



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce A.B., zastoupeného** Mgr. Sylvií Schmiegerovou, advokátkou, se sídlem Sokolov, ul. 5. května 714/1, proti **žalovanému Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. července 2013 č.j. 1901/1.30/13/14.3,

t a k t o:

- I. Žaloba v části domáhající se zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11.7.2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, a vrácení věci žalovanému se zamítá.
- II. Pokuta uložená žalobci rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 28.3.2013, čj. 6187/6.72/13/14.3 ve spojení s rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 10.7.2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, ve výši 250.000,- Kč, se snižuje na částku 9.000,- Kč.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené rozhodnutí

Žalobu napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 28.3.2013, čj. 6187/6.72/13/14.3. Tento správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím rozhodl, že *A.B., jako podnikající fyzická osoba s místem podnikání: provozovna ..., umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o*

zaměstnanosti) tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě T.M., nar. ..., který v době zahájení kontroly dne 11.4.2012 vykonával pracovní činnost – automechanik, tímto způsobem vykonával výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah v provozovně: Autoopravna –A.B., ... a dopustil se tak správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti. Žalobci za uvedený správní delikt podle § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti byla uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč.

O odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání zamítl.

II. Žaloba

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v které tvrdil, že žalovaný i správní orgán I. stupně zjistili stav věci způsobem, který nemá dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci. Důkazní prostředky, ze kterých správní orgány vycházely při vydání rozhodnutí a to konkrétně záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole a protokol o výsledku kontroly, jsou zcela nedostačující co do konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu. Žalobce tvrdil, že skutečnosti při kontrole zjišťované správní orgán I. stupně zaznamenal nesprávně a ryze formalisticky zaprotokoloval, čímž výsledný výstup byl zkreslen. Podle názoru žalobce nelze odhlédnout od faktu, že T.M. byl v době kontroly první den na svém prvním zaměstnání od vyučení a pokud se v této situaci setkal s autoritou, kterou inspektoři představují, lze si snadno představit, že jeho odpovědi a průběh kontroly byly vzhledem k jeho nízkému věku k nejistotě a nervozitě z neznalosti dané situace, ovlivněny. Uvedené skutečnosti spolu s listinnými důkazy, které byly předloženy již v průběhu kontroly, měly správní orgán vést k závěru, že v zájmu odstranění pochybností a náležitého zjištění stavu měla být vyslechnuta žalobcem navržená svědkyně, účetní žalobce, která mohla potvrdit, či vyvrátit existenci pracovněprávního vztahu. Správní orgán však navrhané důkazy zamítl pro nadbytečnost. Správní orgán tak nezjistil skutkový vztah v souladu se zásadou materiální pravdy a v rozporu se zásadou vyšetřovací vzal za prokázaný skutkový stav konstruovaný na základě dedukcí a úvah o účelnosti tvrzení účastníka řízení, aniž by byly řádně zhodnoceny veškeré důkazy účastníkem řízení nabízené.

Žalobce poukázal na právní názor Nejvyššího správního soudu, např. v jeho rozhodnutí sp. zn. 4 Ads 177/2011, z něhož plyne, že nelze souhlasit s tím, aby pokuta za správní delikt, jenž je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně Lidských práv a základních svobod, byla uložena na základě jednoho jediného podkladu, který byl vyhotovený jiným správním orgánem ještě před zahájením řízení o správním deliktu. V souladu s uplatňovanou vyšetřovací zásadou v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, se neuplatňuje koncentrace řízení zakotvena v § 82 odst. 4 správního řádu, což znamená, že účastník řízení je oprávněn navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, až do vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu skutkový stav zjištěný ve správním řízení a založený pouze na výstupech z kontroly nemůže bez dalších důkazů obstát.

V otázce výše uložené pokuty z hlediska zachování zásady přiměřenosti sankce ukládané státní mocí žalobce uváděl, že z ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti vyplývá, že při naplnění předmětného správního deliktu lze uložit sankci od 250.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Zákonem stanovená minimální výše pokuty však musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa tak, aby uložení pokuty, byť v minimální výši nemělo pro účastníka likvidační účinek. Žalobce z tohoto titulu vnesl podnět k vydání příslušného návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti a to v části vymezení spodní hranice sankce ve slovech „nejméně však ve výši 250.000,- Kč“.

Žalobce tvrdil, že správní orgány nepostupovaly v souladu s příslušnými právními předpisy, nevypořádaly se se skutkovými zjištěními a rozhodly na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, popřípadě budou-li k tomu zákonné důvody, aby po zrušení napadených rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 2 s.r.s. upustil od uložení sankce, či výši sankce snížil a rozhodl též o povinnosti nahradit žalobci náklady řízení. V této souvislosti současně navrhl, aby krajský soud přerušil řízení a obrátil se s příslušným návrhem na Ústavní soud ČR ve věci zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250.000,- Kč“.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uváděl k prováděné kontrole v místě provozovny, že v době kontroly dne 11.4.2012 od 11:30 do 12:00 hod. nebyl inspektorům oblastního inspektorátu práce na pracovišti žalobcem doložen řádný doklad, prokazující existenci základního pracovněprávního vztahu mezi žalobcem a kontrolovanou fyzickou osobou T.M. Jmenovaný při kontrole sdělil, že práci nevykonává na základě pracovní smlouvy dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, že pracuje od úterý 10.4.2012 na zkoušku, papíry se vyřizují, neboť bude zaměstnán na dotaci. K doložené dohodě o provedení práce žalovaný uváděl, že v průběhu kontroly byl kontaktován jak žalobce, tak jeho manželka. Ta telefonicky sdělila inspektorům, že dohodu o provedení práce přiveze na pracoviště do 5 min., to se nestalo ani během následujících 15 min. a proto inspektoři provozovnu opustili. K doložení dohody o provedení práce byl dán žalobci dostatečný prostor. Dohodu o provedení práce předložil žalobce ve 14 hod. na regionálním pracovišti Oblastního inspektorátu práce v Sokolově. Žalovaný popřel, že by se s námitkou vztahující se k následnému doložení dohody o provedení práce nevypořádal a poukázal, že podle § 77 odst. 1 zák. č. 262/2006 Sb. zákoníku práce byl žalobce povinen vydat zaměstnanci jedno vyhotovení dohody o provedení práce. K tomu ještě poznamenal, že v průběhu kontroly byly doloženy dohody o provedení práce různého znění. K otázce zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že nevyvrací skutečnost, že žalobce měl v úmyslu T.M. zaměstnat. Mělo se tak stát na základě pracovní smlouvy po přiznání dotace resp. po splnění daných podmínek pro přiznání dotace, k čemuž by pravděpodobně došlo, pokud by dne 11.4.2012 nebyla na pracovišti žalobce provedena kontrola nelegálního zaměstnávání. K svědecké výpovědi T.M. žalovaný uvedl, že tvrzení o tom, že došlo k uzavření dohody o provedení práce dne 10.4.2012 považuje žalovaný za účelové a nepravdivé a to s ohledem na

jeho vyjádření v den kontroly, jakož i na další skutečnosti, které podle žalovaného tvoří logický rámec o tom, že k sepsání dohody o provedení práce došlo dne 11.4.2012 až po provedené kontrole a dohoda byla datována zpětně ke dni 10.4.2012. Žalovaný konstatoval souhrnně, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. K samotnému správnímu deliktu žalovaný uvedl, že je nepochybné, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti a správní orgány obou stupňů se rovněž zabývaly tím, zda vedle formální stránky skutkové podstaty správního deliktu došlo i k naplnění materiálního znaku správního deliktu a dospěly k závěru, že jednání žalobce je nutno považovat za společensky nebezpečné. K uložené pokutě žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena podle § 140 odst. 4 písm. f) zák. o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Pokuta byla uložena v souladu se zákonem a byla řádně odůvodněna. Ke spodní hranici zákonného rozpětí uložené sankce žalovaný uvedl, že orgánům inspekce práce, jakožto orgánům moci výkonné nepřísluší hodnotit soulad zákona jako projevu vůle zákonodárce s ústavním pořádkem České republiky. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta a aby soud účastníku řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

IV. Projednání žaloby před krajským soudem

a) Rozsudkem ze dne 31. července 2014, čj. 30A 65/2013-74 Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného ze dne 10.7.2013, čj. 1901/1.30/13/14.13 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. O kasační stížnosti podané žalovaným proti tomuto rozsudku krajského soudu rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. prosince 2014, čj. 10 Ads 184/2014-44, kterým rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2014, čj. 30A 65/2013-74 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobce se domáhal přezkoumání výroku rozhodnutí v otázce odpovědnosti za správní delikt, proto krajský soud měl nejprve přezkoumat otázku této odpovědnosti žalobce za správní delikt a teprve následně v návaznosti na vyřešení této otázky vypořádat se s výtkou co do přiměřenosti udělené sankce. Protože tak neučinil, staly se závěry krajského soudu nesrozumitelnými a jejich věcnou správností se Nejvyšší správní soud co do ústavně konformního výkladu minimální výše sankce za správní delikt, již nezabýval.

b) Rozsudkem ze dne 26. února 2015, čj. 30A 65/2013-114 Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného ze dne 10.7.2013, čj. 1901/1.30/13/14.13 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. O kasační stížnosti podané žalovaným proti tomuto rozsudku krajského soudu rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. října 2015, čj. 10 Ads 75/2015-42, kterým rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2014, čj. 30A 65/2013-74 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že řízení před krajským soudem bylo stíženo vadami, neboť soud překročil žalobou vymezený rozsah přezkumu správního rozhodnutí. V této souvislosti Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí zdůraznil, že „*...prvním ze žalobních bodů žalobce rozporoval mj. způsob pořízení záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole. Konkrétněji měl za to, že klíčové důkazní prostředky (zmiňovaný záznam a protokol o výsledku kontroly) jsou zcela nedostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu*“. *Ve druhém žalobním bodu žalobce mj. namítal, že „za účelem odstranění pochybností o náležitě zjištěném skutkovém stavu měla být vyslechnuta žalobcem*

navrhovaná svědkyně p. P., účetní žalobce, která by mohla [...] existenci Dohody v době kontroly potvrdit či vyvrátit. Existenci sporné dohody v době již před kontrolou žalobce dále potvrdzoval i poukazy na okolnosti následného brzkého osobního doručení dohody na pracoviště Oblastního inspektorátu práce v Sokolově. Dále k tomu obecně jen tvrdil, že je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. Správní orgán je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“.

c) Rozsudkem ze dne 26. listopadu 2015, čj. 30A 65/2013-146 Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalovaného ze dne 10.7.2013, čj. 1901/1.30/13/14.13 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. O kasační stížnosti podané žalovaným proti tomuto rozsudku krajského soudu rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. února 2016, čj. 10 Ads 273/2015-52, kterým rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26.11.2015, čj. 30A 65/2013-146 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *krajský soud opětovně překročil žalobou vymezený rozsah přezkumu správního rozhodnutí. V této souvislosti uvedl, že v žalobě žalobce žalovanému vytýkal, že skutkový stav, z něhož vycházel, „nemá dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci, popřípadě jeho zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.“ Prvním ze žalobních bodů žalobce rozpor mimo jiné způsob pořízení záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole. Konkrétní měl za toho, že klíčové důkazní prostředky jím (zmiňovaný záznam a protokol o výsledku kontroly) jsou „zcela nedostačující co do své konkrétnosti jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu.“ Z obsahu žaloby i předchozího správního řízení je přitom zjevné, že žalobce nikdy nevzneshl jakoukoliv námitku, v níž by tvrdil, že T.M. pro něj pracoval soustavně. Žalobce tedy nepochybně trvání pracovněprávního vztahu, tím méně jeho soustavnost.*

Nejvyšší správní soud současně krajskému soudu vytkl, že nesprávně posoudil otázku, zda správní orgány porušily zákon tím, že neprovedly výsledek žalobcem navržených svědků. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že návrh na výsledek svědků nesměřoval k otázce prokázání soustavného výkonu závislé práce T.M., ale směřoval k prokázání existence dohody o provedení práce. Žalovaný se přitom neprovedením důkazů výsledkem navržených svědků, a to manželky žalobce a jeho účet dostatečně vypořádal s tím, že provádění těchto důkazů by bylo nadbytečné, neboť ze sledu v rozhodnutí popsanych událostí a písemných důkazů založených ve správním spise je zřejmé, že k uzavření dohody o provedení práce došlo po provedené kontrole. Žalovaný odmítl provést navržené důkazy s ohledem na jednoznačně zjištěný skutkový stav, neboť bylo nepochybné, že ke dni kontroly žádná dohoda o provedení práce existovala a posléze předložená dohoda byla podepsána se zpětným datováním. Protože krajský soud neposoudil tvrzení žalobce, kterými zpochybňoval závěry žalovaného o důvodech neprovedení důkazů, nemohl dostatečnost dokazování posoudit jako první Nejvyšší správní soud. (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. února 2016, č. j. 10 Ads 273/2015-52, v části IV.A. odst. 15, 16, IV.B. odst. 24, 27, 28 dostupném na www.nssoud.cz)

V. Výchozí skutková zjištění plynoucí ze správního spisu

Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, jako správní orgán I. stupně, dne 11.4.2012 vyhotovil záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovně právních vztahů a na úseku zaměstnanosti. Kontrolovanou osobou byl žalobce A.B., s místem podnikání ... v provozovně Autoopravna – A.B. Podle provedeného záznamu kontrola byla zahájena dnem 11.4.2012 v 11:30 hod., byl vymezen její předmět a zahájení kontroly byl přítomen pan B. V rámci prováděné kontroly byly zjištěny osoby: *M.T., nar. ..., od úterý 10.4.2012 na zkoušku, papíry se vyřizují, údajně bude zaměstnán na dotaci. Nyní bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.* Majitel pan B. sdělil, že na zaměstnance dostane dotaci a dohodu o provedení práce nemá na místě. V místě kontroly byl předložen živnostenský list čj. 36347/2006/ZÚ.

Z obsahu záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ust. § 132 odst. 1 a 2 zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, bez uvedeného data vyplynulo, že u kontrolované osoby A.B. poskytl informaci T.M., nar. ..., bytem ... K formulářově zadaným dotazům T.M. odpověděl, že pracuje pro pana B. od úterý 10.4.2012 jako automechanik. K formulářovému dotazu, zda vykonává tuto práci na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce nebo jiné smlouvy odpověděl: Ne. K dalšímu formulářovému dotazu komu je podřízen a kdo mu přiděluje úkoly a kontroluje práci, sdělil, že pan B., který odpovídá za výsledek jeho práce i vůči třetím osobám a pan B. mu rovněž rozvrhuje a určuje začátek a konec směn. Pracovní prostředky a nářadí, se kterými vykonává práci, patří panu B. Záznam je opatřen podpisem: M...

Dne 11.4.2012 Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj vyhotovil záznam z jednání proběhlém v době od 14:00 hod. do 14:20 hod. na pracovišti tohoto správního orgánu v Sokolově. Ze záznamu vyplývá, že „*na základě zahájené kontroly ze dne 11.4.2012 provedené v době od 11:30 hod. do 12:00 hod. v Habartově na provozovně kontrolované osoby se dostavil pan A.B. a doložil dohodu o provedení práce sjednanou dne 10.4.2012 mezi stranami – zaměstnavatel a T.M. nar. ... – zaměstnanec. Při provedené kontrole dne 11.4. 2012 nebyla Dohoda o provedení práce T.M. na provozovně a tudíž ji A.B. dovezl do kanceláře P.K. ve 14:00 hodin a uvedl, že dohodu měla manželka připravenou a byla ji ochotna během 5 minut doložit, na provozovnu od paní účetní, avšak inspektoři nevyčkali.*“ Předložená dohoda o provedení práce s datem 10.4.2012 a podpisem zaměstnavatele A.B. a zaměstnance M. dokládá, že podle článku I. zaměstnanec se zavázal pro zaměstnavatele provést pracovní úkol: mimořádné práce - automechanik, předpokládaný rozsah práce činí 150 hod. – 4.000,- Kč měsíčně, podle článku II. zaměstnanec zahájí provádění sjednaného pracovního úkolu dne 10.4.2012 a zaměstnanec provede sjednaný pracovní úkol v tomto časovém rozmezí od 9:00 hod. do 17:00 hod. Článek II. je doplněn rukou psaným údajem: dne 10.4.2012 pracovní doba od 15:00 hod.

Dne 17.4.2014 byl vyhotoven správním orgánem protokol o výsledku kontroly zahájené dne 11.4.2012 u žalobce, kde kontrolovaným obdobím bylo 11.4.2012. Protokol obsahuje specifikovaný předmět kontroly, doklady ke kontrole předložené a popisuje průběh kontroly a zjištěné skutečnosti. Podle obsahu protokolu kontrola na pracovišti žalobce proběhla 11.4.2012 od 11:30 hod. do 12:00 hod. na provozovně Autoopravna – A.B.. Na

pracovišti byl při výkonu práce fyzické osoby zjištěn T.M., nar...., občan České republiky, který v době kontroly vykonával činnost jako mechanik – opravář na uvedené provozovně bez uzavřeného dokladu prokazujícího vznik pracovněprávního vztahu. Činnost vykonával údajně druhý den na zkoušku, protože má být zaměstnán na dotaci, která se vyřizuje přes úřad práce ČR. Dále T.M. potvrdil, že mu práci přiděluje, pokyny k výkonu práce dává, pracovní dobu určuje, pracovní pomůcky a materiál poskytuje zaměstnavatel A.B. Tvrzení, že zde pracuje druhý den bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, stvrdil svým podpisem do písemnosti – Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob. V průběhu kontroly byl zaměstnavatel upozorněn, že je povinen mít v místě pracoviště kopie takových dokladů, prokazujících legálnost práce, které si kontrolní orgán nemůže zajistit z příslušných registrů. Nepředložení dokumentů zaměstnavatelem přímo v průběhu kontroly na daném pracovišti, bylo vyhodnoceno jako výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zák. o zaměstnanosti s tím, že dodatečné předložení dokladů nemá na toto hodnocení vliv. Provedenou kontrolou zahájenou 11.4.2012 v 11:30 hod. tak bylo zjištěno, že podnikající fyzická osoba A.B., nar. ..., IČO 13848372, místo podnikání ..., umožnila fyzické osobě T.M., nar. ..., trvale bytem ... výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bod 1 zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a to tím, že zaměstnala výše uvedenou osobu na provozovně autoopravna A.B. bez řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu.

Dne 18.4.2012 žalobce požádal správní orgán I. stupně o přezkoumání protokolu ze dne 17.4.2012 o výsledku kontroly, jehož přílohou byla jedna kopie dohody o provedení práce, která oproti dohodě o provedení práce předložené správnímu orgánu I. stupně na pracovišti v Sokolově dne 11.4.2012 vykazuje dílčí odlišnosti v rukou dopsaného textu do obsahu dohody, z čehož vyplývá, že se nejedná o stejnopis původní dohody o provedení práce, předložené v rámci prováděné kontroly.

Dne 17.8.2012 správní orgán I. stupně právnímu zástupci žalobce oznámil zahájení správního řízení ve věci spáchání správního deliktu umožněním výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit účastník řízení tím, že jako zaměstnavatel zaměstnával zaměstnance T.M., nar. ..., druh práce: automechanik, který v době kontroly dne 11.4.2012 uvedl, že u účastníka řízení pracuje druhý den na zkoušku bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.

