



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **A. M.**, zastoupený JUDr. Jiřím Gottweisem, advokátem, se sídlem Kapucínské nám. 5, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, 746 01 Opava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. března 2013, č. j. 688/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. října 2013, č. j. 31 A 30/2013 – 104,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. října 2013, č. j. 31 A 30/2013 - 104, a rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. března 2013, č. j. 688/1.30/13/14.3 **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 celkem 26 456 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Jiřího Gottweise, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 5. června 2012 provedli zaměstnanci Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „oblastní inspektorát“) státní kontrolu u žalobce v prodejním stánku s ovocem a zeleninou č. 40 a č. 3 na adrese Z. B. Kontrola byla zaměřena zejména na dodržování pracovněprávních předpisů. Podle záznamu o zahájení kontroly zde pracoval pan P. S., který do záznamu uvedl a svým podpisem stvrdil, že vypomáhá s prodejem ovoce, zeleniny, pracuje na zkoušku, pracovněprávní vztah uzavřen nemá, je podřízen panu M. a pracovní dobu má od 7 hod do 17 hod. Pracuje teprve druhý den, peníze dosud

nedostal a zkoušku bude mít zaplacenou v hotovosti. Je v evidenci úřadu práce. Žalobce jako kontrolovaná osoba poskytl kontrolnímu orgánu informaci, že nemá zaměstnance v pracovním poměru, jednoho zaměstnance má na zkoušku, žádnou pracovní smlouvu, dohodou o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce s žádnou fyzickou osobou uzavřenou nemá.

[2] Žalobce se druhý den dostavil na oblastní inspektorát práce a sdělil, že neporozuměl otázkám kladeným v průběhu kontroly. Předložil dohodu o provedení práce, kterou údajně již dne 4. června 2012 uzavřel s panem S. s tím, že v době kontrolního šetření ji ani on, ani pan S. u sebe neměli. Oblastní inspektorát této verzi události neuvěřil a dne 19. prosince 2012 vydal rozhodnutí č. j. 11831/9.30/12/14.3-RZ, kterým žalobce shledal vinným ze správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí. Za to oblastní inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Pokuta byla stanovena na samé dolní hranici zákonného rozmezí, které podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 19. října 2014, činilo 250 000 až 10 000 000 Kč.

[3] Žalobce se neúspěšně bránil proti uložené sankci odvoláním ke Státnímu úřadu inspekce práce a následně žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Ani krajský soud mu však nedal za pravdu a jeho žalobu zamítl svým rozsudkem uvedeným v návěti. Soud konstatoval, že kontrola u žalobce byla provedena v souladu se zákonem a nelegální práce byla provedenou kontrolou prokázána, jak vyplynulo ze správního spisu. Tvrzená neznalost aktuálního českého pracovního práva žalobce neomlouvá. Pokud jde o výši sankce, ta byla podle názoru krajského soudu „uložena také s přihlédnutím na všechny polehčující i přitěžující okolnosti v této věci“.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V kasační stížnosti uvedl, že žalovaný správní orgán, a v důsledku toho i soud, vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Podle stěžovatele nebylo vůbec prokázáno, že přítomnost pana S. na stánku naplňovala skutkovou podstatu deliktu, za který byl stěžovatel postižen. Správní orgán se spokojil s povšechnými zjištěními obsaženými v protokolu o kontrole a neobjasnil dostatečně všechny okolnosti působení pana S. u prodejního stánku stěžovatele. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. prosince 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132, v němž zdejší soud podle stěžovatele řešil obdobný případ.

[5] Žalovaný správní orgán a následně soud podle stěžovatele jeho jednání také nesprávně kvalifikovaly po právní stránce. Podle stěžovatele „přítomnost pana P. S. na stánku s ovocem a zeleninou nebyla spojena s plnohodnotným výkonem práce v režimu závislé činnosti, ale byla pouze seznamováním potenciálního pomocníka a hledaného zástupce místo péči o dítě zaneprázdněné manželky s podmínkami výkonu takové specifické práce. Schopnost uchazeče by pak vedla k založení či naopak k nezaložení pracovněprávního vztahu. K žádné systematické práci pana S. pak ani nemohlo pro krátkost času dojít, protože se dostavila kontrola. Ta pak z deliktne neuvažujících účastníků vyloučila informace použitelné pro konstrukci o spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce.“ Stěžovatel v této souvislosti poukázal též na § 31 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů: „Před uzavřením pracovní smlouvy je zaměstnavatel povinen seznámit fyzickou osobu s právy a povinnostmi, které by pro ni z pracovní smlouvy, popřípadě ze jmenování na pracovní místo vyplynuly, a s pracovními podmínkami a podmínkami odměňování, za nichž má práci konat, a povinnostmi, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů vztahujících se k práci, která má být předmětem pracovního poměru.“ Vedle těchto meritorních námitek označil stěžovatel rozsudek Krajského soudu v Brně též za nepřezkoumatelný, jelikož podle stěžovatele

