



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Haplové a soudkyň JUDr. Jany Kubenové a JUDr. Evy Lukotkové ve věci žalobce **L. T.**, s místem podnikání, IČ:, zast. Mgr. Pavlem Dvořákem, advokátem se sídlem Strojírenská 2269, 591 01 Žďár nad Sázavou, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, 746 01 Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2014, čj. 4838/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. 2. 2014, čj. 4838/1.30/13/14.3 **se zrušuje** a věc se vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 6.114 Kč k rukám zástupce Mgr. Pavla Dvořáka, advokáta se sídlem Strojírenská 2269, 591 01 Žďár nad Sázavou a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 2. 2014, čj. 4838/1.30/13/14.3 bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 10.10.2013, č. j. 17867/5.30/13/14.3 a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o tom, že účastník řízení (žalobce) byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ust.

§ 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zaměstnanosti) tím, že fyzické osobě V. V. od 22.4.2013 do 26.4.2013 umožnil výkon závislé práce kuchaře v restauraci P. ve Žďáru nad Sázavou, provozovanou účastníkem řízení za základě smlouvy o zajištění bezplatné praxe uzavřené dne 20.4.2013 na dobu od 22.4.2013 do 26.4.2013, mimo pracovněprávní vztah, tedy umožnil mu výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Za uvedený správní delikt byla žalobci podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 250.000 Kč a uložena povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že ve výroku napadeného rozhodnutí nebyl řádně vymezen skutek, nesplňuje zákonem předepsané náležitosti, neboť co do popisu tvrzeného správního deliktu je neurčitý, zatížil řízení neodstranitelnou vadou, neboť správní řízení nebylo řádným způsobem zahájeno. Popis skutku obsahující odkazy na zákonná ustanovení je nesprávný, mělo by jít především o uvedení skutkových okolností, za kterých byl tvrzený správní delikt spáchán co do místa, času, tak vlastního konkrétního protiprávního jednání. Závěry o tvrzení výkonu nelegální práce nemají oporu v tvrzeném dokazování a vychází z neúplného a nesprávného skutkového zjištění, která pak nenaplnují zákonnou definici nelegální práce. Uplatněnou obranu žalobce, podle které jmenovaná osoba nelegální práci u žalobce nekonala, neboť v tomto konkrétním případě tato osoba vykonávala bezplatnou praxi, neshledal správní orgán I. stupně právně významnou, když i v tomto případě podle jeho názoru se mělo jednat o právní vztah v režimu pracovněprávních předpisů. Protože nebyla uzavřena žádná pracovněprávní smlouva či dohoda, jednalo se dle názoru správních orgánů o nelegální práci. Dále žalobce poukázal na neadekvátní výši uložené sankce.

Žalovaný ve vyjádření popřel žalobní námitky a setrval na svých závěrech o spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti účastníkem řízení tím, že umožnil výkon nelegální práce V. V. v restauraci P. ve Žďáře nad Sázavou od 22.4.2013 do 26.4.2013 na základě smlouvy o zajištění bezplatné praxe uzavřené na tuto dobu dne 20.4.2013. V. V. byl při práci kuchaře zastižena kontrolním orgánem, kde vykonával práci jménem žalobce v jeho provozovně v rámci jeho podnikatelské činnosti ve vztahu k podřízenosti a podle jeho pokynů, což vyplývá i z obsahu smlouvy o zajištění bezplatné praxe ze dne 20.4.2013 (povinnost nastoupit v určitý den na praxi, dodržovat příkazy pracovníků žalobce, povinnost žalobce pověřit vedením dotyčné osoby své odborné pracovníky). V. V. nebyl v rozhodné době osobou se statusem studenta, ale uchazečem o zaměstnání evidovaným na úřadu práce, proto nebylo možné jeho činnost, která neplnila všechny znaky závislé práce vykonávat jako bezplatnou praxi, ale vznikla povinnost uzavřít s touto osobou pracovněprávní vztah. Práce na zkoušku lze realizovat institutem zkušební doby v rámci pracovního poměru či dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, kde je ukončení vázáno méně přísnými podmínkami. Pokud se týká uložené pokuty za spáchaný správní delikt, byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč, což je zákonná spodní hranice a zákone neumožňuje správním orgánům sankcionovat předmětný správní delikt nižší peněžitou pokutou či od uložení pokuty upustit. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jde o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí, v jeho odůvodnění popsal průběh kontroly na provozovně v restauraci P., na adrese: dne 26.4.2013, průběh řízení po provedené kontrole i správního řízení po jeho zahájení do rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Toho dne byl v provozovně při výkonu práce zjištěn V. V., nar. 20.10.1969, který pracoval jako kuchař a v informaci podle § 7 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce uvedl, že je zaměstnán na dohodu o pracovní činnosti a práci vykonává od 1.4.2013 do 30.4.2013 a přiděluje mu ji pan T. Účastník řízení však předložil smlouvu o zajištění bezplatné praxe ze dne 20.4.2013 uzavřenou mezi ním a V. V. na dobu od 22.4.2013 do 26.4.2013. Výsledek kontroly obsahoval protokol o výsledku kontroly ze dne 18.6.2013, s nímž byl účastník řízení seznámen a převzal ho, byl řádně poučen o možnosti požádat o přezkoumání protokolu do 5-ti dnů. Po uplynutí lhůty dne 3.7.2013 účastník řízení zaslal své vyjádření k protokolu, byl poučen a odkázán s námitkami do správního řízení. Dopisem ze dne 19.8.2013 doručeným účastníku řízení dne 27.8.2013 oznámil oblastní inspektorát práce, že zahajuje správní řízení pro skutek v oznámení vymezený s tím, že 4.9.2013 bude proveden důkaz listinami založenými ve správním spise. Toho dne byl proveden záznam o provedení důkazů, účastník řízení se nezúčastnil. Dopisem z následujícího dne zaslal vyjádření k projednávané věci, v němž namítal, že nešlo o výkon nelegální práce, nýbrž o bezplatnou odbornou praxi, na kterou byla uzavřena smlouva. Účastník řízení nevyužil ani procesního práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, i když správní orgán I. stupně dne 9.9.2013 zástupci účastníka řízení oznámil skončení dokazování a poučil ho podle § 36 odst. 1 správního řádu.

Odvolací orgán se v napadeném rozhodnutí zabýval naplněním definičních znaků závislé práce vyjmenované v § 2 odst. 1 zákoníku práce a dospěl k závěru, že byly naplněny, neboť V. V. vykonával práci osobně v provozovně účastníka řízení, jeho jménem, s jeho materiálem a pracovními prostředky na jeho odpovědnost, pokyny mu dával účastník řízení, byl ve vztahu podřízenosti vůči účastníkovi řízení, práce byla vykonávána v provozní době. Vymezení skutku a jeho odůvodnění správním orgánem I. stupně, shledal odvolací orgán dostatečným a správným. Námitku výkonu odborné praxe vypořádal správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí a vyvrátil ji s odůvodněním, že doložená smlouva o zajištění bezplatné praxe nemůže pracovněprávní nebo obdobný vztah založit, protože V. V. nebyl studentem střední školy, který by na základě smlouvy mezi školou a účastníkem řízení konal v restauraci odbornou praxi, ani nebyl účastníkem rekvalifikace, která by mu byla zajištěna smlouvou mezi úřadem práce a účastníkem řízení. S uvedeným se žalovaný ztotožnil. Tvrzené seznamování se s budoucím zaměstnancem, jeho schopnostmi, dovednostmi a zaměstnancem s pracovními a mzdovými podmínkami, za nichž má práci konat podle žalovaného nelze realizovat tak, že budoucí zaměstnanec vykonává na pokyn zaměstnavatele práci, na základě dohody o odborné praxi bez uzavření pracovněprávního vztahu.

Ke smlouvě o zajištění bezplatné praxe uzavřené dne 20.4.2013 na dobu od 22.4.2013 do 26.4.2013 na základě níž mělo být poskytnuto bezplatné proškolení jako součást studijního procesu a vést k ověření a upevnění teoretických poznatků, správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvádí, že v tomto dokumentu se hovoří o praktikantu a studentu, V. V. však v době kontroly nebyl studentem žádné školy, od 7.1.2013 veden na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, nekolidující zaměstnání neměl nahlášeno. Další osoby přítomny v provozovně neuvedly, že se V. V. nezaučoval do práce kuchaře, pracoval ve stejné míře jako ostatní, sám

se domníval, že práci vykonává na základě dohody o pracovní činnosti. Vykonával tedy závislou práci podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, která může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu ve smyslu ust. § 3 zákoníku práce. Výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah je pak nelegální prací ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Samotná zastižená fyzická osoba V. V. mimo to, že uvedl práci na dohodu o pracovní činnosti od 1.4.2013 do 30.4.2013 sdělil, že mzda mu bude vyplacena v květnu 2013, účastník řízení předložil smlouvu o zajištění bezplatné praxe s datem podpisu 20.4.2013, podle níž měl V. V. ve dnech 22.4.2013 až 26.4.2013 prodělat praxi studenta. Tato doba je prokázána jako doba výkonu práce, i když je pravděpodobné, že V. V. pracoval již od 1.4.2013. V. V. nebyl studentem školy, která by na základě smlouvy s účastníkem řízení konala v restauraci odbornou praxi, nebyl účastníkem rekvalifikace, která by byla zajištěna opět smlouvou. Naopak, od 7.1.2013 byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že účastník řízení umožnil V. V. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Všechny shora uvedené skutečnosti vyplývají z průběhu kontroly uvedené v protokolu o výsledku kontroly.

V oznámení o zahájení správního řízení a o provedení důkazů ze dne 19.8.2013 je řádně vymezen důvod zahájení řízení Oblastním inspektorátem práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích s tím, že bude proveden důkaz listinami dne 4.9.2013.

Na základě shora konstatovaných skutkových zjištění z průběhu provedené kontroly, správního řízení před správním orgánem I. stupně vyplývajících ze správního spisu a uvedených v napadeném rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně dospěl soud k závěru, že žalobní námitky nejsou důvodné. Výrok napadeného rozhodnutí, resp. správního rozhodnutí I. stupně obsahuje řádně vymezený skutek pod bodem I. výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterého se žalovaný ve svém rozhodnutí dovolává a soud neshledal, že by takto vymezený byl neurčitý či nedostatečně vymezený. Rovněž neshledal to, že oba správní orgány vyvodily nesprávný závěr z provedeného dokazování. Správní orgány závěr opřely o výpověď fyzické osoby V. V., dohodu ze dne 20.4.2013, evidence na úřadu práce od 7.1.2013, které rovněž soud považuje za dostatečné pro závěr, že v době kontroly V. V. vykonával u žalobce nelegální práci, resp. vykonával práci, která splňovala znaky závislé práce podle ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, jež může být vykonávána v pracovněprávním vztahu nebo na základě dohod, což nebylo prokázáno. Existenci a posouzení smlouvy o zajištění bezplatné praxe ze dne 20.4.2013 správní orgány posoudily v souladu se zákonem, předmětná dohoda nebyla doložena žádným dalším právním aktem, který by potvrzoval, že V. V. byl v den kontroly praktikantem či studentem, navíc o sobě tvrdil, že vykonává práci na základě dohody o pracovní činnosti a že bude za ní odměněn v následujícím měsíci, tj. v květnu 2013. Lze konstatovat, že Smlouva o zajištění bezplatné praxe ze dne 20.4.2013 je účelovým právním aktem zakrývajícím nelegální práci.

V další části se soud zabýval výší uložené pokuty. Soud má za to, že protiústavnost ustanovení, podle něhož byla pokuta uložena, je natolik zásadní vadou, že k ní musí přihlédnout ex offio (k obdobnému závěru dospěl zdejší soud již v rozsudku ze dne 16. 10. 2014, č. j. 62 A 81/2012-67 zabývajícím se toutž právní otázkou, v němž s odkazem na závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, dostupného na www.nssoud.cz, že „*povinnost krajského soudu a správních orgánů zabývat s dodržením ústavního principu povinnosti použít pozdější právní úpravu, jestliže je pro pachatele příznivější*“, dovedl, že zjištěná protiústavnost ustanovení, podle něhož správní orgány postupovaly, je vadou obdobně závažnou a soud by tuto skutečnost měl v řízení zohlednit ex offio).

V této věci byla žalobci stejně jako v případě vedeném pod sp. zn. 62 A 81/2012 uložena pokuta podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250.000 Kč. Podle tohoto ustanovení se v rozhodném znění za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti uloží pokuta do 10.000.000 Kč, nejméně však 250.000 Kč.

Plénium Ústavního soudu nálezem ze dne 16. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, dostupným na <http://nalus.usoud.cz> vyhovělo návrhu Městského soudu v Praze a zrušilo ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012, ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“, neboť shledalo, že je v rozporu s čl. 1, čl. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud dospěl k závěru, že zrušené ustanovení, které již bylo sice novelizováno (s účinností od 1. 1. 2015 byla minimální částka pokuty snížena na 50.000 Kč), ale je stále ještě aplikovatelné, brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout ke specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Jde zjevně o nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze, a je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.

V projednávané věci v době rozhodování žalovaného o pokutě bylo zrušené ustanovení platné a účinné a žalovaný při ukládání pokuty postupoval v souladu se zákonem. Skutečnost, že Ústavní soud vysloví protiústavnost tohoto ustanovení a zruší je, nebyla a ani nemohla být žalovanému známa. Tato skutečnost se stala jistou až vyhlášením výše uvedeného nálezu Ústavního soudu a je třeba na ni nahlížet jako na „novotu“, tedy okolnost, o které žalovaný během správního řízení nevěděl, zatímco krajskému soudu v době řízení o žalobě byla již dobře známa.

Procesní postup krajského soudu v případě existence skutkových či právních novot je upraven v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Jak již ale uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, zveřejněném ve Sb. NSS pod č. 1275/2007, dostupném na www.nssoud.cz, „přes uvedené znění zákona však může být aplikace této zásady v praxi omezena. Z již dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu se totiž podává, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Tato ústavně konformní interpretace ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována i judikaturou soudů obecných, včetně Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) při vědomí, že by tím soud sice konal podle jeho textu, nikoli však smyslu. Došlo-li tedy v době po vydání napadeného správního rozhodnutí ke změně právního stavu v důsledku zrušení právního předpisu Ústavním soudem pro neústavnost, není pochyb o tom, že taková změna musí být (navzdory zcela jednoznačnému znění § 75 odst. 1 s. ř. s.) zohledněna“.

Uvedený závěr je nepochybně aplikovatelný i na nyní projednávaný případ. Byť bylo v době rozhodování žalovaného o pokutě zrušené ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti platné a účinné, soudu nezbylo, než s ohledem na zrušení předmětného

ustanovení Ústavním soudem pro neústavnost napadené rozhodnutí zrušit a žalovaného zavázat, aby o pokutě rozhodoval znovu.

Soud shrnuje, že žalovaný tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobce správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spáchal. Pokutu ale uložil podle protiústavního ustanovení a je tedy třeba, aby o pokutě rozhodl znovu a přihlédl přitom ke konkrétnímu případu, aniž by byl vázán nepřiměřeně vysokou spodní hranicí pokuty.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí potvrzovalo jediným výrokem prvostupňové rozhodnutí jako celek, nezbylo soudu nic jiného, než zrušit napadené rozhodnutí celé podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 7 s. ř. s. V dané věci byl žalobce úspěšný z části a to v části týkající se výše uložené pokuty z důvodu uvedených shora, proto má podle soudu právo na náhradu poloviny náhrady nákladů řízení. Zástupce žalobce požadoval odměnu za 2 úkony právní služby, 2x režijní paušál a za soudní poplatek. Náleží mu za zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč, dále odměna za 2 úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhl. č. 177/1996 Sb. v účinném znění (dále jen advokátní tarif) - převzetí a příprava věci, sepsání žaloby a 2x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Náklady řízení za zastoupení představují celkem částku 12.228 Kč, včetně DPH, polovina činí 6.114 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 29. dubna 2016

JUDr. Milada Haplová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolína Marešová