



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobce: **xxxxxxx** bytem xxxxxxxxxxxx, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. 2907/1.30/14/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 8. 2014, č. j. 2907/1.30/14/14.3, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobci částku 4.000,- Kč do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 3.6.2014, čj. 4082/9.30/14/14.3-RZ. Ve správním řízení byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o zaměstnanosti*“), a to za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak ji definuje ust. § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 23.1.2014 na pracovišti v OD Makro Cash & Carry s.r.o. na ulici Kaštanová v Brně, umožnil fyzické osobě (cizince) zde uvedené výkon závislé práce, spočívající v čištění mrazících boxů, mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákoník práce*“), a bez povolení k zaměstnání, čímž porušil ust. § 89 zákona o zaměstnanosti. Dále byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení, včetně zrušení prvostupňového správního rozhodnutí, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě, jejímiž důvody je soud při přezkumu vázán, uvedl tyto žalobní body. Nejprve poukázal na to, co uváděl v odvolání, přičemž podle jeho názoru jeho odvolací důvody nebyly konkrétně posouzeny. Samotnému napadenému rozhodnutí vytýká, že se nevypořádalo s pojmem závislá práce a její soustavnost, když poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 75/2011-73, a 4 Ads 177/2011-120, které podle jeho názoru na tento skutkový stav dopadají. Práce podle jeho názoru nebyla vykonávána soustavně, ale pouze jednorázově v řádu několika hodin. Výklad zákona považuje za provedený jako výklad, který nešetří smysl a účel zákona. Konkrétně napadá závěr, že příslušná fyzická osoba vykonávala činnost po celou dobu jeho zakázky na sjednaném pracovišti, když není patrné, co je celá doba zakázky, a nelze ji ztotožnit s pojmem soustavnost, přičemž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2011, čj. 8 Afs 41/2010-144. Dále nesouhlasí s hodnocením účelovosti, že příslušnou činnost vykonávala fyzická osoba nikoliv pro žalobce, ale pro zprostředkovatele. Nesouhlasí pak dále s tím, že příslušná osoba naplňovala znak závislé práce v očekávání odměny, když závislost na zaměstnavateli je podle jeho názoru nutno dovodit i z dalších objektivních okolností, jimiž jsou kontrolní a disciplinární oprávnění zaměstnavatele a stálost pracovního poměru, což v tomto případě naplněno nebylo, neboť příslušná osoba měla možnost se uplatnit na trhu práce i na jiných pozicích a v jiných oborech z důvodu krátkodobosti její práce. Žalovaný označil činnost této osoby jako výpomoc jednotlivců, aniž by žalobce zřizoval organizační struktury.

Dále žalobce v žalobě uvedl, že v daném případě šlo o jednorázovou výpomoc, nikoliv o nezanedbatelný zdroj příjmů. Při definici občanské výpomoci poukázal na ust. § 384 občanského zákoníku ve znění účinném do 31.12.1991, a uvedl, že se jednalo o jednorázovou výpomoc. Vytýká dále, že úřední záznam cizinecké policie ze dne 23.1.2014 je neurčitý, kdy práce měla být vykonávána v obchodním domě společnosti, která neexistuje podle obchodního rejstříku. V tomto záznamu chybí bližší údaje, dokládající situaci na místě samém, jak se zúčastnění chovali nebo jak reagovali na příchod cizinecké policie, kdy měly být provedeny např. svědecké výpovědi. Žalobce opětovně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 177/2011 ze dne 27.4.2012. Nesouhlasí dále s hodnocením škodlivosti příslušného jednání, neboť podle jeho názoru nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu, když zde šlo o jednotlivý případ.

V poslední části žaloby nesouhlasí s výší uložené pokuty. Podle jeho názoru je zákonný předpis neústavní, a dovolává se názoru Krajského soudu v Hradci Králové, který v prakticky totožné věci předložil návrh k Ústavnímu soudu na zrušení části ustanovení. Konkrétně namítá, že intenzita případného porušení právem chráněného zájmu neodpovídá výši pokuty, takže ji lze mít za likvidační a excesivní (poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2010, čj. 7 As 71/2010-97), přičemž poukázal na novelu ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, byť tato novela ke dni podání žaloby nebyla účinná, kdy byla dolní hranice sazby snížena na 50.000,- Kč.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou, přičemž ve vyjádření obsahově uváděl obdobné skutečnosti, jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno, že cizineckou policií byla provedena kontrola, která zjistila na určitém místě fyzickou osobu (cizinku) při výkonu pracovní činnosti spočívající v čištění mrazících boxů, tuto činnost prováděla tato osoba od 22.1.2014 do 23.1.2014. Toto jednání bylo zjištěno šetřením, z evidence návštěv za dny

22.12.2014 a 23.1.2014, protokolem o výsledku žalobce v postavení svědka, protokolem o vyjádření příslušné fyzické osoby. Po konstatování výpovědi žalobce jako účastníka řízení je uvedeno, že žalovaný dospěl k závěru, že žalobce umožnil příslušné osobě výkon závislé práce mimo uzavřený pracovněprávní vztah. Na vztah nadřízenosti a podřízenosti lze usuzovat z okolnosti, že pouze žalobce kontroloval výsledek pracovní činnosti, což uvedl ve své svědecké výpovědi. Osobní výkon práce této osoby byl zjištěn kontrolou cizinecké policie, žalobce doznal, že před výkonem práce této osobě vysvětlil postup při čištění a udělil ji další potřebné pokyny (není uvedeno, z kterého důkazního prostředku toto zjištění plyne). Dále je rozebrána soustavnost při výkonu pracovní činnosti, kterou žalovaný shledal v tom, že příslušná fyzická osoba měla pro žalobce vykonávat práci po celou dobu jeho zakázky na sjednaném pracovišti, poté je „obiter dictum“ uvedena úvaha žalovaného o dokonavém a nedokonavém vidu ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce.

V odůvodnění je dále rozepsáno odvolání žalobce a je uvedeno, že žalovaný odmítá námitku, že by správní řízení trpělo vadami, neboť skutkový stav byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Všechny provedené důkazy jednoznačně prokazovaly spáchání správního deliktu a vyjádření žalobce plně korespondovalo se zjištěným skutkovým stavem. Ve věci nebyly provedeny pouze důkazy z cizinecké policie, po přezkoumání svědecké výpovědi odmítá námitku, že by odpovídal na otázky návodného charakteru. Tvrzení žalobce se rozcházejí s jeho předchozími vyjádřeními (na cizinecké policii a v rámci správního řízení), nejprve žalobce při ústním jednání uznal pochybení a upřímně litoval své chyby, nato dokonal „obrat o 180°“, kde odmítá jakékoliv pochybení a popírá zaměstnávání příslušné fyzické osoby, žalovaný považuje dřívější tvrzení uvedená žalobcem za věrohodnější vůči tvrzením namítnutým v odvolání.

V odůvodnění je dále uvedeno, že jednání považuje žalovaný za společensky škodlivé, když na straně jedné poškozují rovné podmínky na trhu práce, na druhé straně jsou zkracována práva zaměstnanců. Ohledně výše uložené pokuty je uvedeno, že ta byla uložena na samé spodní hranici zákonné sazby.

V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je k výši pokuty uvedeno, že ta byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí.

Ve správním spise je pak dále mj. založen protokol o ústním jednání, jehož se účastnil žalobce, listiny, z nichž bylo vycházeno, a dále mj. protokol o výsledku svědka ze dne 24.1.2014 na policii ve věci správního řízení o vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu“).

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto.

Vzhledem k důvodu pro zrušení rozhodnutí se soud nejprve vyjádří ke sporné otázce výše uložené pokuty. V tomto směru zdejší soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 23.3.2016, sp. zn. 6 Ad 22/2013 (dostupný na www.nssoud.cz), kde již obdobný právní konflikt řešil, přičemž v případě tomto nemá důvod se od své rozhodovací činnosti odchýlovat. I když soud napadené správní rozhodnutí přezkoumává zásadně ke dni rozhodnutí příslušného správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.), nelze v této konkrétní věci přehlédnout, že do znění

zákonného ustanovení, podle něhož byla příslušná pokuta uložena, až po vydání napadeného správního rozhodnutí, významně zasáhl svým nálezem Ústavní soud.

Ústavní soud nálezem ze dne 9.9.2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 219/2014 Sb., zrušil 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., pro rozpor 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. Nález ústavního soudu nabyt účinnosti ke dni vyhlášení ve Sbírce zákonů, tedy ke dni 20.10.2014.

Důvody pro zrušení napadené části zákonného ustanovení Ústavní soud uvedl v tomto svém nálezu, na něž zdejší soud odkazuje a z nichž vychází. Ačkoliv platí pravidlo, že soud přezkoumává rozhodnutí mj. k právnímu stavu ke dni rozhodování správního orgánu, toto pravidlo není nepřekročitelné a v této věci podle názoru soudu neaplikovatelné. Nelze totiž přehlédnout, že ačkoliv byla část předmětného ustanovení zrušena ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce rozhodnutí, jednalo se o ustanovení, které bylo rozporné s ústavním pořádkem České republiky, a to i v době, kdy podle něho správní orgány rozhodovaly. Vzhledem ke skutečnosti, že právní řád České republiky musí vycházet z toho, že všechny podústavní právní normy musí být v souladu s ústavním pořádkem, soud musí svou úvahu uzavřít tím, že pokud tato norma byla shledána neústavní, byla jí tak vždy a její aplikace je tak v případě přezkumu napadeného správního aktu soudem nemožná. Obdobně tuto skutečnost řešil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15.4.2015, čj. 6 Ads 297/2014 – 36, dostupný na www.nssoud.cz, na nějž zdejší soud odkazuje, přičemž v tomto směru se s argumentací uvedenou v tomto rozsudku ztotožňuje. Vzhledem ke skutečnosti, že v tomto souzeném případě vycházely správní orgány z předpokladu, že minimální výše pokuty činí 250.000,- Kč a tuto pokutu tak žalobci jako nejnížší zákonnou sazbu vyměřily, podle názoru soudu tak nezohlednily dostatečně jedinečné skutkové okolnosti případu tehdy, pokud je tato spodní hranice jiná (tedy v době nabytí účinnosti shora uvedeného nálezu spodní hranice pokuty nebyla žádná, v době vydání tohoto rozsudku činí částku 50.000,- Kč). V této souvislosti je pak možné ještě doplnit, že vzhledem ke skutečnosti, že se zde jedná o trestání, je možné použít argumentaci příznivějším právním prostředím pro delikventa, které sice nastalo až po právní moci správního rozhodnutí, ze shora uvedených důvodů k němu však v tomto případě soud přihlíží.

Z tohoto důvodu soud napadené správní rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení pro nezákonnost (ust. § 78 odst. 1, 4 s.ř.s.), přičemž v dalším řízení je správní orgán právním názorem soudu vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.). Pro lepší přehlednost soud uvádí, že v dalším rozhodnutí zhodnotí správní orgány výši uložené pokuty s ohledem na současně účinné znění příslušného zákonného ustanovení, výši pak konkrétně odůvodní zjištěnými skutečnostmi, přičemž zároveň žalobce má prostor ke svému vyjádření k případné výši takto uložené pokuty a své případné obraně proti takové výši.

Pro úplnost se pak soud vyjadřuje k dalším žalobním námitkám. Nejprve k procesnímu postupu v daném správním řízení – v této věci nelze hodnotit bez dalšího svědeckou výpověď žalobce v jiném správním řízení, kterým bylo řízení o správním vyhoštění jiné osoby na cizinecké policii podle zákona o pobytu. Tento podklad je možné využít pro případné další dokazování či konfrontaci s jinými důkazy, nelze z něj však bez dalšího vycházet v tomto správním řízení a okolnosti z něj zjištěné bez dalšího brát za skutkové zjištění v tomto

správním řízení. V tomto směru by žalobní argumentace byla rovněž důvodná – nicméně v tomto případě je z obsahu správního spisu i odůvodnění rozhodnutí zcela jasně patrné, že správní úřady vycházely z množství jiných podkladů, z nichž příslušná skutková zjištění čerpaly, proto toto pochybení soud považuje pouze za marginální, nemající přímý vztah k napadenému rozhodnutí. Pokud žalobce namítal, že se nějakým způsobem vyjadřoval v průběhu správního řízení, přičemž obsah tohoto vyjádření následně popíral v odvolání, pak je nutné uvést, že žalovaný správně vyhodnotil tuto procesní taktiku jako nevěrohodné vyjádření v podaném odvolání, a pokud vycházel z vyjádření žalobce v průběhu správního řízení, k žádnému porušení procesních práv žalobce nedošlo, neboť to byl žalobce, kdo obsah svého vyjádření sám formuloval, vědom si toho, že probíhá nějaké správní řízení, a pokud svého práva využil, nemůže následně důvodně uvádět, že nevěděl, jaké to pro něj může mít v právní sféře následky.

Ohledně naplnění skutkové podstaty příslušného správního deliktu soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2012, čj. 4 Ads 177/2011-120, a ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35 (na který poukazuje žalobce), který dostatečně srozumitelně vysvětluje, co je možné považovat za výkon nelegální práce, a to v daném případě ve smyslu její soustavnosti. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí se podává, že tento znak spatřoval žalovaný v době celé zakázky žalobce na sjednaném pracovišti (která však není konkrétněji vymezena), další hodnocení je pak již víceméně akademickou polemikou s ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, ale bez konkrétnějšího zhodnocení. Soustavnost jinak příliš hodnocena nebyla (ani v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí), a nebylo k tomu ani vedeno dokazování. V tomto ohledu je možné leda vyjít z vyjádření žalobce ve správním řízení, který uvedl, že vykonává práce pro společnost LINDE v případě, kdy potřebují úklidové práce, žádnou písemnou smlouvu s nimi nemá, a z příslušných listů docházky, z nichž plyne, že příslušná osoba se na příslušném pracovišti nacházela dva dny; ve skutkové větě je skutek charakterizován tak, že k výkonu práce došlo dne 23.1.2014, tedy pouze jeden den (pokud soud vychází z toho, co prozatím v odůvodnění rozhodnutí uvedeno bylo, a jaké podklady jsou ve správním spise). V této souvislosti soud uvádí, že si je dobře vědom, že dokazování této skutečnosti je pochopitelně značně svízelné, neboť správní úřady musejí v tomto směru vycházet víceméně ze zjištění, která jsou shromážděna při výkonu kontroly, tedy v jeden konkrétní časový okamžik (buď inspektoráty práce, nebo jiným správním úřadem či ozbrojeným sborem), a z nepřímých důkazů, případně ze svědeckých výpovědí, které však s ohledem na skutečnost, že většinou se jedná o nelegální jednání (u cizinců pak spojené s negativními následky pro pobytový režim), nelze přeceňovat ve smyslu jejich dostupnosti i věrohodnosti. I přes tyto objektivní okolnosti však hodnocení soustavnosti provedeno být musí, neboť to je podstatným zjištěním pro naplnění příslušné skutkové podstaty (jímž je naplnění pojmu „výkon nelegální práce“), což v daném případě podle názoru soudu doposud příliš neproběhlo (resp. nebylo konkrétně ve vztahu k tomuto případu odůvodněno).

Další žalobní body, jimiž žalobce zpochybňoval naplnění skutkové podstaty, soud nepovažuje za důvodné a odůvodněním správních rozhodnutí za přesvědčivě vyvrácené, na což odkazuje (vztah nadřízenosti a podřízenosti, úplata za činnost – všechny tyto skutečnosti pramení přímo z výpovědi žalobce, a korespondují plně s ostatními zjištěními na místě samém).

Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.r.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Výše náhrady je v této věci tvořena soudním poplatkem (3.000,- Kč a 1.000,- Kč za vyhovění návrhu na odkladný účinek žaloby).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 29. srpna 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. L.