Dne 30.8.2012 správní orgán I. stupně vyhotovil protokol o ústním jednání a vyjádření k pokladům rozhodnutí. Součástí správního spisu je *Osvědčení o způsobilosti* T.M. nar. ... pracovníka firmy A.B., autoopravna, vyučeného jako automechanik dokládající, že dne 11.4.2012 byla ověřena odborná způsobilost výše uvedeného pracovníka úspěšným provedením zkoušky ze znalosti v rozsahu ČSN 270881 vyhl. 19/1979 Sb. Jmenovaný pracovník tak může být pověřen funkcí opravář automobilů osobních ve smyslu ČSN 270881. Osvědčení bylo vystaveno v Habartově 11.4.2012 firmou REDOZA, M.G. Součástí správního spisu je rovněž přihláška T.M., jako automechanika firmy A.B., autoopravna, ze dne 11.4.2012, kterou žadatel T.M. a zástupce firmy A.B., autoopravna podpisem stvrdili prohlášení T.M. o jeho způsobilosti k výkonu povolání, dále potvrzení Úřadu práce ČR z 31.5. 2012 dokládající, že T.M. byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání od 1.1. 2012 do 8.5. 2012 a potvrzení Úřadu práce, pracoviště Sokolov ze dne 3.9. 2012 o tom, že v březnu 2012 úřad práce jednal s majitelem firmy A.B.-Autoopravna, A. B. ohledně uzavření

pracovního poměru s T.M. na pozici automechanika. Dne 30.3.2012 A.B. – Autoopravna jako zaměstnavatel podal u Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Karlových Varech žádost o příspěvek na společensky účelné pracovní místo vyhrazené pro uchazeče o zaměstnání, v profesi automechanik. Součástí správního spisu je protokol o výsledku svědka T.M., provedený před správním orgánem I. stupně dne 19. února 2013 a rovněž podklady zaslané žalobcem správnímu orgánu I. stupně zahrnující evidenci docházky T.M. v dubnu 2012, dodatek k první pracovní smlouvě, rozvázání pracovního poměru a potvrzení o zaměstnání T.M..

VI. Projednání věci krajským soudem

a) jednání dne 22. června 2016

Krajský soud projednal žalobu při jednání dne 22. června 2016 za přítomnosti žalobce a jeho právní zástupkyně. Jednání proběhlo v nepřítomnosti strany žalované, která svoji nepřítomnost písemně omluvila. Žalobce při jednání setrval na žalobě a navrhoval, aby žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ zamítnutí žaloby žalobce navrhoval, aby soud uloženou sankci přiměřeně moderoval s přihlédnutím k ekonomické rodinné situaci žalobce.

b) jednání dne 28. června 2016

Krajský soud při jednání dne 28. června 2016, které proběhlo v nepřítomnosti žalobce, jeho zástupce i za nepřítomnosti žalovaného, provedl listinné důkazy, které žalobce předkládal pro potřeby rozhodnutí soudu o navrhované moderaci výše sankce. Z těchto důkazů byly zjištěny následující skutečnosti:

Přiznání k dani z příjmů fyzických osob žalobce za zdaňovací období roku 2012, 2013, 2014 a 2015 dokládá, že žalobce v roce 2012 vykázal ztrátu 52.954,- Kč a byl mu vrácen přeplatek na této dani 13.404,- Kč. V roce 2013 vykázal základ daně z příjmů fyzických osob ve výši 13.798,- Kč, přiznal daň 2.055,- Kč a vykázal přeplatek na dani 13.404,- Kč. V roce 2014 přiznal žalobce na této dani základ daně 94.463,- Kč, z čehož přiznal daň 14.160,- Kč, přeplatek vykázal ve výši 13.404,- Kč. V roce 2015 vykázal žalobce základ na dani z příjmů fyzických osob 112.001,- Kč a přiznal daň 16.800,- Kč s přeplatkem na této dani 13.304,- Kč.

Přiznání daně z příjmů fyzických osob D.B., manželky žalobce, která podala daňové přiznání za zdaňovací období 2015 jako spolupracující osoba se žalobcem, dokládá, že ze základu daně 112 000,- Kč přiznala daň 16 800,- Kč.

Potvrzení Vysoké školy Karlovy vary, o.p.s., o studiu dokládá, že D.B., dcera žalobce, v akademickém roce 2013/2014 byla studentkou třetího ročníku prezentačního studia, oboru Sociálně právní činnost. Potvrzení Vysoké školy CEVRO INSTITUT, o studiu dokládá, že D.B., dcera žalobce, v době od 25.6.2014 do 30.9.2015 byla studentkou prvního ročníku prezentačního studia, navazujícího magisterského studijního programu soukromé vysoké

školy CEVRO Institut a v akademickém roce 2015/2016 je studentkou druhého ročníku prezentačního studia téže vysoké školy.

Ze Zprávy o činnosti Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj za rok 2015, dostupné na <http://www.suip.cz/oip06/rocnizpravy/> soud zjistil, že v období od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015 byly uloženy pokuty 134 fyzickým osobám v celkové výši 4.100.000 Kč. Průměrná výše pokuty udělené jedné fyzické osobě dosáhla částky 30 590 Kč. Z výsledků kontrolní činnosti na úseku nelegální práce v roce 2015 vyplynulo, že v Plzeňském a Karlovarském kraji bylo celkem zkontrolováno 972 subjektů, kterým byla navržena pokuta v celkové výši 32.608.000 Kč, což představuje průměrnou výši ukládané pokuty 33.500 Kč.

Žalobce v konečném návrhu uváděl, že správní orgán vyhodnotil chybně skutkový stav, a proto navrhl, aby rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla zrušena a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Pokud by soud dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a ztotožnil se s hodnocením důkazů provedených správním orgánem, navrhl žalobce, aby soud využil své moderační právo podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a o sankci za správní delikt rozhodl podle skutkového stavu, který existoval v době vydání napadeného správního rozhodnutí, s přihlédnutím k velmi nízké intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě, když pan M. vykonával činnost fakticky několik málo hodin a podstatnou polehčující okolností je přitom i fakt, že se jedná za několik desetiletí podnikatelské činnosti žalobce o první porušení zákona, že nedošlo k žádné škodě a že bezodkladně vadný stav napravil. Bez významu není ani doba, která od tvrzeného pochybení uběhla.

VII. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud při posuzování důvodnosti žaloby vycházel z předmětu řízení před správními orgány, kterým bylo posuzování otázky, zda žalobce se dopustil jiného správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a zda byly naplněny podmínky pro uložení pokuty za tento správní delikt ve smyslu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč. Krajský soud při posuzování rozsahu žalobních tvrzení vycházel z názoru Nejvyššího správního soudu, zejména z jeho rozsudku ze dne 18. 2. 2016, č.j.10 Ads 273/2015-52.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti 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 § 5 písm. e) bod 1. zák. o zaměstnanosti** se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci, pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby.

Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném k 31. 12. 2014, se za správní delikt uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e).

Při posuzování žalobní námitky obsahující výtku nesprávnosti skutkových závěrů žalovaného o tom, že dohoda o provedení práce k okamžiku kontroly neexistovala, a že později předložená dohoda byla antidatována, vycházel krajský soud ze skutečností tvořících obsah správního spisu. Jako nedůvodné vyhodnotil soud tvrzení žalobce, že *Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole a Protokol o výsledku kontroly vyhotovený 17.4.2014* jsou nedostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze z nich učinit závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření bez pracovněprávního vztahu. Tyto dokumenty nebyly pro správní orgány jedinými podklady, ale byly jen částí shromážděných podkladů, které vytvořily jeden celek. V rámci prováděné kontroly dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, příslušní kontrolu provádějící inspektoři byli oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech a byli oprávněni dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitosti související s vykonávanou kontrolou (*ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) a písm. h) zákona o inspekci práce č. 251/2005 Sb.*) Protokol o výsledku kontroly, která byla zahájena u žalobce 11.4.2012, byl vyhotoven dne 17.4.2014 v souladu s povinností kontrolujícího inspektora pořádit o výsledku kontroly dílčí protokol a protokol (§ 8 písm. h) zákona o inspekci práce). Tyto vyhotovené dokumenty obsahovaly stručný, obsahu a délce prováděné kontroly odpovídající popis skutečností podporujících závěr, že T.M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu. Tyto skutečnosti se také staly podkladem pro zahájení řízení ve věci správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Záznam o zahájení kontroly ze dne 11.4.2012, záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole bez uvedeného datového vyhotovení a protokol o výsledku kontroly sepsaný 17.4.2014, podle názoru soudu však nebyly jedinými podklady pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Závěry správního orgánu o naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podporuje řada dalších listinných podkladů potvrzujících, že T.M. v době prováděné kontroly dne 10.4.2012 vykonával pro žalobce závislou práci mimo pracovněprávní vztah. Tvrzení žalobce o tom, že dohoda o provedení práce byla s T.M. uzavřena dne 10.3.2012, tedy jeden den před provedenou kontrolou, nemůže obstát v konfrontaci s obsahem dalších listin. T.M. získal osvědčení o své pracovní způsobilosti jako pracovník firmy A.B.- Autoopravna, na podkladě ověření o jeho způsobilosti provedením zkoušky ze znalosti v rozsahu ČSN 270881 ve smyslu vyhlášky č. 19/1979 Sb. Toto osvědčení bylo vyhotoveno na podkladě zkoušky složené T.M. až dne 11.4.2012. Současně s tímto osvědčením byla dne 11.4. 2012 sepsána žadatelem T.M. přihláška, která se souhlasným potvrzením správnosti uváděných údajů zástupcem firmy A.B.- Autoopravna potvrzovala způsobilost T.M. k výkonu povolání s pracovním zařazením automechanik. K vyhotovení těchto dokumentů by logicky nemělo dojít po uzavření pracovněprávního vztahu. Závěr správních orgánů, že v době kontroly 11.4.2012 od 11:30 hod do 12.00 hod. nebyla dohoda o provedení práce doložena, je podporován rovněž vyjádřením samotného T.M. v době provádění kontroly, který uvedl, že práci u žalobce nevykonává na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce. Tento jeho přímý a bezprostřední údaj soud hodnotí jako hodnověrnější než jeho údaje v samotná svědecké výpovědi ze dne 19.2.2013, kterou jako svědek podával o totožných okolnostech, nicméně vypovídal v době, kdy jemu samotnému, stejně jako jeho zaměstnavateli - žalobci, byly známy hrozící důsledky výkonu nelegální práce zahrnující

hrozbu sankce ve výši 250.000,-Kč se současnou ztrátou výhody poskytování příspěvků na společensky účelné pracovní místo vyhrazené o uchazeče o zaměstnání, o které žalobce usiloval. Závěr správních orgánů, že v době provádění kontroly nebyla mezi žalobcem a T.M. uzavřena dohoda o provedení práce potvrzuje i samotný obsah dohody o provedení práce, která je sice opatřena datem 10.4.2012, ale byla předložena kontrolním orgánům až 11.4.2012 ve 14:00 hod. Tato dohoda o provedení práce nebyla předložena na pracovišti Oblastního inspektorátu práce v Karlových Varech, ale na jeho pracovišti v Sokolově, které je výrazně časově snáze dosažitelné ze sídla firmy žalobce, což vytvořilo delší časový prostor pro nalezení východiska ze vzniklé situace. Závěr žalovaného, že k uzavření dodatečně doložené dohody o provedení práce došlo až po provedené kontrole, přičemž tato dohoda byla datována zpětně dnem 10.4.2012 podporují i další zjištěné skutečnosti, např. předložená evidence docházky, ve které T.M. vykazuje první docházku do zaměstnání dne 11.4. 2012, jakož i skutečnost, že žalobce podal u Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Karlových Varech žádost o příspěvek na společensky účelné pracovní místo vyhrazené pro uchazeče o zaměstnání, v profesi automechanik, což činí nelogickým, aby uzavíral s T.M. dohodu o provedení práce a tím ztrácel nárok na pravidelný měsíční příspěvek na společensky účelné pracovní místo vyhrazené pro uchazeče o zaměstnání, kterým, T. M. prokazatelně v té době byl. Souhrnný závěr, že v době provedení kontroly dohoda o provedení práce neexistovala, obsahuje odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně na jeho str. 6 a 7 a odůvodnění rozhodnutí žalovaného na straně 5 a 6, přičemž tyto závěry jsou učiněny na podkladě skutečností podložených obsahem správního spisu a jsou učiněny v souladu se zásadou formální logiky.

Krajský soud dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem I. stupně i před žalovaným byl skutkový stav zjištěn dostatečným způsobem. Žalobu soud v tomto rozsahu shledal nedůvodnou.

Učiněný závěr soudu o úplnosti zjištění skutkového stavu vede soud k dalšímu závěru o nedůvodnosti žalobní výtky, kterou namítal, že v řízení vzniklé pochybnosti o náležitě zjištěném skutkovém stavu věci, měly být odstraněny výsledkem žalobcem navrhované svědkyně paní P., účetní žalobce a současně manželky žalobce, které mohly existenci dohody o provedení práce v době kontroly potvrdit, či vyvrátit. Při posuzování důvodnosti této žalobní výtky vycházel soud rovněž z výše prezentovaného názoru Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku z 18.2.2016 č.j. 10 Ads 273/2015-52. V návaznosti na tento názor rovněž krajský soud vyhodnotil prokazování provedené před správními orgány jako úplné a zajišťující zjištění stavu věci v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Shromážděné podklady pro rozhodnutí vytvořily dostatečný základ pro úsudek správního orgánu o naplnění znaků skutkové podstaty posuzovaného správního deliktu, čímž navrhované výsledky těchto dvou svědkyň se staly nadbytečnými.

Soud žalobu v části domáhající se zrušení rozhodnutí žalovaného jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Vzhledem k tomu, že krajský soud žalobní tvrzení týkající se otázky naplnění skutkové podstaty správního deliktu shledal nedůvodným, bylo na místě posoudit žádost žalobce o moderaci výše trestu ukládaného za předmětný správní delikt. Při posuzování žádosti o moderaci vycházel soud z ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s., podle kterého rozhoduje-li

soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložit trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce prvního, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který soud případně vlastním dokazováním, nikoliv v zásadních směrech doplnil a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Při rozhodování o výši sankce soud vycházel z ustanovení § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti č. 135/2004 Sb., v platném znění, tzn. ve znění nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 219/2014 Sb., účinného od 20.10.2014 a z ustanovení § 140 odst. 4 citovaného zákona, podle kterého za správní delikt se uloží pokuta do 10.000.000 Kč, jde-li o správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) a e). Pro toto znění citovaného ustanovení neobsahující dolní hranici sankce je určující nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 52/2013, který dosavadní dolní hranici legislativně vyjádřenou slovy : „...nejméně však ve výši 250 000 Kč“ zrušil. Tento nálezy časově předchází kroku zákonodárce, který novelou zákona o zaměstnanosti č. 136/2014 Sb. hodlal snížit minimální výši pokuty na 50 000 Kč. Zákonodárcem zamýšlená změna uvedená v novelizovaném znění pod bodem 50 ve slovech „ ... V § 140 odst. 4, písm. f) se částka 250 000 Kč nahrazuje částkou 50 000 Kč“ zůstala zcela neúčinným ustanovením, neboť novela v tomto znění neměla již co novelizovat. Zákonodárci však dalším krokem na nálezy Ústavního soudu nereagoval a proto ani po 1.1. 2015 není dolní hranice sankce stanovena.

Při rozhodování o výši sankce soud hodnotil skutečnost, že žalobce svým jednáním naplnil formální znaky skutkové podstaty správního deliktu tím, že ve smyslu výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně *umožnil výkon nelegální práce T.M., který v době zahájení kontroly dne 11. 4. 2012 vykonával pracovní činnost automechanika mimo pracovněprávní vztah*. Kontrola prokazatelně byla zahájena uvedeného dne v 11: 30 hodin byla ukončena ve 12: 00 hodin. Takto vymezená formální stránka správního deliktu předurčovala i odpověď na otázku, v jakém rozsahu byly naplněny materiální znaky správního deliktu, a v jakém rozsahu byl tímto jednáním ohrožen právem chráněný zájem společnosti.

Výkon nelegální práce je zcela jistě v rozporu se zájmem společnosti zejména proto, že nelegální práce přináší peněžní výhody nejen zaměstnanci, který nelegální práci získává příjem oproštěný od daňových odvodů a odvodů na pojištění, ale i zaměstnavateli, který ze stejných důvodů minimalizuje své náklady na pracovní sílu. Pokud žalobce byl uznán odpovědným za správní delikt tím, že umožnil T.M. výkon nelegální práce po dobu 30 minut, pak je zřejmé, že právem chráněný zájem společnosti byl ohrožen minimálně. Tuto skutečnost lze zohlednit v rámci rozhodování o výši sankce, kterou je předmětný správní delikt postihován. Zákon o zaměstnanosti v platném znění v ustanovení § 140 odst. 4 písm.f) přitom již umožňuje zohlednit veškeré právní významné skutečnosti a rozhodnout o uložení sankce až do výše 10.000.000 Kč.

Při úvaze o konkrétní výši sankcemi vycházel soud z úředního zjištění plynoucího ze *Zprávy o činnosti Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský Karlovarský kraj za rok 2015*, která dokládala, že průměrná výše pokuty ukládaná v tomto roce jedné fyzické osobě dosáhla

výše 30.590 Kč. Zpráva současně doložila, že v rámci kontroly na úseku nelegální práce v roce 2015 byla v tomto regionu ukládána pokuta jednotlivým subjektům v průměrné výši 33.500 Kč. Současně soud při úvaze o výši sankce respektoval zásadu, aby sankce byla přiměřená a individualizovaná a odrážela objektivní okolnosti konkrétního případu a respektovala osobní poměry odpovědného subjektu. Jen taková sankce může splnit svůj účel potrestat pachatele a současně působit preventivně.

Soud usoudil, že znaky takovéto sankce naplňuje uložení pokuty žalobci ve výši 9.000 Kč, která se pohybuje v horní polovině jedné třetiny průměrné výše pokuty ukládané příslušnými správními orgány na úseku kontroly nelegální práce v daném regionu. Tato výše ukládané pokuty respektuje i princip nepřipustnosti ukládání sankce likvidačního charakteru. Žalobce v době od spáchání správního deliktu do roku 2015 v rámci výkonu podnikatelské činnosti přiznával základ daně z příjmů fyzických osob v přepočtu nepřevyšujícím částku 10.000 Kč měsíčně a v obdobné ekonomické situaci byla i jeho manželka jako osoba se žalobcem spolupracující. Žalobce společně se svou manželkou prokazatelně plní vyživovací povinnost k dceři D.B., která je studentkou vysoké školy. Uložená sankce reflektuje skutečnost, že znaky správního deliktu byly sice naplněny, ale že okolnosti konkrétního případu doložily minimální ohrožení právem chráněného zájmu společnosti. Z těchto důvodů soud snížil původní sankci uloženou ve výši zjevně nepřiměřené na částku 9 000 Kč.

Výrok, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. a odráží procesní výsledek řízení, kdy úspěch a neúspěch při rozhodování o odpovědnosti za správní delikt a o výši ukládané sankce byly paritně rozloženy mezi žalobce a žalovaného.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou 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.

V Plzni dne 28. června 2016

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu