



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 žalobkyně: **Z. K.**, zast. JUDr. Janem Kollárem, advokátem se sídlem Obce Ležáky 972/1, Sokolov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 71/2012-63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 71/2012-63, **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] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) provedl dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a dle § 125 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), u žalobkyně (jako podnikající fyzické osoby) dne 6. 4. 2012 kontrolu na úseku ochrany pracovněprávních vztahů a na úseku zaměstnanosti. Na základě kontrolních zjištění vydal dne 2. 5. 2012 příkaz čj. 4359/6.72/12/14.3, jenž byl k odporu žalobkyně nahrazen rozhodnutím oblastního inspektorátu ze dne 22. 6. 2012, čj. 6880/6.72/12/14.3, dle kterého žalobkyně spáchala správní delikt dle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti paní M. M., která jako prodavačka v provozovně žalobkyně „*v době zabavení kontroly dne 6. 4. 2012*“ pracovala bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Za správní delikt byla žalobkyni uložena pokuta 250 000 Kč dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (pozn. pokuta byla uložena ve výši zákonem stanovené spodní hranice

sazby) a bylo jí uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, zamítl pro nedůvodnost, neboť se ztotožnil se závěry oblastního inspektorátu o spáchání správního deliktu žalovanou; rovněž výši uložené pokuty shledal jako odpovídající zákonné sazbě a přezkoumatelně odůvodněnou.

[2] Žalobkyně podala žalobu, ve které brojila proti závěrům správních orgánů o její odpovědnosti za delikt i proti výši uložené pokuty; domáhala se zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud v Plzni (dále též jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 71/2012-63 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalovaného zrušil bez jednání pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že není „žádného racionálního důvodu“ zabývat se tím, zda bylo či nebylo spáchání deliktu žalobkyni dostatečně prokázáno, dokud není postaveno na jisto, zda skutek, za nějž byla žalobkyně shledána odpovědnou, je „podle stávající úpravy sankcionovatelný“; je třeba se primárně zabývat přezkoumatelností odůvodnění výše uložené pokuty a teprve při kladném závěru „mělo by smysl se dále věnovat tomu, zda v předmětné věci byla odpovědnost žalobkyně prokázána dostatečně“. Dle krajského soudu oblastní inspektorát a žalovaný řádně neodůvodnily, a to především s ohledem na princip proporcionality, žalobkyni uloženou pokutu 250 000 Kč za skutek ve výroku rozhodnutí oblastního inspektorátu popsany. Zdůraznil povinnost formulovat skutek jasně, přesně a srozumitelně a konstatoval, že sankcionováno bylo dle skutkové věty porušení zákona žalobkyní dne 6. 4. 2012 v době 10.00 – 10.30 hod. (tj. pouhých 30 minut), kdy proběhla dle listin založených ve správním spise kontrola. Správní orgány proto měly pro účely stanovení výše pokuty pojednat o konkrétní závažnosti deliktu žalobkyně dle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti [nikoliv jen o typové závažnosti správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti], a hodnotit i poměry žalobkyně ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133. Dle konkrétních okolností případu bylo možno od sankce žalobkyně upustit, neboť takový postup zákon o zaměstnanosti výslovně nevylučuje (na rozdíl např. od § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích). Dle krajského soudu bylo současně třeba a bylo možno interpretovat sankční § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ústavně konformně, proto nebylo třeba otázku ústavnosti spodní hranice zákonné sazby pokuty stanovené v § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (částkou 250 000 Kč) předložit Ústavnímu soudu ani vyčkávat na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 52/13, v níž se měla tato otázka ústavnosti řešit.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Poukázal na nevhodnost a nehospodárnost postupu krajského soudu, který se nezabýval samotným spácháním správního deliktu žalobkyní, nýbrž prvotně posuzoval přiměřenost sankce za správní delikt uložené.

[5] Napadený rozsudek považoval stěžovatel za nesrozumitelný, neboť mu není, vzhledem k jeho postavení k zákonodárné a soudní moci, zřejmé, co konkrétně je mu krajským soudem vytýkáno. Uvedl, že orgánům inspekce práce nepřísluší hodnotit soulad zákona s ústavním pořádkem, resp. principem přiměřenosti pokuty, na který krajský soud upozorňuje; k tomu je nadána pouze moc soudní. Stěžovatel musel uložit pokutu na základě uvážení,

pokračování

avšak jediné v mantinelech zákonodárcem vymezených rozpětím sazby pokuty. Dle stěžovatele argumentace krajským soudem uvedená (kterou stěžovatel nerozporuje) měla mít místo v případném usnesení o přerušení žalobního řízení do pravomocného skončení řízení vedeného u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

[6] Pro případ shledání napadeného rozsudku přezkoumatelným stěžovatel uvedl kasační námitku nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Konstatoval, že oblastní inspektorát i stěžovatel se zabývaly dostatečně naplněním formální i materiální stránky správního deliktu a dospěly ke kladnému závěru; v takovém případě nezbylo než uložit žalobkyni sankci. Správní orgány přihlédly také k závažnosti deliktu a majetkovým poměrům žalobkyně a pokutu uložily v nejnižší zákonem umožněné výši 250 000 Kč. Ani žalobkyně žádné výhrady vůči výši pokuty v odvolání nevznesla; dle ustálené judikatury přitom tvoří rozhodnutí stěžovatele jako odvolacího orgánu s rozhodnutím oblastního inspektorátu jeden celek.

[7] Stěžovatel uvedl, že upuštěním od uložení sankce by postupoval v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovateli jsou známy závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 As 9/2008-133, nicméně ani dle nich nelze uložit pachateli daného správního deliktu, i při zohlednění jeho majetkových poměrů, pokutu nižší než 250 000 Kč. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68, s tím, že nebylo možno užít ani analogie dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a upustit od pokuty nebo uložit sankci jinou. Závěrem stěžovatel argumentoval tím, že přijal-li by závěry krajského soudu, byl by nucen ve vztahu k nebezpečnosti (škodlivosti) deliktu posuzovat i majetkové poměry delikventa, což nemá oporu v právních předpisech ani principech správního trestání obecně.

III. Vyjádření žalobkyně

[8] Žalobkyně ve vyjádření uvedla, že postup správních orgánů při ukládání pokuty nebyl v souladu se zákonem a popíral smysl zákonného sankčního ustanovení cíleného proti tzv. Schwarzovu systému. Argumentovala tím, že pracovněprávní vztah bylo možno uzavřít i konkludentně a byly to mimořádné okolnosti (zejména „dovolená externí účetní“), které žalobkyni znemožnily mít pracovní smlouvu uzavřenou s paní M. v provozovně v den kontroly. Žalobkyně uvedla, že paní M. nastoupila do práce pouze 2 hodiny před provedenou kontrolou a nebylo tak možno dospět k závěru, že žalobkyně jako zaměstnavatel cíleně porušuje zákon o zaměstnanosti. Dle žalobkyně správní orgány při ukládání sankce nezohlednily, že u ní pracovalo 5 zaměstnanců, kteří byli vedeni předtím jako uchazeči o zaměstnání na úřadu práce a žalobkyně za ně řádně plnila daňové a další povinnosti zaměstnavatele. Dle žalobkyně krajský soud správně odůvodnil závěr, že záměr zákonodávce nemohl být „malé subjekty, jako je žalobkyně, v podstatě uloženou sankcí zlikvidovat“.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost mající zákonem požadované náležitosti a podaná včas osobou oprávněnou je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Kasační stížnost do značné míry kopíruje argumentaci téhož stěžovatele v kasační stížnosti napadající rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 65/2013-74. Uvedený rozsudek opírající se o odůvodnění shodné s rozsudkem nyní přezkoumávaným byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 184/2014-44. Právní úvahy krajského soudu již jedenkrát odmítnuté Nejvyšším správním soudem nemohou ani v nyní projednávané věci z důvodu již dříve Nejvyšším správním soudem vyložených a nyní znovu zopakovaných obstát. Kasační stížnost je tedy důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předně posoudil výtku, že postup krajského soudu byl „*nevhodný i s ohledem na princip hospodárnosti*“, pakliže nejprve přezkoumal výrok o trestu, a poté se již nezabýval otázkou, zda žalobce správní delikt skutečně spáchal.

[12] Jakkoliv se krajský soud na str. 2 a 10 napadeného rozsudku stručně vypořádal se žalobními námitkami směřujícími do odpovědnosti žalobkyně za správní delikt (viz citaci jeho odůvodnění v bodě [2] shora), důvody, pro které se nezabýval hodnocením toho, zda jednání žalobkyně 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 žalobkyně za správní delikt byl nezákonný, samostatně by neobstál ani výrok o trestu. Pokud se žalobkyně domáhala přezkoumání výroku o její odpovědnosti za správní delikt, krajský soud musel nejprve řádně přezkoumat otázku odpovědnosti žalobkyně. Až poté se mohl, v návaznosti na řešení této otázky, vypořádat s výtkou 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 žalobkyně vůbec bylo jednáním deliktním, zda její skutek správní orgány posoudily v souladu se zákonem, atp. Ačkoliv žalobkyně rozhodnutí stěžovatele vytýkala, že důvody, na nichž je založeno, nejsou v souladu se skutečností a že stěžovatelem učiněné závěry nesprávně hodnotily kontrolu provedenou Oblastním inspektorátem práce, 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 žalobkyně 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 žalobkyně za spáchání správního deliktu, zůstaly v nynějším případě jak pro účastníky sporu, tak pro Nejvyšší správní soud skryty, a pokud jsou stručně uvedeny (str. 10 rozsudku), jsou zjevně chybné a nelze je akceptovat. Jestliže z odůvodnění rozsudku není patrná *zásadní* úvaha o tom, proč krajský soud dovedl, 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

pokračování

nezjištěné, které ovšem zakládají protiprávní odpovědnost žalobkyně; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[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. Správní orgány při své činnosti nemohou s poukazem na principy mající svůj základ v ústavně konformním výkladu právního řádu rozhodovat proti zákonu.

[17] Krajský soud tudíž nemohl zavázat stěžovatele, aby uložil sankci pod dolní hranicí zákonem předpokládané sankce respektive ji neuložil vůbec; stěžovatel tedy oprávněně namítal, že i v této části je rozsudek krajského soudu nesrozumitelný, resp. též nezákonný [srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, čj. 3 Ads 80/2009-132, podle něhož nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost ve smyslu § 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 výtka nezákonnosti 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 nález 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.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, protože 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 žalobkyně 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 dolní hranice pokuty dle § 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.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu