



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ch. N. V.**, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2014, č. j. 30 A 66/2013 – 78,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2014, č. j. 30 A 66/2013 - 78, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Státní úřad inspekce práce domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2014, č. j. 30 A 66/2013 – 78, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2013, č. j. 2080/1.30/13/14.3, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 4. 2013, č. j. 6216/6.72/13/14.3, o uložení pokuty žalobci ve výši 250.000 Kč za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 20. 10. 2014 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce, konkrétně výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah bez povolení k zaměstnání osobě D. V. D., neboť ten minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 v provozovně „EUROMARKET“, na adrese Revoluční 725, 351 37 Luby, vykonával bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu.

Krajský soud vyšel z toho, že ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti lze interpretovat ústavně konformně. Jestliže minimální spodní hranice sazby je nastavena velmi vysoce, pak při respektu k požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší

sankce nelze u konkrétních málo závažných (škodlivých) skutků postupovat jinak než od uložení sankce upustit. Při ukládání pokut je správní orgán povinen přihlížet k závažnosti deliktu. Správní orgán prvního stupně sice pojednal o typové závažnosti správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ale nijak se nevypořádal se závažností konkrétního deliktu, z jehož spáchání uznal žalobce odpovědným. Ačkoliv u žalobce je zřejmé, že pokuta ve výši 250.000 Kč by mohla mít závažný dopad, odůvodnění správních rozhodnutí směrem k majetkovým poměrům žalobce nemůže obstát. Krajský soud proto dospěl k závěru, že správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly, že za skutek je při respektu k zásadě přiměřenosti třeba uložit – s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele – pokutu ve výši 250.000 Kč. Jelikož nebylo postaveno najisto, zda skutek je sankcionovatelný, není důvod, aby se soud zabýval tím, zda jeho spáchání bylo či nebylo prokázáno.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že postup krajského soudu je nevhodný s ohledem na princip hospodárnosti, když se soud předně nezabýval otázkou, zda žalobce delikt spáchal. Orgánům inspekce práce nepřísluší hodnotit soulad zákona s ústavním pořádkem, respektive s právními principy. Dospěl-li správní orgán k závěru, že žalobce se dopustil správního deliktu, byl nucen mu uložit pokutu podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Argumentace krajského soudu by měla mít místo spíše v usnesení o přerušení řízení do skončení řízení před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13. Stěžovateli není zřejmé, co konkrétně je mu krajským soudem vytýkáno. Toliko se snad lze domnívat, že krajský soud má pod termínem „sankcionovatelnost“ na mysli společenskou škodlivost (nebezpečnost). Správní orgány se v odůvodnění svých rozhodnutí dostatečně zabývaly tím, zda došlo i k naplnění materiální stránky. Posuzovaly společenskou škodlivost (nebezpečnost) obdobně, jak činí judikatura správních soudů. Dospěly-li k závěru, že došlo k naplnění formální i materiální stránky deliktu, nezbylo jim než přistoupit k uložení sankce. Oblastní inspektorát práce přihlédl k závažnosti deliktu a k majetkovým poměrům žalobce a uložil mu pokutu na spodní hranici zákonného rozpětí. V podaném odvolání žalobce žádné konkrétní námitky co do výše uložené pokuty ani nevnesl. Pokud jde o výši sankce, rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří s rozhodnutím prvostupňového orgánu jeden celek. K posuzování majetkových poměrů, kdy účastník řízení nereaguje na výzvu k doložení relevantních důkazů o osobních a majetkových poměrech, přistupuje správní orgán tak, že si o majetkových poměrech učiní úsudek sám, zpravidla nahlédnutím do veřejných rejstříků. Takto tomu bylo i v tomto případě. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil s odůvodněním výroku rozsudku. Argumentace krajského soudu byla v podstatě plně reflektována Ústavním soudem v nálezu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl.ÚS 52/13. Krajský soud tedy postupoval v souladu s platnými zákonnými i ústavními předpisy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

pokračování

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil výtku, že postup krajského soudu byl ne hospodárný z toho důvodu, že nejprve přezkoumal výrok o trestu, a poté se již nezabýval otázkou, zda žalobce správní delikt skutečně spáchal.

Krajský soud se hodnocením toho, zda bylo prokázáno spáchání správního deliktu, nezabýval proto, že nebylo postaveno na jisto, zda je skutek sankcionovatelný. Koncepti „sankcionovatelnosti“ přitom krajský soud vytvořil v rámci úvah o výši pokuty. Zabýval se tedy otázkou sankce, aniž by posuzoval námitky směřující vůči vině žalobce. Takovýto postup nemůže 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. Domáhal-li se proto žalobce 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 před přezkumem žalobních námitek ohledně toho, zda jednání žalobce vůbec bylo jednáním deliktním, zda skutek správní orgány posoudily v souladu se zákonem, atp. Závěry krajského soudu týkající se sankce je proto nutné považovat přinejmenším za předčasné.

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 dovedl, že stěžovatel správně vyhodnotil naplnění skutkové podstaty správního deliktu, ale rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřiměřenost uložené sankce, pak se jedná o odůvodnění nesrozumitelné, a tudíž nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále namítal, že rozsudek je v části týkající se „sankcionovatelnosti“ nesrozumitelný, a závěry krajského soudu v tomto směru nesprávné, neboť správní orgány nemohly postupovat v rozporu se zákonem.

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). Správní orgány ani obecné soudy proto nemohou 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 protiče zákonu, rozhodně by tím narušily limity stanovené § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Krajským soudem vytvořená koncepce „sankcionovatelnosti“ správního deliktu je přitom postavena na závěru, že v případě, že závažnost skutku a poměry pachatele nejsou odpovídající ani minimální zákonné sankci (tj. taková sankce by byla neproporcionální), musí správní orgán od uložení sankce upustit. Tento výklad však Nejvyšší správní soud považuje za výklad *contra legem*, neboť správní orgán nemá možnost upustit od uložení sankce (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 Ads 53/2011 - 68, dostupný na www.nssoud.cz). Naplnil-li pachatel formální i materiální stránku správního deliktu, musí správní orgán uložit sankci v zákonných mezích. K prolomení těchto zákonných mezí může správní orgán zavázat pouze Ústavní soud, zruší-li příslušné mantinely pro jejich protiústavnost (popř. deklaruje-li jejich protiústavnost).

Zmíněná koncepce „sankcionovatelnosti“ je navíc velice obtížně srozumitelná, neboť může vzbuzovat dojem, že onou sankcionovatelností se rozumí naplnění materiální stránky deliktu. V tomto směru argumentaci krajského soudu zjevně pochopil stěžovatel a lze souhlasit, že z rozsudku pro něj nemusí být zcela zřejmé, jakým právním názorem je vázán. Krajský soud totiž správnímu orgánu navíc vyčítá, že se dostatečně nezabýval závažností konkrétního deliktu, ačkoliv je nutno dát stěžovateli za pravdu, že správní rozhodnutí prvního stupně hodnocení závažnosti konkrétního deliktu obsahuje. Správní orgán prvního stupně zdůraznil, že se jednalo o umožnění výkonu nelegální práce jedné fyzické osobě, přičemž den po kontrole došlo k nápravě, a že je žalobce vlastníkem nemovitosti (v rozhodnutí blíže specifikované) s tím, že žalobce blíže své majetkové poměry sám nedoložil. S přihlédnutím k těmto okolnostem uložil stěžovatel nejnižší možnou pokutu. Je tedy zřejmé, že hodnotil konkrétní závažnost spáchaného deliktu (s přihlédnutím k individuálním okolnostem dané věci) a majetkové poměry žalobce a přistoupil k uložení nejnižší možné sankce. Nejvyšší správní soud považuje takové hodnocení konkrétní závažnosti deliktu za plně postačující. Nadto krajský soud uzavřel, že správní orgány „nevyargumentovaly“, že je třeba uložit pokutu ve výši 250.000 Kč. Není přitom zcela patrné, co má krajský soud oním „vyargumentováním“ na mysli. Pokud by se mělo jednat o argumentaci směrem k přiměřenosti uložené sankce, pak se nabízí otázka, co víc by bylo možné po správních orgánech v posuzované věci požadovat. Snad jediné argumentaci směřující k uložení sankce pod zákonnou minimální hranici, potažmo k upuštění od uložení sankce. Taková argumentace by však vedla k postupu *contra legem*, jak bylo popsáno výše. S přihlédnutím k těmto skutečnostem není zcela zřejmé, jakým právním názorem je stěžovatel vlastně vázán a jak by měl tedy v dalším řízení postupovat. Tato skutečnost zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132, dostupný na www.nssoud.cz).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud poukazuje na nálezy Ústavního soudu 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.).

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2014, č. j. 30 A 66/2013 - 78, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na krajském soudu, aby předně vypořádal 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.

Podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

pokračování

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

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

V Brně dne 27. listopadu 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu