



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **K. Š. K.**, zastoupená Mgr. Bc. Rudolfem Vinšem, advokátem se sídlem Západní 1448/16, 360 01 Karlovy Vary, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 451/13, 746 01 Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2013, č. j. 4713/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, č. j. 30 A 21/2013 – 65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, č. j. 30 A 21/2013 – 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím uvedeným shora žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 11. 2012, č. j. 14398/6.72/12/14.3, kterým byla žalobkyně uznána odpovědnou za správní delikt na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) a byla jí za něj dle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložena pokuta ve výši 250 000 Kč a dále povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, č. j. 30 A 21/2013 – 65, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že ačkoli si je vědom toho, že byl Ústavnímu soudu podán návrh na zrušení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ve slovech „*nejméně však ve výši 250 000 Kč*“, o kterém dosud nebylo rozhodnuto, a má za to, že je zcela na místě, aby se ústavností minimální výše uvedené pokuty zabýval Ústavní soud (nebo znovu zákonodárce), lze – byť obtížněji – postupovat ústavně konformním způsobem i za stávající podoby právní úpravy.

Podle krajského soudu lze typově 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. V dané věci v návaznosti na uvedené úvahy krajský soud dovodil, že je-li za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti stanovena pokuta ve výši nejméně 250 000 Kč, pak – vzhledem požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce nelze za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti, jehož se pachatel dopustil toliko ve zcela bagatelním rozsahu, ukládat tresty, tj. postupovat jinak než od uložení sankce upustit.

Krajský soud dále uvedl, že při ukládání pokut je správní orgán povinen přihlížet k závažnosti deliktu. Tato jeho povinnost plyne z § 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. Správní orgán I. stupně v dané věci sice pojednal o typové závažnosti správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, se závažností konkrétního deliktu, z jehož spáchání uznal žalobkyni odpovědnou, se však nijak nevypořádal. Vedle toho je správní orgán při ukládání pokuty povinen přihlížet k poměrům pachatele. Ačkoli bylo v případě žalobkyně zřejmé, že pokuta ve výši 250 000 Kč by mohla mít likvidační charakter, z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a ani z rozhodnutí žalovaného není patrné, že by se poměry žalobkyně jakkoli zabývali. Krajský soud tudíž uzavřel, že správní orgány přezkoumatelným způsobem neodůvodnily, že za skutek, který je popsán ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti a s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele třeba uložit pokutu ve výši 250 000 Kč, a proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, kterou předně opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kdy namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost. Z rozsudku krajského soudu podle

pokračování

stěžovatele není zřejmé, co krajský soud stěžovateli vytýká, a to vzhledem k postavení stěžovatele ve vztahu k moci zákonodárné a soudní, kdy stěžovatel nemá možnost podobně jako soudy hodnotit soulad zákona s ústavním pořádkem, ale je povinen uložit pokutu v mantinelech zákona, shledá-li, že byl spáchán správní delikt. Lze se pouze domnívat, že krajský soud pod termínem sankcionovatelnost má na mysli společenskou nebezpečnost.

Pro případ, že Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu shledá přezkoumatelným, namítá stěžovatel důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel tvrdí, že dospěly-li správní orgány k závěru, že došlo k naplnění jak formální, tak materiální stránky správního deliktu, nezbylo jim, než uložit sankci. Institut upuštění od uložení pokuty v dané věci aplikovat nelze, přičemž ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 Ads 53/2011 – 68, www.nssoud.cz, který se zabýval aplikovatelností tohoto institutu v režimu zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. V dané věci správní orgán I. stupně při stanovení výše pokuty přihlédl k závažnosti správního deliktu, k polehčující okolnosti v podobě prvního porušení zákona o zaměstnanosti i k majetkovým poměrům žalobkyně a uložil pokutu ve výši 250 000 Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Stěžovatel si je vědom závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, 2092/2010 Sb. NSS, že správní orgán musí přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty, nicméně v dané věci pachateli správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nelze uložit nižší pokutu než 250 000 Kč, a to ani v případě nepříznivých majetkových poměrů pachatele správních deliktů. Jinak by totiž správní orgány postupovaly v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jakož i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a rovněž v rozporu s § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Stěžovatel též uvedl, že postup krajského soudu, který se nejprve nezabýval otázkou, zda žalobkyně správní delikt spáchala, ale zabýval se rovnou (a pouze) otázkou výše sankce, považuje za postup nevhodný a též nehospodárný.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s) a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

K první stížní námitce Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na svůj rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, dostupný na www.nssoud.cz, ve kterém byla přílehlavě shrnuta podstata judikatury týkající se problematiky nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost; konkrétně v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval: „[R]ozsudek by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pokud by z něj nebylo lze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 80/2009 - 132 ze dne 22. září 2010), nebo pokud by z něj nevyplývalo, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 28/2008 - 76 ze dne 21. srpna 2008), pokud by jeho odůvodnění bylo vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 94/2007-107 ze dne 31. ledna 2008), či pokud by jeho výrok byl vnitřně rozporný nebo by z něj nebylo možno zjistit, jak vlastně soud rozhodl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 58/2003 ze dne 4. prosince 2003, 133/2004 Sb. NSS) a v některých jiných speciálních případech. Nicméně, s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit; srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 38/2006 – 72, ze dne 23. srpna 2006, z něhož plyne, že rozhodnutí [zde přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu] nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům správního orgánu a účastníků.“

Při posuzování možné nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost je tudíž na místě zdrženlivost, lze-li právní názor krajského soudu z jeho rozsudku seznat. Ostatně i stěžovatel uvedl důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu spíše jen podpůrně s tím, že jádro jeho argumentace následně spočívá v námitce nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V rámci námitky nesrozumitelnosti rozsudku krajského soudu vyjadřuje stěžovatel pouze pochybnost o tom, co má znamenat krajským soudem použitý termín „sankcionovatelnost“ správního deliktu a vlastně jakou úvahu má ve svém rozhodnutí doplnit. Domnívá se přitom, že by tímto termínem snad mohla být myšlena společenská škodlivost (nebezpečnost). Tento jeho úsudek je správný. Z rozsudku krajského soudu je totiž patrné, že se skutečně zabýval otázkou společenské nebezpečnosti správního deliktu, byť tento tradiční pojem přímo nepoužívá. Zmiňuje se však buď o závažnosti deliktu (to když odkazuje na § 141 odst. 2

pokračování

věty druhé zákona o zaměstnanosti, podle něhož se při určení výše pokuty právnické nebo podnikající fyzické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán) nebo právě o sankcionovatelnosti (to když v závěru rozsudku hovoří o tom, že správní orgány přezkoumatelným způsobem neodůvodnily, že za skutek, který je popsán ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti a s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele třeba uložit pokutu ve výši 250 000 Kč). Z kontextu celého rozsudku tedy plyne, že krajský soud své výtky vůči žalovanému směřuje právě do nedostatečného odůvodnění společenské nebezpečnosti správního deliktu, za který byla žalobkyně trestána.

Nutno dodat, že společenská nebezpečnost správního deliktu je významná ve dvou rovinách. Jednak jako materiální stránka správního deliktu, kdy jednání pachatele deliktu musí dosahovat určitého minimálního stupně společenské nebezpečnosti, které je nezbytnou podmínkou pro to, aby jednání mohlo být vůbec považováno za správní delikt; to má význam pro otázku viny. A jednak jde o významnou kategorii z hlediska trestu, zejména z hlediska jeho případné výše. Právě této druhé roviny se přitom týkají úvahy krajského soudu, kdy tento soud žalovanému vytýká, že při ukládání sankce nepřihlédl ke kritériím obsaženým v § 141 odst. 2 věty druhé zákona o zaměstnanosti, respektive těmito kritérii uloženou sankci neodůvodnil. Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že námitka vytykající tomuto rozsudku nesrozumitelnost z důvodu, že z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, důvodná není.

Stěžovatel však zpochybnil i správnost úvah krajského soudu, respektive jeho závazného právního názoru. Podstatou tohoto názoru je úvaha, že § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012 (ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb.), podle něhož jde-li o správní delikt podle § 140 odstavce 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterým je umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti, uloží se za něj pokuta do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč, lze vyložit ústavně konformním způsobem, a to tak, že dopustil-li se pachatel uvedeného deliktu toliko ve zcela bagatelním rozsahu, nelze v takovém případě uložit sankci a je třeba od uložení sankce upustit, jelikož zákon o zaměstnanosti takový postup nevylučuje. Z tohoto důvodu tedy krajský soud nepřistoupil k předložení věci Ústavnímu soudu, jak navrhovala žalobkyně, respektive při vědomí toho, že byl Ústavnímu soudu podán návrh na zrušení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ve slovech „*nejméně však ve výši 250 000 Kč*“, o kterém v té době dosud nebylo rozhodnuto, své řízení nepřerušil.

S právním názorem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Správní orgány totiž mohou činit pouze to, co jim dovoluje zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Jestliže tedy dospějí k závěru, že byl spáchán správní delikt, tj. byly naplněny jak formální znaky správního deliktu, tak i materiální stránka správního deliktu, musí uložit takovou sankci, kterou výslovně předvídá zákon. V dané věci tedy musí uložit pokutu v zákonem stanoveném rozmezí, neboť zákon o zaměstnanosti uložení jiného druhu trestu neumožňuje, a výslovně neumožňuje ani upuštění od potrestání. Proto k tomuto řešení přistoupit nelze. Nutno dodat, že v tomto ohledu stěžovatel zcela přiléhavě odkazuje na

závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 Ads 53/2011 - 68, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl následující: „*Za druhé se žalobce dovolával toho, že v jeho věci měl být za pomoci analogie aplikován zákon o přestupcích, který umožňuje uložit jako trest napomenutí a umožňuje rovněž od potrestání upustit. Ani tento žalobcův názor není správný. Jak správně konstatoval krajský soud, analogii práva nebo zákona lze v oblasti správního trestání použít jen v omezeném rozsahu a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší. Zákon o inspekci práce obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na této skutečnosti nemůže nic změnit žalobcova námitka, že na rozdíl od zákona o přestupcích neumožňuje uložení jiné sankce za spáchání správního deliktu, než uložení pokuty. Aplikace ustanovení §§ 11 až 13 zákona o přestupcích v řízení o správním deliktu dle zákona o inspekci práce tak nepřichází v úvahu.*“ Tyto závěry jsou přitom plně přenositelné i do režimu zákona o zaměstnanosti a není třeba na nich pro tyto účely cokoli měnit.

Lze dodat, že pokud by platilo, že ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, lze vyložit ústavně konformním způsobem, nepřistoupil by Ústavní soud ke zrušení tohoto ustanovení ve slovech „*nejméně však ve výši 250 000 Kč*“, což učinil nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. V tomto nálezu Ústavní soud odkázal na svoje již vyslovené závěry (v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) a shrnul, „*[ž]e přijatá právní úprava, která, jak bylo 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 ke 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 hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. (...) 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.*“

Druhá kasační námitka je tudíž důvodná. Jelikož důvod, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil, a závazný právní názor, kterým krajský soud stěžovatele zavázal, neobstojí v podstatné a převažující míře, nemohl Nejvyšší správní soud přistoupit ke korekci uvedených závěrů, a nezbylo mu, než kasační stížností napadený rozsudek zrušit a věc krajskému soudu vrátit k dalšímu řízení.

V dalším řízení krajský soud vezme v úvahu uvedený náleze Ústavního soudu, neboť 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 žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nevyjímaje (srov. například náleze Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07). V návaznosti na náleze sp. zn. Pl. ÚS 52/13 totiž zjevně nemůže obstát rozhodnutí žalovaného, které pokutu ve výši 250 000 Kč odůvodňuje prostým konstatováním, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí, čímž měly být zohledněny i všechny případné polehčující okolnosti. Zrušovacím nálezem nicméně otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány nově zohlednily při ukládání pokuty za správní delikt podle § 140 odstavce 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (umožnění výkonu nelegální práce) osobní a ekonomickou

pokračování

situaci delikventa, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Krom toho se krajský soud v dalším řízení vypořádá i s druhou žalobní námitkou brojící proti neprovedení žalobkyní navrhovaných důkazů, neboť zhodnocení rozsahu provedeného dokazování má význam pro další řízení před správními orgány a pro konečné rozhodnutí ve věci.

IV. Závěr a náklady řízení

Vzhledem k tomu, že námitku stěžovatele namítající nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud posoudil jako důvodnou, zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. před středníkem a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. dubna 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu