



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. B.**, zast. Mgr. Petrem Broďánim, advokátem se sídlem Karla Havlíčka Borovského 692/63, Sokolov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 65/2013 – 74,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 65/2013 – 74, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Dne 11. 4. 2012 kontroloval Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) u žalobce, podnikající fyzické osoby, dodržování pracovněprávních předpisů. Správní orgán zjistil, že v žalobcově autoopravně pracoval T. M., a to bez pracovní smlouvy. V následném řízení pak správní orgán I. stupně po určitých procesních peripetiích, pro nyní posuzovanou otázku nevýznamných, dne 28. 3. 2013 rozhodl, že žalobce umožnil T. M. výkon nelegální práce [§ 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]. Žalobce se tak dopustil správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za což mu správní orgán I. stupně podle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložil pokutu ve výši 250 000 Kč. Žalobce se odvolal. Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný jeho odvolání zamítl.

[2] Žalobce pak proti rozhodnutí žalovaného podal správní žalobu. V ní mj. namítal, že správní orgány neopatřily dostatečně podklady pro řádné zjištění skutkového stavu věci. Ačkoliv další navržené svědci mohli pomoci odstranit pochybnosti ve zjištěném skutkovém stavu, správní orgány jejich výpovědi pro nadbytečnost odmítly. Správní orgány, aniž by zhodnotily veškeré nabízené důkazy, prý vzaly za prokázaný skutkový stav konstruovaný na základě dedukcí a úvah o účelovosti tvrzení žalobce. Dále pak žalobce zpochybnil výši uložené pokuty, a to pro její nepřiměřenost. Navrhl, aby krajský soud upustil od uložení sankce, či výši sankce snížil. Také navrhl, aby se krajský soud obrátil na Ústavní soud s otázkou, zda je § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v tehdy účinném znění, a to v části vymezení spodní hranice pokuty [„nejméně však ve výši 250.000 Kč“], v souladu s ústavním pořádkem.

[3] Krajský soud napadené rozhodnutí rozsudkem uvedeným v záhlaví zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Svou pozornost přitom zaměřil hlavně na posouzení ústavnosti dolní hranice pokuty uložené za tento správní delikt. Návrh na zrušení dotčeného ustanovení zákona o zaměstnanosti Ústavnímu soudu nepředložil. K tomu vedl, že „*správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly to, že za skutek, který je popsán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, je, při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti (proportionality), třeba uložit – s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele – pokutu ve výši 250.000,- Kč. V přezkoumávané věci tedy nebylo zatím postaveno najisto, zda skutek, za nějž 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.*“

II.

Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky stěžovatele

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti v záhlaví uvedenému rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud údajně nepostupoval hospodárně, neboť nejprve přezkoumal výrok o trestu, a poté se s odkazem, že není jasné, zda je předmětný skutek sankcionovatelný, již dále nezabýval otázkou, zda žalobce správní delikt vskutku spáchal.

[5] Stěžovatel se domnívá, že rozsudek krajského soudu je nesrozumitelný. Úvahy krajského soudu o spodní hranici sankce stěžovatel nerozporuje, nicméně správním orgánům, jakožto orgánům moci výkonné, nepřísluší hodnotit soulad zákona s ústavním pořádkem, resp. s právními principy, a tedy zejména s principem přiměřenosti trestní sankce. Pokud by stěžovatel zpochybňoval vůli zákonodárce, nepřipustně by zasáhl do dělby moci, neboť stěžovatel může postupovat pouze v předem zákonodárcem vymezených mantinelech. Dospěl-li stěžovatel k závěru, že žalobce správní delikt spáchal, musel v intencích § 140 odst. 4 písm. f) uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, nejméně však 250 000 Kč. Stěžovateli tedy není zřejmé, co mu krajský soud vytýká. Domnívá se, že termínem *sankcionovatelnost* krajský soud označil společenskou škodlivost (nebezpečnost) skutku. K tomu stěžovatel polemizuje, že by se argumentace krajského soudu hodila spíše do usnesení o přerušení řízení do pravomocného skončení řízení o návrhu na zrušení spodní hranice sankce vedeném u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. 52/13.

pokračování

[6] Upozorňuje, že se správní orgány řádně zabývaly otázkou, zda došlo k naplnění jak formální, tak materiální stránky správního deliktu, nicméně jim nezbylo než přistoupit k uložení sankce. Správní orgán I. stupně přihlédl k majetkovým poměrům žalobce, k tomu, že se nejednalo o recidivu, i k tomu, že žalobce protiprávní stav následně napravil, a proto pokutu uložil na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Správní orgány však nemohly upustit od uložení pokuty, neboť ve vztahu k trestání v režimu zákona o inspekci práce tuto možnost Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 3 Ads 53/2011-68 již vyloučil. Stěžovatel se domnívá, že tyto závěry je nutné vztáhnout i na správní trestání dle zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel konečně uvádí, že si je vědom právního názoru ohledně likvidační pokuty uvedeném v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 9/2008-133, nicméně nemohl při ukládání sankce postupovat v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.

[7] Dle žalobce je třeba kasační stížnost zamítnout; ve svém vyjádření uvedl, že správní orgány mají dbát o ústavně konformní výklad právních předpisů, nemají je pouze mechanicky a formalisticky aplikovat. Je tedy třeba přihlížet k celkovému kontextu právního řádu a k hodnotám a zásadám, na nichž je právní řád založen. Zásada vázanosti správních orgánů celým právním řádem je nezbavuje povinností vyplývajících z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Žalobce se domnívá, že v souladu s imperativem právního státu se správní orgány v případech, kdy to vyžaduje některý z principů majících svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, smí, ba dokonce musí, odchýlit od doslovného znění zákonného ustanovení. Žalobce dále poukazuje na to, že se správní orgány nedostatečně zabývaly posouzením formální a materiální stránky zjištěného jednání žalobce. Pouze konstatovaly společenskou škodlivost, nicméně neposuzovaly míru, kterou byly společenské zájmy dotčeny, co do závažnosti vzniklých následků, trvání škodlivosti, atp. Správní orgány měly, s poukazem na poměry žalobce, dospět k závěru, že pokuta 250 000 Kč je pro něj likvidační. K tvrzené nemožnosti upustit od potrestání žalobce uvádí, že za situace, kdy je pro delikventa pokuta likvidační, je nemožnost užití institutu upuštění od potrestání mezerou v právu, kterou třeba překlenout užitím analogie. Pokud upuštění od potrestání připouští trestní zákoník, který upravuje trestání za společensky nejškodlivější jednání a trestání deliktů dle zákona o zaměstnanosti nikoliv, tak dochází k paradoxní situaci, že trestání v režimu zákona o zaměstnanosti může být mnohem přísnější než trestání dle trestního zákoníku. Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně dovodila závěr, že osoby trestané v rámci trestního práva a správního práva trestního mají v zásadě stejná práva. Žalobce konečně upozornil, že Ústavní soud již minimální výše pokuty 250 000 Kč za správní delikt nelegální práce stihl pro jeho neústavnost v meziobdobí zrušit, a to nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

[8] Stěžovatel v replice uvedl, že zrušení dolní hranice sankce Ústavním soudem nemá na posuzovaný případ vliv, neboť stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti a pro nesprávné posouzení právní otázky. Pokud by stěžovatel postupoval dle stejných úvah, jako žalobce, tak by při ukládání pokuty musel opustit mantinely vymezené zákonodárcem, tedy ignorovat vůli zákonodávce a posoudit soulad spodní hranice pokuty s ústavním pořádkem. Stěžovatel opětovně upozorňuje, že se krajský soud nezabýval otázkou odpovědnosti za správní delikt, resp. nanejvýš se zabýval materiální stránkou správního deliktu, byť ani to nelze s jistotou říci, neboť krajský soud používá pojmu „sankcionovatelnost skutku“. Konečně dodává, že

nezpochybňuje závěry uvedené v cit. nálezu Ústavního soudu, nicméně se domnívá, že si krajský soud v posuzování tohoto případu přisvojil rozhodovací pravomoc Ústavního soudu.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předně posoudil výtku, že postup krajského soudu byl ne hospodárný, a to protože nejprve přezkoumal výrok o trestu, a poté se již nezabýval otázkou, zda žalobce správní delikt skutečně spáchal.

[12] Jakkoliv se krajský soud na str. 9 napadeného rozsudku stručně vypořádal se žalobními námitkami směřujícími do odpovědnosti žalobce za správní delikt (viz citaci jeho odůvodnění v bodě [3] shora), důvody, pro které se nezabýval hodnocením toho, zda jednání žalobce bylo správním deliktem, nemohou po právní stránce v žádném případě obstát. Výrok o trestu má svůj podklad ve výroku o odpovědnosti, a proto pokud by výrok o odpovědnosti žalobce za správní delikt byl nezákonný, samostatně by neobstál ani výrok o trestu. Pokud se žalobce domáhal přezkoumání výroku o jeho odpovědnosti za správní delikt, krajský soud musel nejprve řádně přezkoumat otázku odpovědnosti žalobce. Až poté se mohl, v návaznosti na řešení této otázky, vypořádat s výtkou co do přiměřenosti udělené sankce. V nyní posuzovaném případě však krajský soud upřednostnil přezkum výroku o sankci (resp. jeho slovy, ne zcela srozumitelně, *sankcionovatelnosti* skutku) před přezkumem žalobních námitek ohledně toho, zda jednání žalobce vůbec bylo jednáním deliktním, zda jeho skutek správní orgány posoudily v souladu se zákonem, atp. Ačkoliv žalobce rozhodnutí stěžovatele vytýkal, že důvody, na nichž je založeno, nejsou v souladu se zjištěnými skutečnostmi a že stěžovatelem učiněné závěry na tyto skutečnosti logicky nenavazují, krajský soud tyto námitky nezkoumal, nýbrž se rovnou zabýval otázkou sankce. Jeho závěry je proto nutné považovat přinejmenším za předčasné.

[13] Přezkum sankce udělené správním orgánem je na místě až po vyřešení námitek směřujících proti odpovědnosti žalobce za správní delikt, tedy v momentu, kdy je s určitostí postaveno na jisto, že pachatel správní delikt spáchal. Úvahy, které vedly krajský soud k opomenutí řádného přezkumu odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu, zůstaly v nynějším případě jak pro účastníky sporu, tak pro Nejvyšší správní soud skryty. Jestliže z odůvodnění rozsudku není patrná *zásadní* úvaha o tom, proč krajský soud dovodil, že stěžovatel správně vyhodnotil naplnění skutkové podstaty správního deliktu, ale rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřiměřenost uložené sankce, pak nesrozumitelnost takového odůvodnění vylučuje přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěné, které ovšem zakládají protiprávní odpovědnost žalobce, k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud je tudíž nucen konstatovat, že krajský soud nepostupoval správně, řádně hodnotil pouze otázku, jejíž řešení bylo závislé na řešení právní otázky, kterou ovšem vůbec neřešil, a tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[15] Ke stížnostní námitce, že krajský soud stěžovatele zavázal, aby postupoval v rozporu se zásadou legality, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[16] Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (viz též čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Není proto úlohou správních orgánů ani obecných soudů vykládat právo způsobem, který je v rozporu se zákonem v jakémkoliv jeho myslitelném výkladu (výklad *contra legem*). Pokud by správní orgány vykládaly a aplikovaly právo způsobem, který se nejen odchyluje, ale dokonce protirečí zákonu, rozhodně by tím narušily limity stanovené § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. V tomto světle neobstojí ani argument žalobce, že požadavek kladený čl. 1 odst. 1 Ústavy, tj. požadavek, aby Česká republika byla právním státem, umožňuje správním orgánům překlenout formalistickou a mechanickou aplikaci zákona. Správní orgány při své činnosti rozhodně nemohou s poukazem na principy mající svůj základ v ústavně konformním právním řádu rozhodovat proti zákonu.

[17] Krajský soud tudíž nemohl zavázat stěžovatele, aby uložil sankci pod dolní hranici zákonem předpokládané sankce; stěžovatel se tedy oprávněně mohl domnívat, že i v této části je rozsudek krajského soudu nesrozumitelný (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132, podle něhož nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je rozsudek, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat).

[18] I tato výtka je proto důvodná.

[19] Vzhledem k nesrozumitelnosti závěrů krajského soudu, se Nejvyšší správní soud dále nemohl zabývat jejich věcnou správností co do ústavně konformního výkladu minimální výše sankce za správní delikt spočívající v umožnění nelegální práce. Nesprávné závěry krajského soudu jsou ostatně dány jeho předchozím nesprávným postupem. Krajský soud měl s ohledem na řízení běžící před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13, které se týkalo ústavnosti § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, vlastní řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Aniž by předložil návrh Ústavnímu soudu na zrušení části zákona (čl. 95 odst. 2 Ústavy), resp. vyčkal výsledku před Ústavním soudem již běžícího řízení, krajský soud o protiústavnosti zákona rozhodl sám. Takovouto pravomoc však žádný obecný soud nemá (viz čl. 95 odst. 1 Ústavy). Stěžovateli je nutno v tomto dát plně za pravdu.

[20] Pro úplnost zdejší soud poukazuje na náleze ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (219/2014 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil minimální výši pokuty za projednávaný správní delikt [§ 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti]. S poukazem na bod 36 tohoto nálezu *in fine* je patrné, že dopady zrušení zákona pro jeho protiústavnost je třeba aplikovat na všechny

dosud soudně neskončené případy. Ústavní soud v tomto kontextu zmiňuje moderační právo správního soudu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Je proto předně povinen vypořádat žalobní námitky směřující do odpovědnosti žalobce za správní delikt. Pokud dospěje k závěru o jejich nedůvodnosti, vypořádá se s námitkami ohledně výše uložené sankce. Zde bude postupovat v souladu s právními závěry Ústavního soudu, a vezme se zřetelem na bod 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 v potaz dopady zrušení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti na nynější kauzu.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. prosince 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu