

## Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce

Doc. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.,

JUDr. Jakub Morávek, Ph.D., Praha\*

### I. O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce – retrospektiva úvodem

Počátkem r. 2013 jsme v Právních rozhledech publikovali článek,<sup>1</sup> v němž jsme věnovali pozornost novele **zákona o zaměstnanosti**,<sup>2</sup> provedené s účinností k 1. 1. 2012 zákonem č. 367/2011 Sb.,<sup>3</sup> a současně novele téhož zákona provedené s účinností od 5. 1. 2012 zákonem č. 1/2012 Sb.,<sup>4</sup> primárně z hlediska dopadů těchto novelizací na právní úpravu nelegální práce, resp. sankcí za výkon nelegální práce.

Ve zmiňovaném článku jsme poukázali mj. na to, že prvotně novelizacemi sledovaný účel (zejména druhou novelizací ze shora uvedených), kterým byla transpozice směrnice o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí,<sup>5</sup> byl na počátku r. 2013 mediálně poněkud upozaděn. Celá problematika byla ve sdělovacích prostředcích značně zjednodušeně prezentována tak, že cílem novelizací **zákona o zaměstnanosti** je především potření tzv. švarcsystému, tedy výkonu závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah, zpřísněním sankcí za umožnění výkonu nelegální práce a zavedením sankcí nových.

Připomeňme, že s účinností k 1. 1. 2012, resp. k 5. 1. 2012, došlo prostřednictvím shora zmíněných novelizací **zákona o zaměstnanosti** (mj. i) ke změně a rozšíření skutkových podstat správních deliktů „umožnění výkonu nelegální práce“ vymezených v § 140 odst. 1 písm. c), e) **ZamZ**, přičemž § 140 odst. 4 písm. f) **ZamZ** uváděl, že za správní delikt (v případě každého z obou uvedených správních deliktů) se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, nejméně však 250 000 Kč. Právě otázka nově určené spodní hranice pokuty (tzv. minimální sankce) za předmětné správní delikty byla ve vzpomínaném článku předmětem našeho zájmu a následně též kritiky, a to včetně nedostatečně uvážené poslanecké iniciativy, která o tuto „novinku“ původní vládní návrh obohatila.

Prezentovali jsme názor, o němž jsme byli hluboce přesvědčeni; názor o protiústavnosti předmětného ustanovení v otázce spodní hranice sankce, když jsme shledávali paralelu zejména v § 106 odst. 3 **StavZ** 1976,<sup>6</sup> v jehož rámci byla zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS 3/02** spodní hranice sankce za správní delikt, konkrétně slova „od 500 000 Kč“.<sup>7, 8</sup> Měli jsme za to, že ani novelizované ustanovení **zákona o zaměstnanosti** by v rámci přezkoumání Ústavním soudem v tomto směru neobstálo.

V kontextu prezentovaných závěrů a rozhodnutí týkajících se nelegální práce realizované formou „švarcsystému“, které jsme si vyžádali od Státního úřadu inspekce práce prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, jsme se pokusili pro striktní postup inspektorátů práce nabídnout určitou alternativu do doby, nežli dojde k novelizaci předmětného ustanovení nebo k jeho zrušení v rámci přezkumu ze strany Ústavního soudu. Dle našich poznatků totiž při zjištění jakéhokoli případu nelegální práce, byť třeba v minimálním rozsahu (prokázání několika hodin výkonu nelegální práce), ukládaly inspektoráty práce sankci v zákonné minimální výměře, tj. 250 000 Kč (či vyšší).

Konstatovali jsme, že má-li být nelegální práce i napříště postihována podle stávající právní úpravy (rozuměj účinné ke dni publikace původního článku), měla by se, v kontextu zásady *ultima ratio* trestní represe, resp. principu *minima non curat praetor*, v případě prvního provinění (u bagatelních činů) inspekce práce omezit toliko na projednání věci ve státní kontrole spolu s poukázáním na to, že napříště bude věc projednána ve správním řízení a bude uložena sankce. Dle našeho mínění reálná obava z toho, že pokud by se takové jednání opakovalo, již by s největší pravděpodobností, v kontextu zjevné lhostejnosti k vůli zákonodárce, byla sankce uložena, by naplňovala účel trestu z hlediska individuální prevence za současného zachování podnikatelské činnosti.

K problematice jsme v citovaném článku závěrem uvedli, že dle našeho názoru je nejracionálnější a nejrychlejší řešením – nutno však přiznat, že z hlediska problematiky švarcsystému jako takového nikoli komplexním – zrušení spodní hranice trestu za umožnění výkonu nelegální práce.<sup>9</sup>

## II. Od starších rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce k nedávnému rozhodnutí Ústavního soudu

Po úvodní relativně značné aktivitě inspektorátů práce v oblasti kontroly a postihu nelegální práce na počátku r. 2012, tato posléze – a to zřejmě i s ohledem na „ovzduší zklidňující“ vyjádření předních politických představitelů, která byla reakcí na negativní ohlasy veřejnosti – částečně opadla a kontroly nelegální práce byly činěny spíše „na podnět“. I tak byla nelegální práce v řadě případů stižena sankcí, přičemž se mnohdy jednalo o případy ne nepodobné těm, které jsme zmínili v původním článku. Pro úplnost si tyto dovolujeme připomenout níže sub 1 a 2.

### 1. Příklad první

V prvním případě šlo o věc, ve které Státní úřad inspekce práce rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí jednoho z oblastních inspektorátů práce, jímž byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) ZamZ a dále povinnost k paušální náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Stručné skutkové vymezení je následující: V rámci státní kontroly provedené oblastním inspektorátem práce na staveništi, v jehož rámci účastník řízení, fyzická osoba podnikající, zajišťoval určité stavební práce, byl dne 12. 3. 2012 při výkonu práce zjištěn stavební dělník. Tento vypověděl, že ode dne 6. 3. 2012 vykonává práci pro účastníka řízení, přičemž s ním nemá uzavřenu žádnou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr či pracovní smlouvu – pracovní dobu měl stavební dělník od 7 do 17 hod. Následně, dne 13. 3. 2012, byla účastníkem řízení předložena pracovní smlouva se dnem podpisu 10. 3. 2012, v níž nebyl uveden den nástupu do práce.

Na základě následného dokazování byl skutek, pro který bylo správní řízení vedeno, a pro který byl účastník řízení potrestán, specifikován takto: *„Účastník se dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) ZamZ tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 1 ZamZ, když dne 12. 3. 2012 na stavbě... umožnil fyzické osobě... výkon závislé práce spočívající v práci stavebního dělníka, anižby s ním měl uzavřen základní pracovněprávní vztah...“*

Státní úřad inspekce práce se ve vztahu k odůvodnění výše sankce omezil toliko na konstatování, že *„dospěl k závěru, že pokuta za spáchaný správní delikt byla uložena v souladu s § 140 odst. 4 písm. f) ve spojení s § 141 odst. 2 ZamZ“*.<sup>11</sup>

### 2. Příklad druhý

Ve druhém případě Státní úřad inspekce práce rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí (shodou okolností téhož) oblastního inspektorátu práce, jímž byla účastníku řízení, fyzické osobě podnikající, uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) ZamZ a dále povinnost k paušální náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

Stručné skutkové vymezení je následující: V rámci státní kontroly provedené oblastním inspektorátem práce byla dne 30. 1. 2012 zjištěna v provozovně účastníka řízení (fyzické osoby podnikající) v odpoledních hodinách osoba vykonávající práci kuchařky bez „řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu“. Ve věci bylo zjištěno, že důvodem této formy spolupráce je zejména nízká poptávka po službách účastníka řízení, pokud jde o stravování. Účastník řízení k tomu mj. uvedl: *„Provoz kuchyně není dostatečně výdělečný, objem vydaných jídel... je velmi malý a z tohoto důvodu bych neužil zaměstnance v kuchyni v trvalém pracovním poměru.“* Účastník řízení provozoval restaurační zařízení od srpna r. 2011, tzn. v době kontroly zhruba půl roku.

Na základě následného dokazování byl skutek, pro který bylo správní řízení vedeno, a pro který byl účastník řízení potrestán, specifikován takto: *„Správní delikt spáchal účastník řízení tím, že umožnil vykonávat nelegální práci, když umožnil podnikající fyzické osobě... ve dnech 1. 1. 2012 až 30. 1. 2012 vykonávat závislou práci kuchařky... bez řádně uzavřeného základního pracovněprávního vztahu, čímž byl porušen § 3 ZPr.“*

Účastník řízení v rámci svého odvolání krom jiného namítl přílišnou tvrdost sankce a upozornil na skutečnost, že pro něj bude mít sankce likvidační důsledky.<sup>12</sup> Státní úřad inspekce práce ve vztahu k námitkám účastníka řízení týkajícím se nepřiměřenosti výše sankce, jejích likvidačních důsledků a tvrdosti zákona konstatoval mj. následující: *„Společenskou škodlivost správního deliktu zdůvodnil správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí, když uvedl, že nelegální zaměstnání narušuje podmínky na trhu práce a nepříznivě působí na jeho rovnováhu. Nelegální zaměstnávání... navíc znevýhodňuje... osobu vzhledem k zaměstnancům, kteří jsou v pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli, neboť mu upírají*

základní právo na dovolenou, příplatky za práci přesčas a ostatní výhody, které jsou přiznány zaměstnancům. K námitce likvidací podstaty uložené pokuty odvolací orgán uvádí, že v napadeném rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla výše uložené pokuty podrobně odůvodněna, bylo uvedeno, ke kterým skutečnostem správní orgán prvního stupně přihlédl.“ V dalším odvolací orgán odkázal na prvostupňové rozhodnutí, zmínil zásadu „v podobných případech podobně“, fakt, že sankce je uložena v nejnižší možné míře, a rámcově poukázal na preventivní funkci trestu, v jejímž kontextu odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 50/2005-97, z něhož citoval, že „povinnost k sankčnímu plnění je vždy působivána tíživě ovšem i to je projevem jejího preventivního a represivního působení“.

### 3. Kontrola ústavnosti

Dne 9.9.2014 problematická pasáž **zákona o zaměstnanosti** testem ústavněprávní konformity „neprošla“. Plénum Ústavního soudu rozhodlo nálezem sp. zn. **PI. ÚS 52/13** o zrušení příslušné pasáže **zákona o zaměstnanosti**, obsahující stanovení minimální sankce ve výši 250 000 Kč.

Stalo se tak na základě návrhu Městského soudu v Praze ve věci, která byla původně předmětem rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj. Rozhodnutí jmenovaného oblastního inspektorátu práce bylo následně předloženo Státnímu úřadu inspekce práce, přičemž jeho rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou podanou k Městskému soudu v Praze.<sup>13</sup> Jmenovaný soud v rámci řízení dospěl k závěru, že předmětné zákonné ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem ČR, proto řízení přerušil a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, konkrétně návrh na zrušení slov „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ v rámci **§ 140** odst. 4 písm. f) ZamZ.

Skutkově šlo o následující situaci: Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj<sup>14</sup> byla podle napadeného ustanovení uložena pokuta ve výši 300 000 Kč společnosti K, v. o. s., za správní delikt podle **§ 10** odst. 1 písm. c) ZamZ, kterého se společnost měla dopustit tím, že připustila výkon nelegální práce, když dne 19. 9. 2012 umožnila na specifikované stavbě vykonávat pomocné stavební práce dvěma cizincům ukrajinské státní příslušnosti na základě písemné pracovní smlouvy, avšak v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, konkrétně s místem výkonu práce uvedeným v tomto povolení.

Ústavní soud navrhovateli vyhověl a v nálezu sp. zn. **PI. ÚS 52/13** se vyslovil tak, že (mezitím zákonem č. **136/2014 Sb.** novelizovaný) **§ 140** odst. 4 písm. f) ZamZ, ve znění zákona č. **367/2011 Sb.** a zákona č. **1/2012 Sb.**, se ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ zrušuje, neboť je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, **čl. 11** odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Příslušná část předmětného ustanovení se zrušuje ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Ústavní soud v odůvodnění nálezu odkázal zejména na závěry obsažené v jeho předchozích nálezech sp. zn. **PI. ÚS 3/02** (z r. 2002) a sp. zn. **PI. ÚS 38/02** (z r. 2004), které lze vztáhnout i k projednávané věci. Z odůvodnění předmětného nálezu lze poukázat zejména na následující argumentaci Ústavního soudu:

„31. Nálezem ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. **PI. ÚS 38/02** Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení části **§ 11** odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (**krajské zřízení**), který stanovil kritéria pro výši pokuty za správní delikt. Zmíněný nález k námitce diskriminace na základě majetku zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám. S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného... Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právěrozdílné majetkové poměry... Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).

32. Ústavní soud tedy v citovaném nálezu nejen že odmítl názor, že by zohlednění majetkových poměrů jejich promítnutí do celkové výše pokuty bylo diskriminací (naopak je shledal v souladu s principem relativní rovnosti), ale dokonce pokládá zohledňování těchto poměrů za nutné a nezbytné, aby byl dosažen účel trestu...
34. Nepřípustné jsou tedy podle zmíněného nálezu takové pokuty, jež mají likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). Bylo

z důvodu i nebezpečí likvidační pokuty, spočívající v dopadech na pachatelovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání. V daném případě Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice pokuty je v rozporu s § 11 odst. 1 Listiny a § 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě neboť paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměům. V citovaném nálezu byla posuzovaná úprava shledána také v rozporu s § 4 odst. 4 Listiny a s ústavní zásadou rovnosti podle § 1 Listiny, spočívající ve fakticky nerovném dopadu zcela shodných pokut na rozdílné delikventy: „V tomto případě sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází se všemi subjekty stejně avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci.“ Bylo proto konstatováno, že vzniklá faktická sociální nerovnost je takové intenzity, že zakládá zásah do základních práv a svobod a je tedy nerovností v ústavněprávním smyslu.

35. Podle názoru Ústavního soudu je tedy zřejmé, že uvedené závěry, plynoucí z jeho předchozích nálezů se obdobně vztahují i na nyní zkoumaný případ. Protože je nadbytečné opakovat totéž jen pomocí jinými slovy, odkazuje Ústavní soud na svoje již vyslovené závěry a shrnuje, že přijatá právní úprava, která, jak 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 přihlédnout k specifickým okolnostem různých případů jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměům. Do těchto majetkových poměů 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 ústavněkonformní.“

### III. Jaká tedy bude sankce za nelegální práci?

Byť prozatím nebyl náleží Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS 52/13** vyhlášen ve Sbírce zákonů a ke zrušení spodní hranice sankce za nelegální práci v době, kdy byl tento článek napsán, tedy ještě nedošlo, lze to očekávat v nejbližších dnech.<sup>15</sup> Od tohoto momentu tak bude určena pouze horní hranice pokuty částkou 10 000 000 Kč. Takovéto nastavení jsme vždy považovali s ohledem na variabilitu situací, které mohou v oblasti nelegální práce nastat, za nejvhodnější.

Stav popsáný v předešlém odstavci však bude s největší pravděpodobností účinný nejvýše několik měsíců. Bohužel, ačkoliv i zákonodárce „uznal“ před nedávnem nevhodnost vysoké minimální sankce za nelegální práci, nedokázal zcela „překročit svůj, resp. poslanecký, stín“ a minimální sankci zcela zrušit (opětovně připomínáme, že minimální sankce za nelegální práci je poslanecký konstrukt, který ve vládním návrhu obsažen vůbec nebyl). Zákonem č. **136/2014 Sb.** ze dne 18. 6. 2014 byl s účinností k 1. 1. 2014 Sb. novelizován § 140 odst. 4 písm. f) ZamZ; novelizační bod 49 [pozn. red.: správně 50] zní: „V § 140 odst. 4 písm. f) se částka 250 000 Kč nahrazuje částkou 50 000 Kč.“ Spodní hranice sankce byla tedy právním předpisem, který je součástí našeho právního řádu (byť prozatím neúčinnou), snížena na 50 000 Kč. Nově mělo předmětné ustanovení s účinností od 1. 1. 2015 znít: „Za správní delikt se uloží pokuta do... f) 10 000 000 Kč jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč“

S ohledem na shora uvedené je nadbytečné šířeji komentovat důvody předmětné změny (novelizace provedené zákonem č. **136/2014 Sb.**). Důvodová zpráva k zákonu č. **136/2014 Sb.**<sup>16</sup> se zdá být dodatečně výmluvná sama o sobě (viz níže). V této souvislosti lze snad jen připomenout, co již bylo uvedeno na jiných místech,<sup>17</sup> tedy že primárním kritériem při tvorbě legislativy by měla být racionalita, zejména pak ve chvíli, kdy hrozí mnoho možných závažných dopadů do osobnostní nebo majetkové sféry soukromých osob, jako tomu bylo v tomto případě. Legislativní proces by neměl sloužit ke zviditelňování jedinců a k nezodpovědným experimentům.

Důvodová zpráva v bodě 48 konkrétně uvádí:

„Na základě provedených kontrol a následně vedených správních řízení je možno učinit závěr, že současná minimální výše pokuty (250 000 Kč) překračuje v řadě případů preventivní funkci včetně aspektu zaměřeného na odrazování od nelegálního zaměstnávání. Minimální výše pokuty se tak v těchto případech stává fakticky likvidační a přesahuje tak záměr zákonodárce. Pro zachování cíle sledujícího preventivní, ale i odstrašující účinek se jeví jako užitečné změnit stanovenou minimální výši

sankce. Stanovení nové hranice minimální sankce má kromě výše uvedených cílů naplňovat i skutečnost, že nelegální zaměstnávání se nesmí zaměstnavatelům vyplácet. Tyto aspekty splňuje minimální hranice ve výši cca 50 000 Kč. Takto stanovená sankce ponechává dostatečný prostor v rámci správní úvahy vedené v daném správním řízení stanovit výši sankce s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, především počtu nelegálně zaměstnávaných, až do hranice maximálního rozpětí, tj. 10 mil. Kč“

Za daných okolností se nabízí otázka, jaký dopad bude mít na určení spodní hranice pokuty fakt, že po platnosti změnového zákona (č. 136/2014 Sb.), nicméně dříve, než nabyl účinnosti, došlo rozhodnutím Ústavního soudu ke zrušení té části právního předpisu, která jím měla být novelizována.

Problém by pravděpodobně nenastal, kdyby zákonem č. 136/2014 Sb. došlo k celkovému nahrazení § 140 odst. 4 písm. f) ZamZ jeho novým zněním, resp. k úplnému zrušení minimální sankce. Jelikož se však zákon č. 136/2014 Sb. ve svém bodě 50 omezuje pouze na záměnu částek (viz shora), pak, nebude-li předmětné ustanovení do nabytí účinnosti zákona č. 136/2014 Sb. v této části upraveno/novelizováno, lze mít za to, že za takové situace z rozpaky budícího textu předpisu bude (více méně) vyplývat pouze vymezení sankce v “horní hranici” rozmezí „do 10 000 000 Kč“.

Uvedeného si je zjevně vědom i Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 uvedl: „Od vykonatelnosti nálezu do nabytí účinnosti uvedené novely zákona o zaměstnanosti, popř. jiné úpravy textu § 140 odst. 4 písm. f) ZamZ, tak nebude dolní hranice pokuty stanovena vůbec. Bude pak vší zákonodárce, aby po zrušení slov „nejméně však ve výši“ v předmětném ustanovení jeho text stylisticky upravil...“

Z citace lze vytušit, k jakým změnám Ústavní soud zákonodárce nabádá. Pokud by se však v tomto ohledu zákon o zaměstnanosti do konce roku (resp. již s účinností od 1. 1. 2015!) žádné změny nedočkal (nebylo by to ostatně poprvé, kdy by podobné nabádání Ústavního soudu nebylo včas vyslyšeno), pak máme za to, že text předmětného ustanovení nemusí počínaje 1. 1. 2015 splňovat požadavky na normu, která by měla být pramenem pro nezpochybnitelné ukládání sankcí.

#### IV. Minimální sankce

S přihlédnutím k tomu, že zákonodárce bude v každém případě muset přistoupit k novelizaci § 140 odst. 4 písm. f) ZamZ, opětovně se otevírá otázka, zda a případně v jaké výši má být určena minimální výše pokuty za nelegální práci.

Jak jsme naznačili výše, máme za to, že by, v návaznosti na širokou škálu případů, které mohou v této oblasti nastat, bylo nejvhodnější zvolit úpravu bez určení spodní hranice pokuty. Nelze totiž vyloučit, že v některých případech (viz příklady shora) může mít i oněch zákonem č. 136/2014 Sb. předpokládaných 50 000 Kč v zásadě likvidační povahu, 18 resp. může se jednat o sankci, která je zcela zjevně nepřiměřená prokázanému provinění. Nebudou-li splněna v judikatuře opakovaně uváděná kritéria, která musí být naplněna pro to, aby mohl správní orgán přistoupit k takovéto sankci (rozuměj likvidační), může to opětovně vést k závěru o protiústavnosti.

Jednoznačnou odpověď na to, jak vnímá takto určenou spodní hranici pokuty, nám bohužel Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 neposkytl, když se omezil toliko na konstatování:

„Ústavní soud v této souvislosti považuje za potřebné s ohledem na princip minimalizace zásahu do rozhodování zákonodárce zdůraznit, že předmětem nynějšího řízení byla právěústavnost dolní hranice minimální výše pokuty rozhodná pro rozhodování navrhovatele a vedlejšího účastníka nynějšího řízení v řízeních (viz blíže body 1 až 3 a 21 až 23), ze kterých vzešel jejich návrh ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Nebyla proto prováděna abstraktní kontrola ústavnosti § 140 odst. 4 písm. f) ZamZ, ve znění účinném od 1. 1. 2015, tedy obecná ústavní přípustnost jinak vymezené dolní hranice předmětné pokuty, nýbrž toliko ústavnost dolní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Ústavní soud proto v tomto řízení není oprávněn jakkoliv se vyslovovat k otázce, zda vůbec, a pokud ano, v jaké výši by v případě tohoto správního deliktu měla být dolní hranice pokuty zákonem stanovena... S ohledem na rámeček tzv. konkrétní kontroly ústavnosti, která je vázána na „souvislost“ s rozhodovací činností navrhovatele a vedlejšího účastníka řízení, nebylo v tomto řízení možné předjímat, k jakému závěru ohledně stanovení konkrétní výše pokuty tyto soudy (s ohledem na své moderační právo) případně dospějí, ať již podle právního stavu do konce r. 2014 či od 1. 1. 2015, neboť posuzování konkrétních okolností případu uložení pokuty v řízení podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nepřislouží.“

V úvahu přichází v zásadě pouze dvě varianty.

Budťo opětovný závěr o nepřiměřenosti a rozporu s ústavním pořádkem (zejména čl. 1, 4 a 11 Listiny), který byl vysloven v nálezu sp. zn. **PI. ÚS 52/13**, ale také v nálezech sp. zn. **PI. ÚS 3/02** a sp. zn. **PI. ÚS 12/03**, neboť (slovy Ústavního soudu) spodní hranice není určena způsobem, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo v daný okamžik pro delikventa likvidační účinek.

Nebo opakování situace z přezkumu ústavnosti § 22 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném do 31. 7. 2011.<sup>19</sup> V tomto případě Ústavní soud, v nálezu publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. **22/2012 Sb.** (sp. zn. **PI. ÚS 14/09**) ve věci návrhu podaného podle čl. 95 odst. 2 Ústavy v odůvodnění rozhodnutí, kterým byl návrh zamítnut, mj. uvedl:

*„45. Ústavní soud při rozhodování v této věci vzal v úvahu, že ve své předchozí judikatuře, zejména v nálezech sp. zn. **PI. ÚS 3/02**... a **PI. ÚS 12/03**... Tyto závěry, od nichž není důvodu se odchýlit ani nyní, byly ovšem vysloveny v situaci, kdy tehdy posuzovaným právním předpisem byla za spáchání stavebního přestupku stanovena spodní hranice pokuty ve výši 500 000 Kč resp. 200 000 Kč V nynější věci týkající se sankcí za zcela jiný delikt ani spodní hranice pokuty 25 000 Kč tedy částku, která je řádově nesrovnatelně nižší než dříve posuzovaná. Též s přihlédnutím k současným cenovým a výdělkovým poměrům nelze stanovenou částku 25 000 Kč pokládat obecně za ‚likvidační‘. Nynější nálezy se nedostávají s výše citovanými nálezy do rozporu.“*

## V. Závěr

Byť bychom uvítali, kdyby spodní hranice pokuty za nelegální práci stanovena vůbec nebyla, kloníme se spíše k závěru, v kontextu názoru vysloveného v nálezu Ústavního soudu sp. zn. **PI. ÚS 14/09**, že, i přes shora uvedené výhrady, ustanovení obsahující sankci od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč by v testu ústavnosti obstát s největší pravděpodobností mohlo. S ohledem na to, že se jedná o pokutu, kterou lze uložit vedle právnických osob i fyzickým osobám podnikajícím, se však naskytá otázka, zda by zákonodárce neměl namísto „stylistické úpravy textu“, ke které vyzývá Ústavní soud, přikročit ke změně razantnější a minimální sankci v předmětném ustanovení zcela zrušit.

### Poznámky pod čarou:

- \* J. Pichrt je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR a advokátem v Praze; J. Morávek je odborným asistentem katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty UK a advokátem v Praze. Tento příspěvek vznikl díky podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo XXI. století“, id. č. PRVOUK P05, a zohledňuje právní stav ke dni 15. 10. 2014.
- 1 Pichrt, J., Morávek, J. O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy*, 2013, č. 3, s. 93 a násl.
  - 2 Zákon č. **435/2004 Sb.**, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů („ZamZ“).
  - 3 Zákon č. **367/2011 Sb.**, kterým se mění zákon č. **435/2004 Sb.**, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
  - 4 Zákon č. **1/2012 Sb.**, kterým se mění zákon č. **435/2004 Sb.**, o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
  - 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady **2009/52/ES**.
  - 6 Zákon č. **83/1976 Sb.** [pozn. red.: správně **50/1976 Sb.**], o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
  - 7 Do doby tohoto nálezu dotčené ustanovení znělo: „Stavební úřad uloží pokutu od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající podle zvláštních předpisů která (a) provádí stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním,...“
  - 8 Ústavní soud v právní větě předmětného nálezu uvedl: „Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně by nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. Není-li respektována tato zásada, jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jenž vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Současně zakládá porušení čl. 1 Listiny, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální.“ Cit. dle ASPI ID JUD 32519 CZ.
  - 9 S tímto názorem se ztotožnila a reflektovala jej i moc soudní – viz např. rozhodnutí KS v Plzni sp. zn. 30 A 70/2013.
  - 10 Pozn. red.: všechny citace formálně upraveny redakcí.
  - 11 § 141 odst. 2 ZamZ: „(2) Při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Při určení výše pokuty za přešůpek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. e) se přihlédne i k výši částek, které je právnická nebo fyzická osoba povinná uhradit podle § 141b odst. 1 písm. b).“
  - 12 Toto tvrzení dokládal výpisem z finančního deníku, jímž prokazoval, že výše jeho příjmů jen nepatrně převyšuje náklady na provozování živnosti.
  - 13 Věc je vedena pod sp. zn. 10 Ad 20/2013.

- 14 Rozhodnutí z 27. 2. 2013, č. j. 324/9.30/13/14.3-RZ.
- 15 Pozn. red.: Nález byl vyhlášen až po uzávěrce tohoto čísla, dne 20. 10. 2014 pod č. 219/2014 Sb.
- 16 Parlament ČR, Poslanecká sněmovna 2013–2017, tisk 84/0.
- 17 Např. Morávek, J. Zákonodárná moc, zákonodárná činnost, legislativci a zákonodárci. <http://www.hrkavarna.cz/>.
- 18 K tomuto lze odkázat též na rozhodnutí NSS č. j. 1 As 9/2008-133, které mj. uvádí: „V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku... Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako ‚záchranná brzda‘, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřipustný likvidační charakter... Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám.“; s tím, že „... kde si závažnost spáchaného deliktu a další relevantní okolnosti vyžadují v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladně zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“ Likvidační sankci (pokutou) se pak dle stejného rozhodnutí rozšířeného senátu NSS rozumí sankce: „..., která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost a ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty, a zároveň zde reálné riziko, že se pachatel, případně jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“ NSS ve stejné věci dále uvedl: „To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpisem zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě“
- 19 Ustanovení § 22 odst. 4 PřesZ (platné do 31. 7. 2011) znělo: „Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů a 5, a písm. h).“