

219**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13 dne 9. září 2014 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Ivany Janů (soudce zpravodaj), Vladimíra Kůrky, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka o návrhu Městského soudu v Praze na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Krajského soudu v Hradci Králové jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

I. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, tedy ve znění před jeho novelizací provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění**I.**

1. Městský soud v Praze se návrhem ze dne 4. 11. 2013, který Ústavní soud obdržel dne 7. 11. 2013, podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhal zrušení části ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., a to ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“.
2. Ke skutkovým okolnostem věci navrhovatel uvedl, že rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 27. 2. 2013 č. j. 324/9.30/13/14.3-RZ byla podle napadeného ustanovení uložena pokuta ve výši 300 000 Kč společnosti KUBE-PLUS, v. o. s., za správní delikt podle § 10 (pozn. red.: správně § 140) odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se společnost měla dopustit tím, že připustila výkon nelegální práce, neboť 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.
3. Společnost KUBE-PLUS, v. o. s., podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 1. 7. 2013 č. j. 1728/1.30/13/14.3 tak, že odvolání bylo zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost KUBE-PLUS, v. o. s., dne 5. 9. 2013 žalobu k Městskému soudu v Praze.

Řízení o této žalobě probíhá u tohoto soudu pod sp. zn. 10 Ad 20/2013, soud však dospěl k závěru, že předmětné zákonné ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, proto řízení přerušil a podal Ústavnímu soudu tento návrh na zrušení právního předpisu.

4. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., podle něhož byla v daném případě pokuta uložena, zní takto:
„Za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 250 000 Kč.“
5. V odůvodnění navrhovatel zejména uvedl, že uvedený text se stal součástí zákona na základě novelizace zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 367/2011 Sb., přičemž sporný text zákona vstoupil do legislativního procesu na základě pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně. V důsledku toho důvodová zpráva k zákonu č. 367/2011 Sb. o důvodech zavedení spodní hranice pokuty nehovoří. Vzhledem k tomu, že zavedení spodní hranice bylo ale spojeno i se zvýšením horní hranice pro uložení pokuty, lze podle navrhovatele soudit, že důvodem zavedení spodní hranice pokuty bylo přesvědčení zákonodárce o nedostatečnosti doposud ukládaných sankcí.
6. Městský soud v Praze při předběžném posouzení věci vycházel ze závěrů vyjádřených v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení slov „od 500 000 Kč“ v § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
7. V citovaném nálezu Ústavní soud konstatoval, že zakotvení minimální výše pokuty do zákona v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť daleko zřetelnějším způsobem, než by tomu bylo pouze při stanovení horní hranice sazby, umožňuje odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání. Vedlejším dopadem tohoto kroku ale je, že se omezuje prostor pro správní uvážení příslušných státních orgánů, což má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních orgánů. Může se tak jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací, na druhé straně však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům.
8. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že pokuta může za určitých okolností představovat zásah zejména do základního práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, a to v případě, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. Ústavní soud proto posuzoval účel zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení byla zásada proporcionality. Stupňování represe představované zvýšením horní hranice sankce může naplnit zamýšlený cíl a vzhledem k dostatečnému prostoru pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostát i podmínce přiměřenosti zásahu. Stanovování a zvyšování dolní hranice sankce minimalizující tento prostor neumožňuje přirozeně vždy uplatnit zásah přiměřený, poněvadž může mít ve vztahu k subjektům, jimž je sankce v podobě pokuty ukládána, někdy i charakter likvidační [viz také nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. 3. 2004 (N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.)].
9. Rovněž v daném případě je stanovena dolní hranice pokuty za jiný správní delikt, a to na částku 250 000 Kč. V případě, který je předmětem posuzování v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 Ad 20/2013, nebyla pokuta uložena přímo na samé spodní hranici zákonného rozpětí, ale ve výši 300 000 Kč, přičemž zákon umožňuje uložení pokuty až do výše 10 mil. Kč, a jde tedy stále o pokutu prakticky těsně nad minimální hranicí rozpětí zákonné sazby. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že konkrétní výši pokuty stanovovaly právě s ohledem na širší zákonem daného rozpětí a kupř. Státní úřad inspekce práce

výslovně poukázal na to, že „míru typové závažnosti daného protiprávního jednání vyjadřuje zákonodárce pomocí rozmezí výše pokuty, v jejímž rámci lze daný správní delikt sankcionovat“.

10. Z popisu skutku, v němž správní orgány spatřují správní delikt, přitom podle navrhovatele vyplývá, že v žádném případě nejde o jednání vykazující v rámci tohoto typu správních deliktů vysoký stupeň společenské nebezpečnosti, ba spíše naopak. Ke správnímu deliktu mělo dojít tak, že dva zaměstnanci v průběhu jednoho kalendářního dne pracovali mimo místo, které bylo uvedeno v jejich povolení k zaměstnání. Navrhovatel uvedl, že nechce nyní předjímat, zda posouzení tohoto jednání jako správního deliktu bylo skutečně správné, je však zřejmé, že i kdyby tomu tak bylo, šlo by o jednání poměrně malého stupně společenské nebezpečnosti: jednalo se pouze o dva zaměstnance, pouze o jediný den a šlo o cizince, kteří měli platné povolení k zaměstnání, „pouze“ s jiným místem výkonu práce; přitom šlo o výkon práce na základě řádně uzavřené pracovní smlouvy.
11. Pro porovnání navrhovatel poukázal na dva jiné případy správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce, s nimiž se setkal ve své rozhodovací praxi: případ, kde byla nelegální práce umožněna celkem 197 cizincům, kteří pracovali zcela bez povolení, nadto dílem bez pracovní smlouvy, ke správnímu deliktu docházelo po dobu jedenácti měsíců a jednalo se o zcela úmyslné, plánovité a systematické porušování právních předpisů, za něž byla ve výsledku uložena pokuta ve výši 1,5 mil. Kč. Dle navrhovatele si lze představit, že právě takové případy mohly zákonodárce motivovat ke zpřísnění postihu za umožnění výkonu nelegální práce. Pod stejné zákonné ustanovení ovšem spadají i případy podstatně méně závažné a nemusí jít jen o nelegální zaměstnávání cizinců významně narušující trh práce, ale o případy mající spíše charakter administrativních nedbalostních pochybení na straně zaměstnavatele. Takový je i druhý příklad z rozhodovací praxe: případ družstva, které se dopustilo správního deliktu závažností srovnatelného s nyní projednávaným případem – šlo také o výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, přičemž rozpor spočíval v odlišném místě výkonu práce, a k nelegální práci došlo u jednoho cizince ve dvou kalendářních dnech. Při neexistenci spodní hranice pokuty v tehdy účinném znění zákona o zaměstnanosti byla za tento správní delikt uložena pokuta ve výši 50 000 Kč.
12. Navrhovatel tedy dospěl k závěru, že výše sankce v projednávaném případě neodráží skutečnou výši stupně společenské nebezpečnosti projednávaného správního deliktu. Pro společnost s pouhými dvanácti zaměstnanci skutečně může zaplacení několikasettisícové sankce představovat významné existenční problémy, pokud nebude taková pokuta přímo likvidační, což ostatně ilustruje i skutečnost, že vlastní kapitál postiženého činí v daném případě jen 70 000 Kč. Správní soud je sice oprávněn výši uložené pokuty za správní delikt snížit (pokud by to žalobce v průběhu řízení navrhl), avšak i v takovém případě je vázán spodní hranicí stanovenou zákonodárcem. Z hlediska dopadů na žalobce je přitom zdejší soud přesvědčen, že i snížení uložené pokuty na částku 250 000 Kč, tedy na zákonem stanovené minimum, bude pro žalobce stále představovat sankci velmi citelnou, blízkou se či dosahující likvidační výše a vzhledem ke společenské nebezpečnosti jeho jednání i sankci nepřiměřenou.
13. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je navrhovatel – Městský soud v Praze přesvědčen, že § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., je ve své napadené části v rozporu s čl. 11 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Proto navrhl, aby Ústavní soud toto ustanovení zrušil.

II.

14. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je po rekapitulaci předmětného návrhu na zrušení části zákonného ustanovení uvedeno, že vládní návrh zákona, který byl po uskutečněním zákonodárném procesu vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 367/2011 Sb., byl rozeslán poslancům jako tisk 373 dne 27. května 2011. Pokud jde o ustanovení o výši sankce za

správní delikt uvedený v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ponechával jej v dosavadním znění, tj. bez stanovení dolní hranice sankce a v jiné výši, než která byla později Poslaneckou sněmovnou schválena.

15. První čtení tisku 373 proběhlo dne 8. června 2011, tisk byl přikázán výboru pro sociální politiku, který po přerušeném projednávání přijal dne 30. srpna 2011 usnesení, ve kterém doporučil Poslanecké sněmovně schválit návrh zákona ve znění jím přijatých pozměňovacích návrhů. Mezi těmito pozměňovacími návrhy byl rovněž návrh na nové znění ustanovení § 140 odst. 4 písm. f).
16. Tisk 373 prošel obecnou i podrobnou rozpravou ve druhém čtení dne 1. září 2011. V podrobné rozpravě bylo předneseno několik pozměňovacích návrhů, žádný se však napadeného ustanovení nedotýkal. Návrh na zamítnutí návrhu zákona podaly poslankyně Dana Váhalová a Marta Semelová. Ve třetím čtení konaném dne 9. září 2011 nebyl návrh na zamítnutí návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přijat. Pro pozměňovací návrhy výboru pro sociální politiku, mezi kterými byl návrh na nové znění ustanovení § 140 odst. 4 písm. f), hlasovalo z přihlášených 143 poslanců 85 pro, 30 proti, a návrhy byly přijaty. V konečném hlasování o návrhu zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů hlasovalo z přihlášených 143 poslanců 84 pro, 58 proti.
17. Poslanecká sněmovna postoupila dne 19. září 2011 návrh zákona Senátu, který jej dne 13. října 2011 projednal a zamítl. Poslanecká sněmovna o návrhu zamítnutém Senátem znovu jednala ve dnech 3. a 6. listopadu 2011, kdy setrvala na svém původním návrhu zákona, když z přihlášených 179 poslanců hlasovalo 108 pro a 69 proti. Prezident republiky zákon podepsal dne 22. listopadu 2011 a schválený zákon byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 6. prosince 2011.
18. Vyjádření Poslanecké sněmovny je uzavřeno konstatováním, že návrh zákona byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu a je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem Městského soudu v Praze posoudil jeho ústavnost a vydal příslušné rozhodnutí.
19. Senát Parlamentu České republiky se k zaslanému návrhu nijak nevyjádřil.

III.

20. Dalším návrhem, tentokrát ze dne 27. 11. 2013, doručeným Ústavnímu soudu dne 12. 12. 2013 se Krajský soud v Hradci Králové domáhal zrušení identického ustanovení. Podle zákona o Ústavním soudu je návrh na zahájení řízení nepřijatelný, jestliže Ústavní soud již v téže věci jedná; podal-li jej oprávněný navrhovatel, má právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Ústavní soud proto tento návrh usnesením sp. zn. Pl. ÚS 58/13 ze dne 15. 4. 2014 (dostupným na <http://nalus.usoud.cz>) odmítl.
21. Jelikož navrhovatel Krajský soud v Hradci Králové má v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, právo účastnit se řízení o návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 52/13 jako vedlejší účastník, vzal Ústavní soud v úvahu relevantní část jeho ústavněprávní argumentace: předmětem řízení vedeného u Krajského soudu v Hradci Králové pod sp. zn. 30 Ad 15/2012 byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Žalobce podnikající jako fyzická osoba se domáhal soudního přezkumu rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce, se sídlem v Opavě, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí vydané Oblastním inspektorátem práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj, se sídlem v Hradci Králové. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a uložil mu dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona pokutu ve výši 250 000 Kč. Žalobce brojil mimo jiné i proti výši pokuty a uvedl, že není v jeho možnostech uloženou pokutu zaplatit a že by to znamenalo okamžitě ukončení veškeré jeho podnikatelské činnosti. Na podporu svého tvrzení přiložil mimo jiné fotokopie daňových přiznání k dani z příjmů fyzických osob za roky 2010 a 2011.

22. Ze shora uvedených rozhodnutí vyplývá, že ve správním řízení, v němž byla rozhodnutí vydána, postupovaly oba správní orgány podle zákona o zaměstnanosti ve znění jeho novelizace provedené zákonem č. 367/2011 Sb., kterým byla s účinností od 1. 1. 2012 změněna dosavadní výše pokut v oblasti postihu nelegální práce, přičemž při postihu výkonu nelegální práce dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) a e) zákona o zaměstnanosti byla jako nejnížší možná sankce stanovena pokuta ve výši 250 000 Kč.
23. Krajský soud v Hradci Králové je toho názoru, že část ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (konkrétně část na konci tohoto ustanovení znějící: „nejméně však ve výši 250 000 Kč“) je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to zejména s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, neboť nerespektuje zásadu, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nebylo pro delikventa likvidační. Jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, který vzhledem ke své intenzitě představuje porušení zmíněného článku a současně zakládá porušení čl. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť způsobuje zásadní nerovnost subjektů v oblasti sociální. Správní orgán totiž nemůže dle shora uvedené právní úpravy uložit za spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) nebo e) zákona o zaměstnanosti pokutu nižší než 250 000 Kč a jakkoli zohlednit alespoň do určité míry majetkové a osobní poměry delikventa.
24. Krajský soud v této souvislosti rovněž poukázal na dosavadní ustálenou judikaturu Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, tedy na náleze ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a náleze ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a upozornil, že na citované plenární nálezy navazuje i senátní judikatura Ústavního soudu [např. náleze ze dne 13. 12. 2004 sp. zn. I. ÚS 416/04 (N 190/35 SbNU 485)], která potvrzuje názor, že z ústavního hlediska je nutno zamezit nepřiměřeným pokutám.
25. Krajský soud proto shrnul, že sankce musí být přiměřená nejen ve vztahu k objektivní a subjektivní stránce jiného správního deliktu (k závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán), ale též ve vztahu k osobě delikventa a jeho poměrům. Stanovení dolní sazby pokuty zákonodárcem přitom správní uvážení příslušného orgánu omezuje, což může ve svém důsledku znamenat překážku pro zohlednění nejen faktické závažnosti konkrétního protiprávního jednání, ale i ekonomické situace delikventa. Ve světle citované judikatury Ústavního soudu je přitom nutno dospět k závěru, že se správní orgán dopustí neústavního zásahu do vlastnického práva delikventa tehdy, pokud mu uloží likvidační pokutu, protože tím zmaří samotnou podstatu jeho majetku. Správní orgány tedy musí při určení výše pokuty vždy přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům delikventa, aby se vyhnuly uložení likvidační pokuty, tj. pokuty, která by byla způsobitelná mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, příp. přivodit situaci, že by se v důsledku takové pokuty stalo v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti na dlouhou dobu splácení této pokuty s reálným rizikem, že se sám nebo i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží. Aby však mohl správní orgán dostát své povinnosti a neuložit takovou likvidační pokutu, musí mít možnost majetkové poměry delikventa zhodnotit. S ohledem na shora uvedené krajský soud navrhl předmětnou pasáž zákona o zaměstnanosti zrušit.

IV.

26. Ústavní soud se v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejdříve zabýval otázkou, zda zákon, u kterého je namítána protiústavnost jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou České republiky stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Jak Ústavní soud ověřil z příslušných sněmovních tisků, z údajů o průběhu hlasování a z vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, stalo se tak předpokládaným, ústavně souladným způsobem.

27. V průběhu řízení před Ústavním soudem byl dne 22. 7. 2014 ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Bodem 50 čl. I části první tohoto zákona došlo s účinností od 1. 1. 2015 k novelizaci napadeného ustanovení, a to tak, že částka 250 000 Kč se nahrazuje částkou 50 000 Kč (k tomu blíže sub 36).
28. Důvodová zpráva k tomuto bodu zní: „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.“
29. Dne 22. srpna 2014 reagoval na vzniklou situaci i navrhovatel a pozměnil petit svého původního návrhu. Uvedl přitom, že jelikož musí při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního), není změna zákonné úpravy pro řízení před ním vedené rozhodná. Navrhl proto, pro případ, že Ústavní soud dospěje k závěru, že původnímu návrhu není možno vyhovět, aby připustil změnu návrhu a aby v řízení bylo pokračováno jako o návrhu na vydání nálezu, ve kterém bude konstatováno, že napadené ustanovení bylo ve znění před svojí novelizací v rozporu s čl. 11 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

V.

30. Ústavní soud po přezkoumání podstaty věci zjistil, že návrh je důvodný.
31. Nálezem ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.) Ústavní soud zamítl návrh skupiny poslanců na zrušení části § 11 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, 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. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, jestliže dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevyhmatelné, ale vzhledem k riziku likvidačního účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. 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 nejenže odmítl názor, že by zohlednění majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty bylo diskriminační (naopak je shledal

v souladu s principem relativní rovnosti), ale dokonce pokládá zohledňování těchto poměrů za nutné a nezbytné, aby byl dosažen účel trestu.

33. Ještě bližším případem dopadajícím na nyní zkoumanou věc je náleze ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (na který navrhovatel také správně upozornil), jímž Ústavní soud zrušil část ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb., které stanovovalo dolní hranici pokuty za jiný správní delikt dle stavebního zákona ve výši 500 000 Kč. V uvedeném případě bylo posuzováno, zda toto zákonodárcem přijaté řešení bylo legitimním zásahem do základních práv, konkrétně do práva vlastnit majetek. Bylo konstatováno, že ne každé odnětí majetku na základě pokuty, případně poplatků a daní, zakládá zásah do vlastnických práv, ale jen takové, jež majetkové vztahy dotčeného subjektu zásadně mění, a to tak, že mění jeho celkovou majetkovou pozici „zmařením samé podstaty majetku“. U podnikajících osob Ústavní soud vyloučil zásah, v jehož důsledku by byla „zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“.
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 zdůrazněno 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 dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaná dolní hranice pokuty je v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“. V citovaném nálezu byla posuzovaná úprava shledána také v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s ústavní zásadou rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod, spočívajícím 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 poněkud jinými slovy, odkazuje Ústavní soud na svoje již vyslovené závěry a shrnuje, že přijatá právní úprava, která, jak bylo shora vyloženo, sice již byla změněna, ale je stále ještě platná, brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Uvedené ilustrují i shora popsané konkrétní případy (navrhovatelem a vedlejším účastníkem řízení), i když Ústavní soud předmětnou problematiku v řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení posuzuje abstraktně, a nikoliv konkrétně; to bude následně úkolem obecných soudů. Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.
36. Tyto důvody ostatně v zásadě akceptoval i zákonodárcem, když napadené zákonné ustanovení novelizoval (viz výše citovanou zpravodajskou zprávu). Ústavní soud v této souvislosti považuje za potřebné s ohledem na princip minimalizace zásahu do rozhodování zákonodárcem zdůraznit, že předmětem nynějšího řízení byla právě ústavnost 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 České republiky. Nebyla proto prováděna abstraktní kontrola ústavnosti ustanovení § 140 odst. 4

písm. f) zákona o zaměstnanosti, 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. Od vykonatelnosti nálezu do nabytí účinnosti uvedené novely zákona o zaměstnanosti, popř. jiné úpravy textu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tak nebude dolní hranice pokuty stanovena vůbec. Bude pak věcí zákonodárce, aby po zrušení slov „nejméně však ve výši“ v předmětném ustanovení jeho text stylisticky upravil. S ohledem na rámec 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 roku 2014 či od 1. 1. 2015, neboť posuzování konkrétních okolností případu uložení pokuty Ústavnímu soudu v řízení podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nepřísluší.

37. Ústavní soud proto navrhovateli vyhověl a vyslovil, že (mezitím novelizované) ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.