



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **R. R.**, zastoupeného Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1350/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č. j. 36 Ad 23/2013 - 53,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č. j. 36 Ad 23/2013 - 53, a rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1350/1.30/13/14.3 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 20.342 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Radima Strnada, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení případu

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 1. 12. 2013 byl žalobce jako podnikající fyzická osoba uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zaměstnanosti), kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když dne 21. 6. 2012 na pracovišti Pizzerie PIZZA PLUS na adrese Táborská 202, 615 00 Brno, umožnil fyzické osobě, panu I. L., nar. X, výkon závislé práce spočívající v prodeji zmrzliny a přijímání telefonických objednávek na teplá jídla dle jídelního lístku mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Za uvedený správní delikt byla žalobci na základě ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 250.000 Kč, tedy zcela na spodní hranici zákonného rozpětí. Uvedené rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1350/1.30/13/14.3.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Žalobce zejména namítal, že ze strany žalovaného nedošlo v rámci odvolacího řízení k přezkumu souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy dle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), jelikož z rozhodnutí žalovaného vůbec nevyplývá, zda se tímto přezkumem zabýval a k jakému závěru došel. Žalobce dále namítal, že důkaz protokolem o výslechu svědka ze dne 11. 1. 2013, č. j. 23115/9.30/12/14.3-Prot nebyl proveden v souladu se zákonem, jelikož nebyl o jeho provedení sepsán protokol dle § 18 odst. 1 správního řádu.

[3] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K přezkumu souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy krajský soud uvedl, že spáchání správního deliktu ze strany žalobce bylo ve správním řízení prokázáno a žalobce ani na výzvu žalovaného neuvedl, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí. K námitce nesepsání protokolu o provedení důkazu listinou dle § 18 odst. 1 správního řádu krajský soud uvedl, že sepsání takového protokolu by bylo pouhou formální záležitostí bez vlivu na právní sféru žalobce, když tento se s obsahem listiny prokazatelně seznámil, k jejímu obsahu se vyjádřil a navrhl v uvedeném směru doplnění dokazování.

II.

Kasační stížnost

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 15. 9. 2014 blanketní kasační stížnost, kterou doplnil podáním ze dne 29. 10. 2014. V kasační stížnosti stěžovatel úplně upustil od dosavadní argumentace a nově namítá, že pokuta ve výši 250.000 Kč je nepřiměřená a téměř likvidační. Ukládání pokut v nepřiměřené výši považuje stěžovatel za neproporcionální a nesouladné s ústavněprávním principem přiměřenosti. Stěžovatel dále uvedl: „K *proporcionalitě při ukládání pokut podle zák. č. 435/2004 Sb. se naposledy vyjádřil Ústavní soud, který navázal na současnou rozhodovací činnost Ústavního soudu ve svém nálezu ze dne 9. 9. 2014 vydaným pod Pl. 52/13, v němž přímo řešil ústavnost ukládání pokut dle § 140 odst. 4 písm. f) zák. č. 435/2004 Sb. za situace, kdy spodní hranice pro uložení této pokuty byla zákonem stanovena ve výši 250.000 Kč. V tomto svém nálezu Ústavní soud uvedl ve výroku samotného nálezu: „Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech "nejméně však ve výši 250.000 Kč", tedy ve znění před jeho novelizací,*

pokračování

provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“, a dále v odůvodnění uvedl: „Podle názoru Ústavního soudu je tedy zřejmé, že uvedené závěry, plynoucí z jeho předchozích nálezů, se obdobně vztahují i na nyní zkoumaný případ. Protože je nadbytečné opakovat totéž jen poněkud jinými slovy, odkazuje Ústavní soud na svoje již vyslovené závěry a shrnuje, že přijatá právní úprava, která, jak shora vyloženo, sice již byla změněna, ale je stále ještě platná, brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout k specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranici pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Uvedené ilustrují i shora popsané konkrétní případy (navrhovatelem a vedlejším účastníkem řízení), i když Ústavní soud předmětnou problematiku v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení posuzuje abstraktně a nikoliv konkrétně; to bude následně úkolem obecných soudů. Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní“.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že na svém rozhodnutí trvá a odkázal na svá vyjádření ve věci činěná v rámci soudního řízení.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že plénu Ústavního soudu byl návrhem ze dne 7. listopadu 2013 Městským soudem v Praze (a 12. prosince 2013 Krajským soudem v Hradci Králové) předložen návrh na zrušení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky. V uvedené věci rozhodl Ústavní soud nálezelem ze dne 16. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým napadené ustanovení zrušil; nález je vykonatelný publikací ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 20. října 2014 pod č. 219/2014 Sb.

[9] Námitka nepřiměřenosti a likvidačního charakteru ukládané peněžité sankce je jediným bodem kasační stížnosti a stěžovatel před jejím podáním v řízení před žalovaným a krajským soudem tuto námitku nikdy nevznnesl. Nejvyšší správní soud však přesto musí přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku a ke zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí žalovaného. Činí tak v důsledku výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byl zrušen § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,

ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“. Žalovaný ve svém rozhodnutí hodnotil okolnosti odůvodňující výši ukládané sankce a dospěl k tomu, že udělil sankci na samé dolní hranici zákonného rozpětí pro její uložení. Na základě výše uvedeného nálezu Ústavního soudu by však připadalo v úvahu i uložení nižší pokuty než 250.000 Kč. Logicky však – protože k vydání citovaného nálezu Ústavního soudu došlo až v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem – žalovaný s ohledem na vázanost zákonem nemohl pokutu v nižší výši uložit. S ohledem na protiústavní charakter aplikovaného ustanovení zákona a zájem na zachování ústavně zaručených práv stěžovatele je však na místě, aby žalovaný opakovaně posoudil okolnosti ukládané sankce v tom směru, zda tyto svědčí nebo nesvědčí pro uložení pokuty ve výši nižší než 250.000 Kč.

[10] Nelze samozřejmě oprávněně tento nedostatek žalovanému správnímu orgánu ani soudu vzhledem k okolnostem vytýkat. Zároveň však ani nemohou jejich rozhodnutí z tohoto hlediska obstát. Naopak, důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o kasační stížnosti nevyjímaje. To vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. prosince 2007 (N 228/47 SbNU 983) bod 19, kde se uvádí: „*Orgány veřejné moci mohou neaplikovat zákon ... v případech, že Ústavní soud konstatuje ve svém nálezu, že příslušný zákon je v rozporu s ústavním pořádkem, a aplikace zákona by v konkrétní věci znamenala porušení ústavně garantovaného základního práva jednotlivce. Musí se ... jednat o zásah do ústavně garantovaných základních práv jednotlivce takové intenzity, jenž by odůvodňoval zrušení příslušného rozhodnutí v řízení o ústavní stížnosti.*“ Z obdobných pozic vychází i nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. ledna 2008 (N 23/48 SbNU 263; 291/2008 Sb.), kde se v bodě 52 uvádí: „*S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou důsledky shledané protiústavnosti orgány veřejné moci povinny promítnout do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů citované (pozn.: tímto nálezem zrušené) ustanovení neaplikovat.*“ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. listopadu 2012 (437/2012 Sb.), bod 338 pak Ústavní soud výslovně uvedl: „*V případě § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb., dopadají důvody derogace na všechny případy aplikace, kdy došlo na základě tohoto ustanovení k vyřazení osoby z evidence uchazečů o zaměstnání. Tím sice není dotčena platnost rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto podle tohoto ustanovení, tato skutečnost však nebrání tomu, aby předmětné derogační důvody byly zohledněny v rámci případného následného přezkumu těchto rozhodnutí, uplatnila-li proti nim dotčená osoba právní prostředky, jež jí zákon poskytuje k ochraně jejích práv*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem, obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 - 41).

[11] Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem dosud bránilo správním orgánům užít správního uvážení a přizpůsobit výši sankce osobní a ekonomické situaci delikventa, což mohlo vést k uložení likvidační pokuty. Takový výsledek správního, resp. soudního řízení by byl přitom v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002 [N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.], sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. března 2004 [N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.], sp. zn. I. ÚS 416/04 ze dne 13. prosince 2004 [N 190/35 SbNU 485], sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. března 2004 [N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.]). Zrušovacím nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány tyto skutečnosti nově zohlednily i při ukládání pokuty stěžovateli za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená

pokračování

spodní hranice pokuty ve výši 250.000 Kč. Pokud by tak neučinily, resp. pokud by je Nejvyšší správní soud nepřiměřel tak učinit, hrozil by zde zásah do ústavně zaručeného práva stěžovatele vlastnit a užívat svůj majetek, zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Tento zásah by přitom byl takové intenzity, že by mohl odůvodňovat zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v řízení o ústavní stížnosti.

IV.

Závěr a náklady řízení

[12] Nejvyšší správní soud uzavírá, že vzhledem k obsahu kasační stížnosti hodnotil zákonnost rozsudku krajského soudu toliko s ohledem na přiměřenost sankce s přihlédnutím k výše citovanému nálezu Ústavního soudu. Jelikož v průběhu řízení před správními soudy byla jako protiústavní zrušena spodní hranice pokuty za uvedený delikt, zrušil Nejvyšší správní soud jak napadené rozhodnutí krajského soudu, tak i správní rozhodnutí, neboť v nich (s ohledem na okolnosti) není výše uložené pokuty dostatečně odůvodněna.

[13] Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jeho pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu by muselo být krajským soudem jako nepřezkoumatelné zrušeno a krajský soud by tedy s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu. Krajský soud by také jen těžko mohl využít svého práva změnit pouze výši uložené sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s., jelikož tento zákonem předvídaný postup by v případě, kdy úvaha správního orgánu o výši uložené vycházela z aplikace protiústavního ustanovení zákona, nebyl vhodný. Využitím moderační by krajský soud nahradil správní orgány v jejich roli, neboť - namísto, aby jejich úvahy o výši sankce pouze vhodně korigoval, - rozhodoval by o ní s náležitým odůvodněním vlastně poprvé. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným. Nejvyšší správní soud podotýká, že ke zvolenému procesnímu řešení přistoupil i s přihlédnutím k tomu, že nehrozí zánik odpovědnosti stěžovatele za správní delikt, jelikož k jejímu zachování postačí podle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (aplikovaného na základě odstavce osmého citovaného ustanovení), že správní orgán zahájí řízení o deliktu do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl (nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán).

[14] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce uhradil soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za podání žaloby a 5.000 Kč za podání kasační stížnosti [položka 18 a 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].

[15] Žalobce byl také v obou stupních zastoupen advokátem, který v řízení o žalobě uplatnil náklady řízení podáním ze dne 23. 9. 2013. Za zastoupení v řízení před krajským soudem zástupci žalobce přísluší odměna za dva úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší zástupci odměna za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud nepřiznal zástupci odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, jelikož zvolený zástupce již zastupoval stěžovatele v řízení před krajským soudem a proto musel být s věcí náležitě seznámen. Celkem jde tedy o tři úkony právní služby. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3.100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 x 3.400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a to na 12.342 Kč. Celkové náklady řízení pro žalobce tedy představuje částka 20.342 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2014

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně

senátu