pokračování

„odůvodnění rozsudku obsahuje popis obsahu žaloby a vyjádření žalovaného k žalobě, které je shrnuto konstatováním, že soud přijímá zjištěné skutečnosti i právní závěr žalovaného.“

[6] Stěžovatel žádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s tím, že by mu zaplacení uložené pokuty mohlo znemožnit další výkon podnikání. Tuto žádost Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 20. listopadu 2013, č. j. 6 Ads 80/2013 - 16, jelikož stěžovatel svá tvrzení týkající se neexistence finančních rezerv, nedostatečné výše příjmů z podnikání, skutečnosti, že vozidlo užívané k podnikatelské činnosti je předmětem nájmu, a další tvrzení nikterak neprokázal.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti na výzvu Nejvyššího správního soudu nevyjádřil.

[8] Usnesením ze dne 13. února 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 - 33 přerušil Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), aplikovaného *per analogiam*, řízení ve věci. Důvodem pro přerušování řízení byl fakt, že plénu Ústavního soudu byla 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. Nejvyšší správní soud rozhodl, že by nebylo procesně ekonomické, aby podal vlastní návrh na zrušení napadeného ustanovení, ale že zcela postačí, když řízení přerušil až do vydání předmětného nálezu Ústavního soudu. V uvedené věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 16. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým napadené ustanovení zrušil; náleze je vykonatelný publikací ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 20. října 2014 pod č. 219/2014 Sb. Jelikož důvod pro přerušování řízení odpadl, Nejvyšší správní soud dne 20. října 2014 rozhodl usnesením č. j. 6 Ads 80/2013 - 36 podle § 48 odst. 5 s. ř. s., že v řízení se pokračuje.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti, zde nemohl dát stěžovateli za pravdu. Nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). V nyní posuzovaném případě však krajský soud neshledal důvodnými výhrady žalobce k zákonnosti provedené státní kontroly a dospěl k závěru, že z této kontroly vyplývají skutková zjištění, o něž se opírá žalovaný v napadeném rozhodnutí. Konstatoval také, že se shoduje se žalovaným v tom, že zjištěný skutkový stav lze podřadit pod skutkovou podstatu správního deliktu umožnění nelegální práce, přičemž reagoval na konkrétní námitky žalobce, že si jako právní laik nebyl vědom požadavků (v době skutku čerstvě novelizované) právní úpravy na úseku práce a zaměstnávání. K tomu nutno poznamenat, že pouze samotný fakt, že soud nenalezne dostatek nových slov k vyjádření závěrů vyslovených již odvolacím správním orgánem a namísto toho se s odůvodněním přezkoumávaného správního rozhodnutí výslovně ztotožní, nepřezkoumatelnost jeho rozsudku způsobit nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo rozsudky č. j. 6 As 43/2013 - 68 ze dne 27. května 2014 a č. j. 6 As 54/2013 - 128

ze dne 12. listopadu 2014). S ohledem na tento závěr se Nejvyšší správní soud mohl dále zabývat výhradami stěžovatele vůči rozsudku krajského soudu věcně.

IIIa. Naplnění znaků nelegální práce

[11] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými výhrady stěžovatele proti právní kvalifikaci jeho jednání. Stěžovatel nikterak nerozporuje skutkový stav zjištěný státní kontrolou. Zejména se již nijak ve své kasační stížnosti nevrací k faktu, že dodatečně předložil oblastnímu inspektorátu dohodu o provedení práce uzavřenou údajně den před provedením státní kontroly s panem S. Svou obranu v kasační stížnosti zaměřil na to, že činnost pana S. se sice neopírala o pracovní smlouvu, avšak přesto ji nelze právně kvalifikovat jako nelegální práci, neboť se jednalo jen o seznamování potenciálního zaměstnance s podmínkami výkonu práce v souladu s § 31 zákoníku práce.

[12] Této právní argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Ostatně, dostal by se tak do rozporu se svou dosavadní judikaturou. Nelegální práce je definována v § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti tak, že jde o „výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.“ Stěžovatel, jak již bylo výše uvedeno, v kasační stížnosti nezpochybňuje, že mezi ním a panem S. pracovněprávní vztah uzavřen nebyl. Výhrady však má proti posouzení činnosti pana S. jako výkonu závislé práce. Otázce, co je již nutno považovat za závislou práci z hlediska § 2 zákoníku práce (ve znění účinném od 1. ledna 2012) se Nejvyšší správní soud věnoval ve svém rozsudku ze dne 13. února 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, kde dospěl k následujícímu závěru: „Společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“ Ačkoliv Nejvyšší správní soud v dané věci řešil případ, který nakonec posoudil jako přátelskou výpomoc, dotkl se ve svých úvahách též tzv. práce na zkoušku: „Samozřejmě zaměstnanec může být ke vstupu do podřízeného vztahu vůči zaměstnavateli motivován i jinak – typicky příslibem uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu (tzv. „práce na zkoušku“ je jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce). I to může založit určitou formu osobní závislosti na zaměstnavateli a z toho vyplývající snahu vyhovět jeho pokynům. ... Inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výslechu svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.). Na závadu nemusí být ani to, že se činnost dosud soustavnou stát nestihla (jedná se například teprve o první den práce „na zkoušku“), jestliže se takovou podle vůle stran následně stát měla (srov. k tomu Stádník, J., *Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby*, Brno: Masarykova univerzita, 2012, 254 s.).“

[13] Citované obecné závěry následně Nejvyšší správní soud rozvinul v dalších kauzách, z nichž některé vykazují významnou skutkovou podobnost s nyní projednávaným případem. V rozsudku ze dne 10. července 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28 Nejvyšší správní soud konstatoval, že v době státní kontroly „byl (v provozovně) přítomen i M. P., který vykonával pracovní činnost pro žalobce jako obsluha za barem - číšník. ... Do protokolu uvedl, že práci vykonává jenom na zkoušku, nemá uzavřen pracovněprávní vztah ke kontrolované osobě a je evidován u Úřadu práce. Již z tohoto

pokračování

zjištění bylo tedy zřejmé, že M. P. pro žalobce vykonával práci se znaky závislé práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.“ Obdobně v rozsudku ze dne 8. srpna 2013, č. j. 4 Ads 36/2013 - 38: „*Stěžovatel ... prostřednictvím svého pracovníka pana M. do Záznamu o poskytnutí informací provedeného v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů uvedl, že s paní K. nemá uzavřen žádný pracovněprávní vztah a byla u něho v den kontroly na pracovišti jen „na zkoušku“.* Stěžovatel tedy ve stanovené lhůtě nebyl schopen doložit existenci pracovněprávního smluvního vztahu mezi ním a paní K. Dohodu o provedení práce s paní K. stěžovatel správním orgánům prvního stupně předložil spolu se svým čestným prohlášením až dne 14. 2. 2012, tj. poté co obdržel protokol o výsledku kontroly dne 9. 2. 2012, v němž je uvedeno, že umožnil paní V. K. výkon nelegální práce.“ V obou případech dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se o umožnění výkonu nelegální práce s ohledem na skutkové okolnosti jednalo a že dohody o provedení práce, které žalobci v obou případech dodatečně doložili, jsou nevěrohodné.

[14] Jediný případ, kdy Nejvyšší správní soud navzdory podezření, že šlo o práci na zkoušku, vrátil věc k novému posouzení a došetření s tím, že by se o nelegální práci jednat nemuselo, se od nyní projednávané kauzy výrazně skutkově odlišoval. V době kontroly totiž dotčená osoba, která měla vykonávat nelegální práci, působila podle provedených důkazů na pracovišti teprve dvě hodiny. Zaměstnavatel se hájil tím, že výkon práce byl součástí přijímacího pohovoru. Nejvyšší správní soud považoval s ohledem na tyto okolnosti závěry správních orgánů a krajského soudu o spáchání správního deliktu za předčasné, neboť měl totiž pochybnosti o tom, že předmětná činnost naplňovala znak soustavnosti. V předmětném rozsudku ze dne 30. července 2014, č. j. 3 Ads 111/2013 - 31 proto Nejvyšší správní soud uvedl: „*Právě soustavnost vykonávané práce může být znakem, na základě něhož lze odlišit závislou činnost, respektive nelegální práci, od ... ověřování určitých předpokladů zájemce o práci či jiných druhů činnosti, které není možné za závislou práci považovat. Takovou činností může být v konkrétních případech právě také pracovní pohovor vykonávaný na pracovišti, jehož součástí je zkouška z konkrétních pracovních dovedností. Správný výběr zaměstnance je nepochybně klíčový pro řádný chod prakticky jakéhokoli provozu, a je proto přirozené, jestliže se zaměstnavatel snaží odhalit silné a slabé stránky zaměstnance již v průběhu výběrového řízení. Pro výběrové řízení je na jedné straně typické, že probíhá pouze omezenou dobu (zpravidla v řádu desítek minut až jednotek hodin), na druhou stranu není výjimečné, že obsahuje výkon požadovaných činností prováděný pod dohledem zkušenějšího pracovníka, který hodnotí pracovní schopnost uchazeče o zaměstnání – tak tomu mělo být i v daném případě. Postihovat takovou činnost jako nelegální práci by odporovalo právu zaměstnavatele na výběr zaměstnance (§ 30 odst. 1 zákoníku práce) i hospodářským zájmům zaměstnavatelů, které ve svém důsledku dopadají i na zaměstnance. Nelze jistě vyloučit snahu zaměstnavatele zakrývat nelegální zaměstnávání osob, avšak taková praxe nemůže být konstatována na základě neúplného doložení.*“ Nutno ještě pro úplnost podotknout, že v uvedené věci se obviněný po celou dobu konzistentně držel své procesní obrany spočívající v tom, že prováděl výběrové řízení. Nepředkládal ani po ukončení kontroly, ani po zahájení řízení o správním deliktu žádnou pracovní smlouvu předcházející datu provedené kontroly (předložil pouze smlouvu, kterou se zájemkyně uzavřel v den kontroly na základě toho, že ve výběrovém řízení uspěla).

[15] V nyní projednávané věci nemá Nejvyšší správní soud o zjištěném skutkovém stavu a jeho subsumpci pod skutkovou podstatu spočívající v umožnění výkonu nelegální práce žádné pochybnosti. Pan S. (osoba provádějící pro stěžovatele práci u jeho stánku) uvedl, a stěžovatel to nepopírá, že v den kontroly tam pracoval již druhý den. To podle názoru Nejvyššího správního soudu značně přesahuje časový rozsah pouhého ověřování schopností zaměstnance na pozici stánkového prodáváče v rámci výběrového řízení. Také o tom, že by šlo o seznamování budoucího zaměstnance s pracovními podmínkami ve smyslu § 31 zákoníku práce, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, lze za daných okolností těžko uvažovat. Z kontrolních zjištění vyplývá, že pan S. aktivně vykonával pracovní činnost, nebyl tedy pouhým pasivním příjemcem informací od budoucího zaměstnavatele, jak by tomu mělo být u osoby seznamované s podmínkami na pracovišti, která dosud pokynům zaměstnavatele nepodléhá. Pan S. tedy

jednoznačně vykonával pro stěžovatele činnost naplňující znaky závislé práce, za niž mu měla náležet odměna, čemuž konec konců odpovídá i jeho tvrzení, že odměnu za „zkoušku“ bude mít vyplacenou v hotovosti. Nelze než konstatovat, že stěžovatel umožnil panu S. výkon závislé práce spočívající ve výpomoci s prodejem ovoce a zeleniny u stěžovatelova stánku, a to mimo pracovněprávní vztah. Jakkoliv nelze vyloučit, že se tak stalo z neznalosti příslušné právní úpravy, k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, vymezeného v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, to postačuje.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelův poukaz na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. prosince 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132 považuje za nepřipadný. Nejvyšší správní soud v něm sice shledal, že kontrolní protokol není postačujícím důkazem pro prokázání, že došlo k umožnění výkonu nelegální práce, učinil tak však nikoliv obecně, ale s ohledem na konkrétní důkazní situaci. Osoba, která měla nelegální práci provádět, totiž od počátku konzistentně tvrdila, že prodejnu, v níž byla kontrola provedena, pouze pohlídala na žádost majitele, který musel nečekaně odjet s dítětem k lékaři a nemohl prodejnu zavřít, protože objednaná zákaznice si měla přijít vyzvednout sukni. Z kontrolního protokolu přitom nevyplývaly žádné informace o tom, že by ve skutečnosti osoba přítomná v prodejně obsluhovala zákazníky nebo prováděla jinou činnost příslušející prodavačce. Situace v nyní řešené kauze je však zcela jiná, neboť kontrolní protokol svědčí o výkonu pracovní činnosti, pan S. to svým vyjádřením pro kontrolní pracovníky potvrdil a nepopírá to ostatně ani sám stěžovatel. Sporné bylo z pohledu stěžovatele pouze právní hodnocení této činnosti, zde mu však Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nemohl dát za pravdu.

IIIb. Odůvodnění výše pokuty

[17] Ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek krajského soudu je (v intencích právní úpravy platné v době jeho přijetí) dostatečně odůvodněný a též věcně správný, přesto musí přistoupit k jeho zrušení a ke zrušení jemu předcházejícího správního rozhodnutí. 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“. Na základě tohoto nálezu by totiž 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 – ani žalobou napadené správní rozhodnutí ani kasační stížností napadený rozsudek neobsahují odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta ve výši 250 000 Kč, s výjimkou prostého konstatování, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí, čímž měly být zohledněny i všechny případné polehčující okolnosti.

[18] 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 případě, 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 nález 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*

pokračování

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 jejich práv“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[19] Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem bránilo dosud 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 spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Pokud by tak neučinily, resp. pokud by je Nejvyšší správní soud nepřiměl 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 odůvodňoval zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v řízení o ústavní stížnosti. Tomu nasvědčují skutečnosti uváděné stěžovatelem v žalobě i v kasační stížnosti. Jakkoliv totiž stěžovatel považoval spodní hranici zákonného rozmezí pro uložení pokuty za danou a nezpochybňoval proto přímo zákonnost uložené sankce, přesto v žalobě upozorňoval na to, že výše uložené sankce „je pro něj naprosto likvidační“, což jednak doložil soudu daňovými příznámi za roky 2011 a 2012 a jednak poukázal na skutečnosti zjištěné již ve správním řízení, totiž že splácí hypotéku na dům, leasing na automobil a že jeho manželka, která mu dříve pomáhala v podnikání, nyní převážně pečuje o dítě. Tyto skutečnosti pak zopakoval i v kasační stížnosti v souvislosti s žádostí o přiznání jejího odkladného účinku. S ohledem na tyto okolnosti přistoupil Nejvyšší správní soud ke zrušení napadeného rozsudku i jemu předcházejícího správního rozhodnutí, aby žalovanému umožnil zohlednit nově ve výši ukládané sankce veškeré relevantní okolnosti, včetně závažnosti spáchaného deliktu a osobních poměrů stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě dospěl k závěru, že rozsudek Krajského soudu v Brně je správný potud, že stěžovatel se dopustil jednání, z něhož byl obviněn a že toto jednání naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Jelikož ale 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) chybí odůvodnění výše uložené pokuty, zejména pokud jde o vyrovnání se s námitkami žalobce, že uložená pokuta na něj bude mít s ohledem na jeho majetkové poměry likvidační dopad. Proto bude muset žalovaný, kterému Nejvyšší správní soud vrátil věc k dalšímu řízení, své úvahy v novém rozhodnutí o stěžovatelově odvolání doplnit (příp. přehodnotit), pokud jde o výši uložené sankce.

[21] 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 daném případě, kdy úvaha správního orgánu o výši uložené sankce prakticky zcela chybí, nebyl vhodný. Využitím moderace 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 Státního úřadu inspekce práce. 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).

[22] 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 ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, a dále 5 000 Kč za podání kasační stížnosti a ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [položka 18 a 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů].

[23] Stěžovatel byl také v obou stupních zastoupen advokátem, který v řízení o žalobě uplatnil náklady řízení podáním ze dne 20. srpna 2013. Nejvyšší správní soud nepřiznal požadovanou náhradu nákladů na zastupování žalobce ve správním řízení, neboť se nejedná o náklady řízení soudního a jejich úhrada se řídí příslušným procesním předpisem (srov. zejm. § 79 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Přiznal však žalobci náhradu nákladů na převzetí a přípravu zastoupení navzdory tomu, že stěžovatel byl tímž advokátem zastoupen již ve správním řízení – Nejvyšší správní soud tak učinil v souladu se svým rozsudkem ze dne 30. března 2011, č. j. 1 As 21/2011 - 52, na jehož odůvodnění, konkrétně bod [21], pro stručnost odkazuje. Za zastoupení v řízení před krajským soudem tak přísluší odměna za tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a replika k vyjádření žalovaného [§ 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 odměna za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem jde tedy o čtyři 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 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč 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 4 114 Kč za jeden úkon právní služby. Celkové náklady řízení pro žalobce

pokračování

tedy představuje částka 26 456 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. prosince 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu