



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobce: **Planet Tours & Services s.r.o.**, IČO: 02288991
se sídlem Zábělská 206, Dolní Počernice, 190 12 Praha 9,
zastoupený Mgr. Ivanem Courtonem, advokátem
se sídlem Moskevská 450/38, 101 00 Praha 10,

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015 č. j. 7831/1.30/15-3

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 11. 2015 č. j. 7831/1.30/15-3 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.228,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Ivana Courtona.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 21. 9. 2015, č. j. 11390/8.30/14-24, kterým byla žalobci za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) a správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) uložena pokuta ve výši 65 000 Kč a povinnost úhrady nákladů správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že dne 11. 2. 2014 byla v provozovně žalobce KING KEBAB PIZZA v OC Tesco ve Dvoře Králové nad Labem, Alešova 3083, provedena kontrola v rozsahu § 3 zákona o inspekci práce a § 125 zákona o zaměstnanosti, a dále v rozsahu § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Jejím předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 3 zákona o inspekci práce a § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Výsledky kontroly byly shrnuty v protokolu ze dne 18. 3. 2014, č. j. 1396/8.71/13/15.2, v němž bylo uvedeno: „1. Kontrolou bylo zjištěno, že fyzická osoba X., kontrolovaná dne 11. 2. 2014 v 10.15 hod. v provozovně KING KEBAB PIZZA v OC Tesco ve Dvoře Králové nad Labem, vykonávala pro kontrolovanou osobu Planet Tours & Services s.r.o., IČO 022 88 991, od 1. 2. 2014 závislou práci ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce).“ Dále pak bylo v Protokolu uvedeno, že „Kontrolou předložených dokladů bylo zjištěno, že se zaměstnancem Y, který od 1. 2. 2014 pracuje v provozovně KING KEBAB PIZZA v OC Tesco ve Dvoře Králové nad Labem, Alešova 3083, jako výpomoc při přípravě pokrmů na pokladně a při výdeji zákazníkům, nebyla uzavřena dohoda o provedení práce.“
3. Žalobce byl s protokolem seznámen dne 18. 3. 2014 a byl poučen o možnosti podat žádost o jeho přezkoumání. To také učinil, jeho žádosti však nebylo vyhověno. Proti výsledku přezkoumání podal žalobce námitky, avšak z důvodu zmeškání lhůty se jimi správní orgán I. stupně nezbyval.
4. Správní orgán I. stupně vydal dne 12. 8. 2014 příkaz, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 260 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor, jímž byl příkaz zrušen. Správní orgán I. stupně následně žalobce informoval o tom, že dne 23. 9. 2014 bude provedeno dokazování mimo ústní jednání. Na toto jednání se dostavil zástupce žalobce a po provedeném dokazování navrhl důkaz daňovým přiznáním žalobce za rok 2013, výslechem Y a p. X, jednatele žalobce. Důkaz výslechem p. Y provedl správní orgán I. stupně dne 13. 11. 2014, daňové přiznání žalobce za rok 2013 mu bylo doručeno dne 18. 11. 2014. Správní orgán I. stupně dále provedl dne 13. 11. 2014 důkaz výslechem inspektorky Ing. H. R., kterou vyslechl jako svědka. Dne 17. 2. 2015 správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o ukončení dokazování a o jeho právech dle § 36 odst. 3 správního řádu.
5. V prvostupňovém rozhodnutí správní orgán I. stupně uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil fyzické osobě p. X, výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, neboť tento od 1. 2. 2014 do 11. 2. 2014 vykonával závislou práci (výpomoc, příprava pokrmů) ve shora uvedené provozovně žalobce mimo pracovněprávní vztah, čímž žalobce porušil § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), vztahující se k povinnosti, že závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Žalobce byl dále uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku dohod konaných mimo pracovní poměr dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, kterého se dopustil tím, že neuzavřel písemně dohodu o provedení práce se zaměstnancem p. Y, který byl dne 11. 2. 2014 kontrolován ve shora uvedené provozovně žalobce, kde pracoval jako obsluha – příprava jídel, inkaso a výdej jídel, čímž žalobce porušil § 77 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož musí být dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti uzavřena písemně s tím, že jedno vyhotovení této dohody zaměstnavatel vydá zaměstnanci.

6. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce namítl, že s ohledem na § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2014, jeho odpovědnost za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce zanikla, protože správní řízení bylo zahájeno dne 25. 8. 2014 a rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno až 21. 9. 2015, tedy po uplynutí jednoleté lhůty. Ačkoliv bylo dané ustanovení novelizováno, je třeba aplikovat znění před novelizací, které je pro žalobce příznivější. Žalobce dále nesouhlasil s tvrzením, že umožnil nelegální práci p. X, jelikož nebyly naplněny znaky závislé práce. V daném případě absentovala odměna za vykonanou práci, soustavnost a vztah závislosti p. X na žalobci (včetně vztahu nadřízenosti a podřízenosti). Pokud p. X vykonával činnost pro žalobce dobrovolně a s vědomím, žalobci nevzniká závazek poskytnout mu odpovídající protihodnotu, jedná se o dobrovolnickou činnost či přátelskou výpomoc a nikoliv o závislou práci. Správní orgán I. stupně pochybil, když neprovedl výslech svědka p. X, který by popsal vztah mezi ním a žalobcem. Žalobce dále odmítl, že by zaměstnal p. Y bez písemné dohody o provedení práce. Jmenovaný byl zaměstnán na základě platně uzavřené písemné dohody, kterou žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil dne 17. 2. 2014.
7. Žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek v napadeném rozhodnutí konstatoval, že procesní předpisy je třeba vždy aplikovat ve znění účinném ke dni, kdy správní orgán určitý úkon činí. Pakliže správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí dne 21. 9. 2015, postupoval správně, když aplikoval § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Ze znění předmětného ustanovení je bez jakýchkoliv pochyb, že odpovědnost žalobce nezanikla, neboť správní orgán I. stupně se o správním deliktu žalobce dozvěděl nejdříve dne 11. 2. 2014, kdy byla vykonána kontrola, a správní řízení bylo zahájeno dne 25. 8. 2014. Z teorie trestního práva procesního plyne, že se procesní úkony zásadně provádějí podle procesního předpisu účinného v době trestního řízení a nikoliv v době spáchání trestného činu. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1556/2004 a konstatoval, že byt se jedná o princip občanského práva procesního, lze jej vztáhnout též na daný případ, a to i s ohledem na skutečnost, že zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon o zaměstnanosti, zákon 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a zákon o inspekci práce, neobsahuje žádná přechodná ustanovení. Předmětné ustanovení je procesní povahy, když stanoví, v jaké lhůtě lze zahájit řízení o správním deliktu, a tak se na něj vztahují výše uvedené závěry. Odpovědnost žalobce za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce proto nezanikla. Žalobce byl navíc uznán vinným také za správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který v § 141 odst. 3 stanoví, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

dozvěděl, nejpozději však do tří roků ode dne, kdy byl spáchán. Dle uvedeného ustanovení tedy odpovědnost žalobce nezanikla.

8. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce svým jednáním umožnil výkon závislé práce p. X. Není pochyb o tom, že jmenovaný ji měl vykonávat osobně, jménem žalobce, dle jeho pokynů a ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Žalovaný na tomto místě odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a ztotožnil se s názorem správního orgánu I. stupně, že existenci dominantního postavení žalobce vůči p. X lze dovozovat mj. z příslibu zaměstnání do budoucna s ohledem na neprokázání vyplacení odměny za vykonanou práci. Od závislé práce je třeba odlišovat tzv. „občanskou výpomoc“, která je i bez výslovné právní úpravy možná. Její poslední výslovnou úpravu představoval § 384 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 1991. Znaky, které ji odlišují od závislé práce, jsou vztah nadřízenosti a podřízenosti a výkon práce jménem jiného. S ohledem na skutečnost, že posuzované jednání bylo vykonáváno osobně, jménem žalobce, neboť probíhalo v jeho provozovně, v rámci jeho podnikatelské činnosti a ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, nemůže se jednat o občanskou výpomoc, neboť posuzované jednání naplňuje znaky závislé práce, kterou je třeba vykonávat v základním pracovněprávním vztahu. V tomto případě je navíc podstatná soustavnost vykonávané práce v podobě otevírací doby provozovny, kdy zde byl p. X přítomen. Žalovaný označil námitku žalobce, že se nejednalo o soustavnou činnost, za nedůvodnou, přičemž poukázal na listinný důkaz v podobě docházky za měsíc únor, z něhož je patrné, že se nejednalo o práci jednorázovou či nahodilou. Pokud jde o znak úplatnosti, poukázal žalovaný na § 2 odst. 2 zákoníku práce a uvedl, že odměna je podmínkou, za které musí být závislá práce vykonávána, není však pojmovým znakem definujícím závislou práci a určujícím, jakou činnost lze či nelze podřadit pod tento institut. Poskytnutí odměny je povinností zaměstnavatele a právem zaměstnance. V této souvislosti citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35 a uvedl, že má za prokazané, že p. X byl na žalobci ekonomicky závislý, neboť vykonával práci s vědomím příslibu uzavření pracovněprávního vztahu. Dále konstatoval, že správní orgán I. stupně není vždy povinen provést navržený důkaz (výslech p. X), musí to však náležitě odůvodnit, což se v daném případě stalo. Navrhovaný důkaz označil žalovaný s ohledem na zjištěný skutkový stav za nadbytečný.
9. Ke správnímu deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce žalovaný uvedl, že ačkoliv žalobce doručil dne 19. 2. 2014 správnímu orgánu I. stupně řádně vyplněnou dohodu o provedení práce uzavřenou s p. Y, žalovaný ji považuje za dodatečně vyhotovenou, čemuž svědčí při kontrole předložený formulář dohody, který byl vyplněn toliko u údajů o osobě žalobce, osobě zaměstnance a podpisu žalobce. Pan Y navíc vypověděl, že dohoda jím nebyla podepsána proto, že se ještě budou dohadovat nějaké další podmínky a dále, že smlouva musela být na provozovně, měl jí tam „nechanou na podpis“, aby si ji přečetl s tím, že se o některých věcech může se žalobcem „pobavit“. Tím bylo dle žalovaného vyvráceno, že v době kontroly byla dohoda o provedení práce v písemné podobě uzavřena. Nevyplněný formulář předložený v době kontroly nelze považovat za písemné uzavření pracovněprávního vztahu, neboť absentovaly základní podmínky dohody (druh práce, rozsah práce, podpis).
10. K odvolací námitce stran neodůvodnění výše pokuty žalovaný uvedl, že pokuta byla žalobci uložena ve výši dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (za přísněji postižitelný správní delikt), přičemž spáchání správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b)

zákona o inspekci práce bylo správním orgánem I. stupně hodnoceno jako přítěžující okolnost. Žalovaný se ztotožnil s hodnocením společenské škodlivosti obou správních deliktů provedeným správním orgánem I. stupně a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Pokud jde o výši uložené pokuty, poukázal na legislativní změny, ke kterým došlo v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 a novelou provedenou zákonem č. 203/2015 Sb., kterým se mění zákon o zaměstnanosti a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zmíněným nálezem bylo ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti zrušeno ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 136/2014 Sb. Novelou provedenou zákonem č. 203/2015 Sb., pak bylo předmětné ustanovení změněno tak, že dolní hranice pokuty je opět stanovena ve výši 50 000 Kč, a to s účinností od 1. 10. 2015.

11. Žalovaný dále citoval čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27 a uvedl, že správní delikt byl spáchán v období od 1. 2. 2014 do 11. 2. 2014, tedy v době, kdy dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v znění účinném do 19. 10. 2014, bylo možno za předmětný správní delikt uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy bylo možno za předmětný správní delikt uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč (bez stanovení spodní sazby). Žalovaný jej pak přezkoumával v době, kdy bylo možno za tentýž delikt uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, neméně však 50 000 Kč. Dle žalovaného tak bylo na projednávání případ nutno analogicky užít pravidlo zakotvené v § 2 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Porovnáním rozdílných znění daného ustanovení žalovaný dospěl k závěru, že pro žalobce byla nejpříznivější právní úprava zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 9. 2015, podle nějž výši uložené pokuty přezkoumal. Konstatoval, že závažností správního deliktu, potažmo jeho společenskou škodlivostí, se již zabýval správní orgán I. stupně, přičemž závažnost předmětného správního deliktu je možno hodnotit jako jednání s vysokou společenskou škodlivostí, což je patrné z maximální výše sankce. Správní delikt umožnění výkonu nelegální práce obsahuje jak složku poruchovou, tak složku ohrožovací. Žalovaný připustil, že předmětným skutkem nebyly způsobeny státu, příp. panu X škody velkého rozsahu, a konstatoval, že má za to, že byla naplněna jak formální, tak materiální stránka uvedeného správního deliktu. Ke způsobu jeho spáchání uvedl, že žalobce vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům měl a mohl vědět, že svým jednáním mohl porušit nebo ohrozit zákonem chráněný zájem. Měl si také být vědom zákazu výkonu nelegální práce, když jeho živnostenské oprávnění vzniklo dne 14. 10. 2013. Jako k polehčující okolnosti žalovaný přihlédl k tomu, že se žalobce dopustil porušení zákona o zaměstnanosti poprvé. Naopak za ni nepovažoval fakt, že dané jednání nemělo na zaměstnance negativní vliv. Jako přítěžující okolnost hodnotil skutečnost, že žalobce spáchal také správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. K samotné výši uložené pokuty podotkl, že odpovídá pouze 0,65 % maximální možné sankce a odpovídá nejen závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, ale také přítěžujícím a polehčujícím okolnostem a poměrům žalobce. Vzhledem k výši finančních prostředků a podnikání ve ztrátě neshledal uloženou pokutu likvidační. S odkazem na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, č. j. 62 Af 42/2011 – 100 uzavřel, že pokutu ve výši 65 000 Kč považuje za zcela přiměřenou a spravedlivou.

12. Žalobou, kterou podal u Městského soudu v Praze, se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení správního orgánu I. stupně. Nezákonnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí žalobce spatřuje předně v tom, že byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, ačkoliv s ohledem na § 36 odst. 2 téhož zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2014, jeho odpovědnost za tento čin zanikla, a to s ohledem na počátek správního řízení, které bylo zahájeno dne 25. 8. 2014, a skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 21. 9. 2015, tedy až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, přičemž se jednalo o lhůtu hmotněprávní, kterou nelze rozhodnutím ani jiným úkonem správního orgánu prodloužit. Z ustálené judikatury je dle žalobce navíc zřejmé, že rozhodnutí o uložení pokuty musí být v uvedené lhůtě nejen vydáno, ale musí být také pravomocné. Tato podmínka rovněž nebyla dodržena.
13. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce je procesněprávní povahy. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27 s tím, že aplikovaná právní úprava ve znění účinném po 31. 12. 2014 je mnohem přísnější než úprava účinná v době spáchání přestupku, avšak správní orgány obou stupňů se danou úvahou vůbec nezabývaly, čímž zapříčinily, že jsou obě rozhodnutí nepřezkoumatelná. Ustanovení § 36 odst. 2 je mimo procesněprávního charakteru, jenž spočívá ve vztahu ke správnímu orgánu (zánik jeho práva a zároveň povinnosti přestupek projednat) taktéž hmotněprávního charakteru, a to ve vztahu k žalobci, u nějž dochází k zániku odpovědnosti. V této souvislosti žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 178/04 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34. Žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 21 Cdo 1556/2004 na daný případ nedopadá a navíc se vztahuje ke skutkově zcela odlišnému případu. Žalobce v této souvislosti dále poukázal na dle jeho názoru přílehlavější nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 37/04. Uzavřel, že žalovaný pochybil, když aplikoval novelizovaný § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, čímž došlo k porušení zásady zákazu pravé retroaktivity v neprospěch žalobce a k porušení čl. 40 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 2 LZPS. Došlo také k porušení zásady legality dle § 2 odst. 1 správního řádu.
14. V další námitce žalobce vytkl žalovanému pochybení spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Uvedl, že již v průběhu správního řízení žádal, aby byl vyslechnut p. X, k čemuž však nedošlo. Žalovaný se snaží uvedený nedostatek odstranit svými úvahami, které nemají oporu v provedeném dokazování, nezakládají se na skutečnosti a jsou nepřípustné, čímž porušil § 3 správního řádu.
15. U tvrzeného porušení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nebylo dle názoru žalobce prokázáno naplnění všech obligatorních znaků výkonu nelegální práce. P. X vykonával dobrovolnou výpomoc, která nenaplněovala znaky závislé práce, což vylučuje aplikaci daného ustanovení. Nebylo prokázáno, že by činnost p. X byla vykonávána ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti či dle pokynů zaměstnavatele. Místo toho, aby se správní orgán I. stupně pokusil uvedený nedostatek v dokazování odstranit výpovědí p. X, označil jej za nadbytečný s ohledem na zjištěný skutkový stav a procesní ekonomii, což žalobce považuje za účelové tvrzení. Správní orgán I. stupně nemůže autoritativně určovat, že se v daném případě jednalo o pracovněprávní vztah, aniž by zjišťoval vůli stran, přičemž náležitosti vůle p. X uzavřít pracovněprávní vztah vůbec nezjišťoval. Nemůže také jakkoliv dovozovat naplnění znaků závislé práce, když z výpovědi p. Y to v žádném případě

nevyplývá. Ten pouze uvedl, že p. X otevíral provozovnu, byl v kuchyni a nosil stejné oblečení, z čehož nelze dovozovat, že by se jednalo o pracovněprávní vztah. Úvahy správních orgánů v tomto směru jsou nad rámec provedeního dokazování, což je nepřipustné a v rozporu se zákonem. Žalobce poukázal také na absenci jakékoliv mzdy či odměny za výpomoc p. X, byť si je vědom toho, že není součástí definice závislé práce, je však podmínkou jejího výkonu. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 – 120. Podotkl, že nelze souhlasit se žalovaným, který to opomíjí, resp. snaží se tuto překážku odstranit poukazem na příslib budoucí práce, který však nelze považovat za ekvivalent mzdy či jiné závislosti p. X na žalobci, neboť není jisté, zda ke splnění podmínek dojde, a p. X tedy nemohl důvodně očekávat jakoukoliv odměnu za svoji činnost. V této souvislosti také poukázal na státní příslušnost p. X, který téměř nerozumí česky a uvedl, že správní orgán měl provést jeho výsledky za účasti tlumočníka z jeho rodného jazyka. Úroveň anglického jazyka je u p. X také nedostatečná, což vyvolává pochybnosti, co chtěl inspektorkám, resp. p. Y, sdělit, když žádná z uvedených osob nehovoří jeho rodným jazykem a jejich znalost angličtiny též není dostatečná. Správní orgán tedy neměl relevantní informace o činnosti p. X, krom jeho faktické přítomnosti v provozovně žalobce, kdy byl oblečen v „civilu“, což je v rozporu s výpovědí p. Y, že nosí vždy stejné pracovní oblečení. Z výpovědi p. Y, že p. X v provozovně prováděl určité činnosti, nelze dovozovat žádné skutečnosti, které by žalovaného opravňovaly k závěru o pracovněprávním charakteru jeho činnosti. Také inspektorka vypověděla, že p. X byl v době kontroly v „civilu“. S ohledem na nedostatečně zjištěný skutkový stav měl správní orgán dle zásady *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch žalobce. Žalovaný tedy poškodil práva žalobce tím, že neprovedl výpověď p. X, čímž nedostatečně zjistil skutkový stav, porušil zásadu materiální pravdy a spekulativně dovozoval průběh událostí, jež nemají oporu v provedeném dokazování.

16. Žalobce namítl též nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že žalovaný opomněl uvést, z jakých konkrétních důkazů učinil závěry o naplnění znaků závislé práce u p. X, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný rovněž nezdůvodnil, proč neuznává zaslanou dohodu o provedení práce mezi žalobcem a p. Y, čímž učinil své rozhodnutí nepřezkoumatelným.
17. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě konstatoval, že žalobce uvádí téměř shodné námitky a argumenty, které uvedl již v průběhu správního řízení, a proto odkázal na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Odpovědnost za správní delikt žalobce dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce je dle mínění žalovaného nutno posuzovat dle § 36 odst. 2 téhož zákona, v němž se stanoví, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezhájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán. Ve vztahu k této námitce zopakoval žalovaný svou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. K námitce stran neprovedení důkazu svědeckou výpovědí p. X a neprokázání existence pracovněprávního poměru žalovaný rovněž argumentoval shodně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dodal, že nesouhlasí se žalobcem, že se v případě činnosti p. X jednalo o dobrovolnou výpomoc. Od té ji odlišuje zejména znak vztahu nadřízenosti a podřízenosti, výkonu práce jménem jiného a soustavnosti vykonávané práce. Nelze říci, že p. X vykonával práci u žalobce jednorázově či nahodile, což vyplývá z jeho docházky za měsíc únor 2014, kdy se na pracoviště dostavoval pravidelně. K úplatnosti jakožto znaku závislé práce pak žalovaný zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí. Vztah mezi žalobcem a p. X

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

podle něj nelze hodnotit jako občanskoprávní, když se žalobce v rámci kontrolního řízení vyjádřil tak, že s ním uzavřel budoucí dohodu o provedení práce. Pozdější vyjádření, že vůle stran směřovala k založení občanskoprávního vztahu, označil žalovaný za účelové, učiněné ve snaze vyhnout se postihu.

18. Žalovaný dále poznamenal, že nerozporuje skutečnost, že p. X byl v době kontroly v „civilu“, neboť byl na odchodu z provozovny a nebyl tedy důvod, aby měl pracovní oděv. Pan Y však na dotaz, zda p. X a další pracovníci nosili stejné oblečení, odpověděl, že všichni. K námitce nepřezkoumatelnosti žalovaný uvedl, že jak z napadeného, tak i z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, z jakých důkazů správní orgány vycházely a jaké skutečnosti z nich dovozují.

19. V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce právnická osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti.

Podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 31. 12. 2014 odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li 1 rok od zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

Podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí 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 50 000 Kč.

Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí se pro účely tohoto zákona nelegální prací rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Podle § 2 odst. 1 zákoníku práce ve znění účinném od 1.1.2012 závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

Podle § 3 zákoníku práce ve znění účinném od 1. 1. 2012 závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

20. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, nikoliv však ve všech žalobních bodech.

21. Opodstatněná je námitka žalobce, že jeho odpovědnost za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce zanikla s ohledem na § 36 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném do 31.12.2014. Prekluzivní lhůty, v nichž dochází k zániku odpovědnosti pachatele za správní delikt, jsou lhůtami hmotněprávními; nejedná se o institut práva procesního, jak nesprávně dovozuje žalovaný. K zániku odpovědnosti za správní delikt je nutno přihlížet z úřední povinnosti, což platí jak pro správní orgán, tak pro soud. O spáchání správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce ze strany žalobce se správní orgán I. stupně dozvěděl nejpозději při kontrole provedené dne 11. 2. 2014. Řízení v dané věci bylo zahájeno vydáním příkazu dne 12. 8. 2014 a od tohoto okamžiku počala běžet roční prekluzivní lhůta zakotvená v § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 31. 12. 2014. Nejen napadené rozhodnutí, ale i prvostupňové rozhodnutí však bylo vydáno až po marném uplynutí této lhůty.
22. Mezi stranami je sporné, zda má být na daný případ aplikováno ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce v novelizované podobě, tedy ve znění účinném od 1.1.2015 či nikoliv. Stejně jako je tomu v případě trestního postihu, i v případě trestání pachatele za spáchání správního deliktu je třeba, pokud jde o podmínky trestní odpovědnosti, vycházet ze zákona, který byl účinný v době spáchání protiprávního jednání (zásada „*nullum crimen sine lege*“). Ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 31.12.2014, tedy ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, založilo legitimní očekávání žalobce, že jeho odpovědnost za správní delikt zanikne, jestliže uplyne 1 rok od zahájení řízení, aniž by mu do té doby byla (pravomocně) uložena pokuta za jeho spáchání, což se také stalo.
23. Aplikace ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném od 1.1.2015 by byla přípustná pouze tehdy, byla-li by v souladu s další zásadou trestního práva upravenou ve druhé větě článku 40 odst. 6 LZPS, podle níž „*pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“ K uvedenému článku pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 Afs 58/2013 – 38 uvedl, že „*V České republice sice neplatí žádný zákon, který by komplexně obsahoval obecnou úpravu trestání za správní delikty, nicméně uvedený článek Listiny základních práv a svobod, který dopadá i na správní trestání, skýtá jasná kritéria pro určení toho, jakou právní úpravu z hlediska časového použít. Jde o vyjádření základních principů zákazu retroaktivity a právní jistoty. Vychází se z toho, že adresáti právních norem musí své jednání uzpůsobit požadavkům práva účinného ke dni jejich jednání, logicky se pak poměřuje to, zda se dopustili správního deliktu, právě s právem účinným v době, kdy se dopouštěli posuzovaného jednání (to nachází svůj odraz ve větě první čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod). Nicméně v případě, že je pozdější úprava pro pachatele příznivější, je nutno užít tuto pozdější úpravu, jde sice o retroaktivní působení práva, ale vzhledem k tomu, že je omezeno jen na příznivější výsledek pro pachatele, nemůže kolidovat s jeho právní jistotou.*“
24. Správní řízení o deliktu sankcionovaném zákonem o inspekci práce bylo se žalobcem zahájeno v době, kdy právní úprava jednoznačně stanovila, že odpovědnost za spáchání správního deliktu zanikne po (marném) uplynutí jednoho roku od zahájení řízení. V průběhu správního řízení sice došlo ke změně této právní úpravy, avšak nová právní úprava je pro žalobce méně příznivá než úprava předchozí (k zániku jeho odpovědnosti za daný správní delikt by podle novelizovaného ustanovení § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce nedošlo). Aplikace nové právní úpravy zániku odpovědnosti za spáchání správního deliktu na žalobcův případ proto byla v rozporu s výše zmíněnou zásadou zakotvenou v čl. 40 odst. 6 větě druhé LZPS.

25. Lze shrnout, že odpovědnost žalobce za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce zanikla podle § 36 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2014 již před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Za tento správní delikt byl tedy žalobce postižen v rozporu se zákonem. Vzhledem ke skutečnosti, že správní orgán považoval spáchání druhého správního deliktu žalobcem za přitěžující okolnost a tuto skutečnost zohlednil i při výměře sankce, soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit jako celek.
26. Žalobní námitky, které se upínají ke správnímu deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, soud však důvodnými neshledal. Neobstojí námitka, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, protože nebyl vyslechnut p. X, jehož výslech žalobce v průběhu řízení navrhoval. Soud v tomto směru souhlasí se závěrem žalovaného, že svědecký výslech p. X by byl nadbytečný, neboť skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí byl náležitě zjištěn a prokázán jinými důkazními prostředky. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí dostatečně zdůvodnil, proč předmětný důkaz neprovedl. S přihlédnutím k tomu, že svědecký výslech p. X nebyl ve správním řízení pro nadbytečnost proveden, jsou zcela bezpředmětné námitky, v nichž žalobce poukazuje na nízkou úroveň znalostí anglického jazyka u pana X, osob provádějících kontrolu i p. Y.
27. Také námitka žalobce, že ve správním řízení nebylo u p. X prokázáno naplnění znaků závislé práce, není opodstatněná. Ve správním řízení bylo relevantními důkazy (výpověď Ing. H. R. a p. Y, docházka za měsíc únor 2014, protokol o kontrole) prokázáno, že p. X pro žalobce v jeho provozovně vykonával činnosti naplňující znaky závislé práce. Správní orgán nekonstatoval autoritativně existenci pracovněprávního vztahu jmenovaného, jak tvrdí žalobce, ale z provedených důkazů si opatřil dostatek relevantních informací o činnosti p. X v provozovně žalobce, z nichž logicky dovodil naplnění všech znaků závislé práce.
28. Soud nepřisvědčil krajně nevěrohodné argumentaci žalobce o dobrovolné výpomoci ze strany pana X. Jestliže p. X v provozovně rychlého občerstvení provozované žalobcem soustavně vykonával činnosti úzce související s podnikatelskou činností žalobce (příprava pokrmů, otevírání a zavírání provozovny), a to ve stejném pracovním oděvu, který nosili i ostatní zaměstnanci, jednalo se z jeho strany nepochybně o výkon nelegální práce, kterou mu žalobce ve své provozovně umožnil. K poukazu žalobce na absenci jakékoliv mzdy či odměny za „výpomoc“ p. X soud ve shodě se žalovaným uvádí, že odměna je podmínkou, za které musí být závislá práce vykonávána, není však pojmovým znakem definujícím závislou práci. Sám žalobce v průběhu řízení uvedl, že s p. X sjednal budoucí dohodu o provedení práce, z čehož žalovaný právem dovodil, že p. X byl na žalobci též ekonomicky závislý, neboť vykonával práci s vědomím příslibu uzavření pracovněprávního vztahu. V této souvislosti pak žalovaný přílehavě odkázal na rozsudek ze dne 13.2.2014 č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že zaměstnanec může být ke vstupu do podřízeného vztahu vůči zaměstnavateli motivován i jinak – typicky příslibem uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu. Tzv. „práce na zkoušku“ je dle Nejvyššího správního soudu jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce.
29. K aplikaci zásady *in dubio pro reo* nebyl, pokud jde o správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, žádný důvod, neboť odpovědnost žalobce za spáchání tohoto správního deliktu byla provedenými důkazy dle názoru soudu prokázána bez jakýchkoliv pochyb.

30. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Žalovaný v něm zcela v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu uvedl podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu relevantních právních předpisů, a srozumitelně a přesvědčivě se vypořádal s veškerými odvolacími námitkami. Z napadeného rozhodnutí je též zřejmé, proč nebyl proveden výslech p. X a z jakých důkazů žalovaný čerpal svá skutková zjištění, která následně kvalifikoval jako výkon nelegální práce ze strany p. X v provozovně žalobce. Žalovaný v něm uvedl i to, proč následně předloženou dohodu o provedení práce uzavřenou mezi žalobcem a p. Y považuje za dodatečně vyhotovenou.
31. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost spočívající v postihu žalobce za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce po zániku jeho odpovědnosti (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Protože shodnou vadou je stíženo též rozhodnutí správního orgánu I. stupně, soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i toto rozhodnutí. V souladu s ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž správní orgán znovu rozhodne pouze o správním deliktu žalobce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
32. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Ivana Courtona (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší

správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu