti vykonávat práci automechanika bez uzavřeného pracovněprávního vztahu dne 11.4. 2012 po dobu v řádu dvou hodin.

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 28. 3. 2013, čj. 6187/6.72/13/14.3, 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 zakotvený v zákoně o zaměstnanosti. 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 jako polehčující okolnost správní orgán uvážil, že účastník řízení dne 11. 4. 2012 protiprávní stav napravil a s T.M. uzavřel pracovněprávní vztah – dohodu o provedení práce a následně dnem 9. 5. 2012 pracovní smlouvu. Pokuta ve výši 250.000,- Kč byla stanovena dolní hranicí zákonného rozpětí a podle správního orgánu zajistí svoji represivní a preventivní účel tak, aby účastníka řízení i ostatní podnikatelské subjekty zaměstnávající jiné osoby odradila od neplnění jejich zákonné povinnosti. Takto uloženou sankci považuje správní orgán za odůvodněnou a přiměřenou spáchanému správnímu deliktu.“

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 automechanika bez uzavřeného pracovněprávního vztahu v trvání řádu dvou 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 vyplývajícími z § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Dále je správní orgán při ukládání výše uvedených pokut povinen přihlížet *k poměrům pachatele*. Tato povinnost správního orgánu plyne z tohoto názoru Nejvyššího správního soudu: „*I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS).

K tomu soud konstatuje, že ačkoli u žalobce je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000,- Kč by mohla mít likvidační charakter, z rozhodnutí ze dne 28.3. 2013, čj. 6187/6.72/13/14.3, 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 účastník řízení předložil kopii daňové příznání za rok 2010 2011, aniž by tyto podklady správní orgán jakkoliv hodnotil. Z rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 11.7. 2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, je zjiitelné pouze to, 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 nejrationálnější a nejrychlejší řešení ... zrušení spodní hranice trestu za umožnění výkonu nelegální práce.“ (Pichrt, Jan – Morávek, Jakub: O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce. Právní rozhledy, roč. 21, rok 2013, č. 3, s. 93-100).

Lze tak shrnout, že v daném případě správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly to, že za skutek, který je popsán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, je, při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti (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.

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. 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).

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu