



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Martiny Radkové, Ph.D., ve věci žalobce **M. H.**, bytem B. 2352/117, Š., zastoupeného Mgr. Janem Nedomou, advokátem se sídlem Nový Malín 426, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce** se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2014, č. j. 4404/1.30/14-3, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 18. 11. 2014, č. j. 4404/1.30/14-3 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Nedomy, advokáta se sídlem Nový Malín 426.

O d ů v o d n ě n í :

A. Vymezení věci

Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „OIP“) ze dne 1. 9. 2014, č. j. 13656/10.72/14/14.3., byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoZ“), jehož se měl dopustit tím, že dne 19. 6. 2013 umožnil panu V. Č., nar. X, bytem G. 21, Š., ve své provozovně Penzion Zlatá Hvězda na adrese Šumperská 59, Rapotín, výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah spočívající v pracích v kuchyni při přípravě jídel, tedy umožnil fyzické osobě výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 ZoZ, za což mu byla uložena pokuta dle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ ve výši 250.000 Kč. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí OIP ve výroku o vině, uloženou pokutu však žalovaný snížil na částku 60.000 Kč.

B. Žalobní body

Žalobce v žalobě namítal, že:

- 1) popsany skutek se nestal, přičemž dokazování bylo kontrolním orgánem vedeno zcela tendenčně a provedené důkazy nebyly správním orgánem řádně hodnoceny jednotlivě, ani v souhrnu. Došlo tak ke zneužití kontrolní funkce správního orgánu. Žalobce od počátku řízení uváděl, že dne 19. 6. 2013 se nacházel pan Č., coby uchazeč o zaměstnání na místo kuchaře, v Penzionu Zlatá Hvězda, aby mohl být seznamován s technickým vybavením restaurace, a současně, aby bylo zjištěno, zda je s ohledem na vybavení restaurace schopen daný druh práce. Kontrolní orgán však trval na názoru, že se jedná o nelegální práci, bez ohledu na uvedené skutečnosti. Kontrolní orgán ale bez navazujících a na sobě provázaných důkazů nemůže přijmout závěr, že osoba ucházející se o pracovní místo, nacházející se v okamžiku kontroly u zaměstnavatele je osobou vykonávající nelegální práci;
- 2) uložená pokuta je nepřiměřeně tvrdá. Správní orgán nesprávně posoudil společenskou škodlivost, přičemž bylo jeho povinností, aby prokázal materiální stránku společenské nebezpečnosti žalobce, což se nestalo. Postup inspekce práce tak představuje porušení zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), dle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Správním orgánem však nebyla důsledně zkoumána společenská škodlivost veškerých znaků skutkové podstaty, přičemž správní orgán neaplikoval zásadu ultima ratio, velící omezit trestání pouze na ty případy, kdy je to skutečně nezbytné, což neplatí o posuzované věci. Správní orgán rovněž nezkoumal majetkové poměry žalobce.

C. Vyjádření žalovaného

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Námitky proti způsobu provedení kontroly i hodnocení důkazů jsou dle žalovaného shodné s odvolacími námitkami,

s nimiž se vypořádal v napadeném rozhodnutí. Správní orgány obou stupňů se zabývaly a vypořádaly s tvrzeními a námitkami žalobce. Při hodnocení důkazů byla vyšší vypovídací hodnota přisouzena skutečnostem zjištěným na místě. Dle žalovaného je možné, aby byl uchazeč o práci kuchaře vzat před vznikem pracovního poměru budoucím zaměstnavatelem na pracoviště, byl seznámen s technikou na pracovišti používanou a byla mu tak dána možnost se teprve po důkladném seznámení s pracovním prostředím budoucího zaměstnavatele rozhodnout, zda práci přijme. „Seznamování se s druhem práce“ se však dle žalovaného nemůže realizovat samotným výkonem práce na daném pracovišti v provozní době za kumulativního splnění definičních znaků závislé práce, jak tomu bylo v posuzované věci, kdy žalobce v době kontroly připravoval topinky. Jelikož sám žalobce při jednání dne 26. 3. 2014 uvedl, že „...*na dobré lidi je třeba se podívat, jak pracují*“, je zjevné, že se jednalo o práci „na zkoušku“, která je jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce. Uložená sankce je dle žalovaného řádně odůvodněna, přičemž není pravdou, že by se žalovaný nezabýval majetkovými poměry žalobce, neboť žalobce na výzvu k doložení svých majetkových poměrů nereagoval. Společenskou škodlivost deliktu umožnění výkonu nelegální práce žalovaný rovněž v napadeném rozhodnutí řádně popsal.

D. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce předně rozporoval, že by se předmětného správního deliktu, tj. umožnění výkonu nelegální práce, dopustil. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Žalobce je povinen popsat, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58). Každý žalobní bod je pak způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Míra preciznosti žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78).

Žalobce se však omezil toliko na konstatování, že se popsaný skutek nestal, a dále na obecnou výtku, že dokazování bylo kontrolním orgánem vedeno zcela tendenčně a provedené důkazy nebyly správním orgánem řádně hodnoceny jednotlivě, ani v souhrnu, aniž by konkretizoval, jakých nezákonných úvah a závěrů se měly správní orgány při procesu hodnocení provedených důkazů dopustit.

Dále uvedl, že došlo ke zneužití kontrolní funkce správního orgánu, aniž by tuto námitku specifikoval a uvedl konkrétně, jakých nezákonných postupů se úřední osoby při výkonu kontroly dopustily. Na tyto obecné výtky však může soud rozhodující ve správním soudnictví reagovat rovněž toliko obecně, a to tak, že úvahy správního orgánu I. stupně, jimiž tento hodnotil provedené důkazy (viz str. 6 a 7 rozhodnutí OIP), stejně jako úvahy žalovaného, vyjádřené na str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí, jsou logické a přesvědčivé a krajský soud nemá pochybnosti o jejich zákonnosti. V řízení provedené důkazy byly správními orgány hodnoceny jednotlivě i ve vzájemné souvislosti, správní orgány konfrontovaly výpověď svědka Č., učiněnou v řízení před správním orgánem, nejen s jeho odpověďmi na otázky kontrolního orgánu, nýbrž i s vlastním pozorováním kontrolních pracovníků. Při této konfrontaci pak správní orgány dospěly k přesvědčivému závěru, že tvrzení svědka Č., že se přišel na pracoviště žalobce toliko podívat, ačkoli při kontrole uváděl, že zde již na zkoušku pracuje, má přidělené úkoly a stanovenou pracovní dobu, a ačkoli kontrolní pracovníci na vlastní oči viděli svědka, kterak v pracovním oblečení (zástěra) smaží topinky, nemůže obstát. Žalovaný pak na str. 5 napadeného rozhodnutí velmi pádně rozlišuje případ pouhé přítomnosti uchazeče o zaměstnání na budoucím pracovišti za účelem seznámení se s technikou na pracovišti používanou, který by jako umožnění výkonu nelegální práce bezpochyby kvalifikován nebyl, od tzv. „práce na zkoušku“, kterou judikatura správních soudů (viz např. žalovaným zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publikovaný pod č. 3027/2014 Sb. NSS) za formu nelegální práce považuje, přičemž naplnění vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi potenciálním zaměstnavatelem a zaměstnancem je spatřován v plnění zadaných úkolů s motivací příslibu uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu. Správní orgán tedy v souladu s § 50 odst. 4 s. ř. přihlížel ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a vypořádal se i s tvrzeními žalobce o tom, z jakého důvodu se pan Č. nacházel v době kontroly na jeho provozovně.

Námitka nedostatečného odůvodnění výše uložené pokuty je naproti tomu dle názoru krajského soudu důvodná, neboť předmětné odůvodnění nesplňuje požadavek na dostatečnou individualizaci uložené sankce, ačkoli si sám žalovaný v napadeném rozhodnutí v úvodu odůvodnění uložené sankce její individualizaci vytýčil.

Podle § 141 odst. 2 věty první ZOZ při určení výše pokuty právnické osobě se přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

V § 141 odst. 2 ZOZ jsou tedy stanovena jednotlivá kritéria, která mají význam pro správní uvážení o výši pokuty v individuálních případech sankčních postihů, a je na správních orgánech, aby vždy všechna tato kritéria zvažily ve vztahu k posuzovanému správnímu deliktu.

Žalovanému nelze upřít, že se podrobně zabýval tzv. typovou závažností správního deliktu, kterou již zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 –

133), když popsal, jaké neblahé důsledky umožňování výkonu nelegální práce způsobuje nejen samotným osobám, jež jsou nelegálně zaměstnávány, ale i celému trhu práce, včetně daňových souvislostí. S žalovaným lze v tomto ohledu souhlasit, že již s přihlédnutím k horní hranici pokuty, kterou je možné za tento delikt uložit, je na místě jej řadit mezi správní delikty mimořádně závažné správních deliktů.

K individuální závažnosti jednání žalobce však žalovaný kritéria uvedená v § 141 odst. 2 ZOZ nikterak specificky nehodnotil. Žalovaný se nevyjádřil ani ke způsobu spáchání deliktu, k jeho následkům, ani k okolnostem, za nichž byl tento spáchán. Žalovaný neuvedl, jakým způsobem a zda vůbec hodnotil skutečnost, že se jednalo o první porušení ZoZ u žalobce zjištěné, že nebylo zjištěno pravidelné a systémové porušování zákona, nýbrž ojedinělý případ porušení, nadto prokázaný žalobci v trvání jednoho dne, ani jaké skutečnosti dle jednotlivých kritérií svědčí ve prospěch žalobce a které v jeho neprospěch. Je proto nutné přisvědčit žalobní výtce žalobce, že odůvodnění uložení pokuty v posuzované věci neodpovídá okolnostem daného případu.

Je rovněž nezbytné zdůraznit, že v době rozhodování žalovaného (18. 11. 2014) nebyla v § 140 odst. 4 písm. f) ZOZ stanovena spodní hranice sazby pro uložení pokuty za předmětný delikt, neboť nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014, publ. pod č. 219/2014 Sb., byl ke dni 20. 10. 2014 zrušen § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“. Teprve s účinností od 17. 8. 2015 byla zákonem č. 203/2015 Sb. upravena spodní hranice sazby předmětného deliktu na částku 50.000 Kč. Nelze se tudíž spokojit s tvrzením žalovaného, že pokuta byla uložena při samé spodní hranici sazby.

Pokud jde o posuzování poměrů žalobce k vyloučení likvidačního charakteru ukládané pokuty, nelze vytýkat správním orgánům, že podrobněji z vlastní iniciativy poměry žalobce nezjišťovaly, když tento na výzvu k doložení svých majetkových poměrů nereagoval. Pro krajský soud je však nepřezkoumatelný závěr, který žalovaný o poměrech žalobce učinil, neboť žalovaný toliko konstatoval, že se jedná o podnikající osobu s 1-5 zaměstnanci, aniž by dále uvedl, jaký závěr z tohoto zjištění učiněného z veřejně přístupného registru ekonomických subjektů o poměrech žalobce učinil.

Z výše uvedených důvodů krajský soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s, pro vady řízení spočívající v nedostatečných úvahách správních orgánů v hodnocení individuální povahy protiprávního jednání. Současně krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tudíž bude povinen se znovu zabývat stanovením výše pokuty s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce ve výši 11.228 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a 2) náklady za zastupování žalobce advokátem, stanovené dle vyhlášky

č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 6.200,- Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 600 Kč, tj. 2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 AT, to vše zvýšené o DPH z odměny a náhrad ve výši 1.428 Kč (tj. 21 % z částky 6.800 Kč), neboť zástupce žalobce je plátcem uvedené daně.

Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o.s.ř.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Olomouci dne 8. září 2016

Za správnost vyhotovení:
Markéta Chrudinová

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph. D., v. r.
předsedkyně senátu