



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: **TERRA start družstvo**, IČ: 28114396, se sídlem v Praze 5, Lohniského 901/7, zast. Mgr. Monikou Staňkovou, advokátkou se sídlem v Českých Budějovicích, Chelčického 8, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, o přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy, k žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.1.2013, čj. 4481/1.30/12/14.3.,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25.1.2013, čj. 4481/1.30/12/14.3., a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 12.9.2012, čj. 16110/5.71/12/14.3., se **r u š í** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobci částku 9.200,- Kč k rukám Mgr. Moniky Staňkové, advokátky, a to do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1) Žalobce podanou žalobou napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí. Ve správním řízení mu byla 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 jen „zákon o zaměstnanosti“), a to za porušení ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobce dopustil tím, že zaměstnával na základě dohody o provedení práce ze dne 14.5.2012 se sjednanou dobou výkonu práce od 14.5.2012 do 13.6.2012 na pracovišti ve Všemyslicích zaměstnance – cizince, ač tomuto cizinci bylo správním povolením umožněno vykonávat práci pro jiný subjekt.

- 2) Žalobce napadl správní rozhodnutí v celém rozsahu, domáhaje se jeho zrušení, včetně zrušení prvostupňového správního rozhodnutí, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uplatnil tyto konkrétní žalobní body. Namítal, že Oblastní inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále také jen „inspektorát“ nebo „inspekce“) nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a nevypořádal se s tvrzeními (obhajobou) žalobce. Pokud jde o vyhodnocení důkazů, je rozhodnutí podle jeho názoru nepřezkoumatelné, neboť vznikají pochybnosti, zda žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, za nějž byl postižen. Konkrétně uvádí, že popis skutkového stavu nevykazuje znaky toho, že by umožnil výkon nelegální práce, neboť jedním ze základních znaků závislé práce je její soustavnost, třetí osoba (cizinec) byla vyslána k výkonu práce u žalobce svým zaměstnavatelem, u něhož je v pracovněprávním vztahu, a to v souladu s vydaným povolením k zaměstnání. Existence dohody o provedení práce podle názoru žalobce nemůže být důkazem o nelegální práci, ale je pouze přehnanou snahou o preventivní zajištění všech právních listin právě z důvodu, aby se předešlo porušení zákona v oblasti zaměstnanosti.
- 3) Žalobce dále namítal, že předmětná třetí osoba (cizinec) má dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání na základě veřejnoprávního povolení pro družstvo FOROST, toto družstvo jej vyslalo pracovat na pracoviště Všemyslice, kde pracoval v rámci tohoto povolení, a dále v rámci smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a družstvem FOROST. Žalobce upozornil na skutečnost, že žádný právní předpis nezakazuje vyslání zaměstnance na pracovní cestu k druhé firmě.
- 4) Žalobce dále namítal, že se žalovaný ani inspektorát nevypořádali se zmatečností protokolu ze dne 6.6.2012 a tvrdil, že s ním nebyl řádně seznámen a v protokolu je škrtnuto.
- 5) V posledním žalobním bodě pak namítl případně upuštění od uložení pokuty, jejíž výše je schopná způsobit mu existenční potíže.
- 6) Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž obsahově uváděl tytéž důvody, jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
- 7) Z předloženého správního spisu jsou patrné tyto pro posouzení důvodnosti podané žaloby podstatné skutečnosti.
- 8) V protokolu o výsledku kontroly ze dne 6.6.2012 je uvedeno, že kontrolu provedla inspektorka E. S. a H. B. U podpisu kontrolované osoby je přeškrtnuto jméno I. K. a uvedeno jméno J. K. s poznámkou „opr. S.“, a uveden nečitelný podpis pod razítkem žalobce.
- 9) Ve správním spise je dále založena plná moc žalobce ze dne 5.6.2012, kterou zmocňuje J. K. mj. k podpisu protokolu z kontroly a jeho převzetí.
- 10) Rozhodnutím inspekce ze dne 12.9.2012, čj. 16110/5.71/12/14.3. (prvostupňové správní rozhodnutí), byla žalobci uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, a to za porušení ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobce dopustil tím, že zaměstnával na základě dohody o provedení práce ze dne 14.5.2012 se sjednanou dobou výkonu práce od

14.5.2012 do 13.6.2012 na pracovišti ve Všemyslicích zaměstnanec – cizinec, ač tomuto cizinci bylo správním povolením umožněno vykonávat práci pro jiný subjekt. V odůvodnění rozhodnutí je mj. uvedeno, že oblastní inspektorát provedl u žalobce ve dnech 24.5., 4.6., 5.6. a 6.6.2012 kontrolu zaměřenou na dodržování předpisů o zaměstnanosti, kontrolovaná osoba (J. K.) byla dne 6.6.2012 o obsahu kontroly seznámena, o přezkoumání protokolu ve lhůtě 5 dnů nepožádala, protokol tak byl řádně vypořádán a uzavřen. Dále je v odůvodnění uvedeno, že žalobce uzavřel jako zhotovitel smlouvu o dílo, při kontrole v prostorech, kde bylo plnění této smlouvy vykonáváno, zjistil inspektorát, že zde pracuje cizinec, který má povolen v České republice dlouhodobý pobyt, a příslušné povolení k zaměstnání pro jiného zaměstnavatele, než pro žalobce. V průběhu kontroly však tento cizinec neplnil úkoly pro zaměstnavatele, uvedeného v příslušném povolení, ale pro žalobce, a to na základě dohody o provedení práce ze dne 14.5.2012. Toto zjištění považovala inspekce za výkon závislé práce cizince v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným příslušným úřadem, což naplňuje znaky nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.

- 11) V odůvodnění rozhodnutí je dále ke skutečnostem, které uváděla právní zástupkyně žalobce, uvedeno, že inspekce setrvala na svém závěru, že žalobce nebyl oprávněn příslušného cizince zaměstnávat. Cizinec byl v pracovním vztahu s žalobcem, neboť ten s ním dne 14.5.2012 uzavřel dohodu o provedení práce, předložená smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a družstvem FOROST nekonkretizuje a neprokazuje, že by cizinec byl zaměstnancem družstva FOROST. Ohledně protokolu ze dne 6.6.2012 je uvedeno, že jej sepsaly inspektorky inspektorátu, s obsahem se kontrolovaný seznámil a potvrdil jeho převzetí. Skutečnost, že protokol podepsal J. K. nepovažuje inspekce za podstatnou, neboť ve spise se nachází plná moc vystavená žalobcem dne 5.6.2012, která k podpisu protokolu o kontrole a jeho převzetí zmocňuje J. K.
- 12) Ohledně výše uložené pokuty inspekce upozorňuje na zákonné znění a minimální výši uložené pokuty ve výši 250.000,- Kč, přičemž pokutu uložila na spodní zákonné hranici.
- 13) Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění je rekapitulován dosavadní stav řízení, důvody pro uložení pokuty a odvolací námitky. K těm je mj. uvedeno, že žalovaný vycházel z protokolu o výsledku kontroly, v průběhu kontroly byla doložena dohoda o provedení práce. V době kontroly dále žalobce předložil smlouvu o dílo ze dne 2.1.2012 uzavřenou s třetí osobou, pro níž měl žalobce vykonávat broušení kovu a výrobu kovových součástí, a dále smlouvu o výpůjčce nebytových prostor. Žalovaný vyhodnotil údaje z tohoto protokolu jako nejvíce autentické a přisoudil jim tak nejvyšší vypovídací hodnotu, a považoval za nepravděpodobné, že by žalobce uzavřel se zjištěnou osobou dohodu o provedení práce bez toho, že by měl v úmyslu jí zaměstnat s tím, že by tato osoba pracovala v dohodnuté době pro jiný subjekt. Ohledně soustavnosti posuzované činnosti žalovaný hodnotil uzavřenou dohodu o provedení práce s rozsahem práce 300 hodin jako soustavou činnost. Zjištěné jednání považoval žalovaný za vysoce společensky škodlivé, neboť poškozují rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním, jsou jimi způsobovány značné následky v oblasti daňové a zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců, protože zaměstnavatel přenáší četná rizika na druhé osoby a zbavuje se

tak mnoha povinností, které mu jsou právními předpisy uloženy. Pokuta byla uložena na spodní hranici zákonné sazby.

- 14) Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje 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.
- 15) Podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době: *„právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že*
a. *c) umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2, ...“.*
- 16) Podle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době: *„pro účely tohoto zákona se rozumí...
nelegální práci,
2. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu9a) nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, ...“.*
- 17) Podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době: *„(4) Za správní delikt se uloží pokuta do ...
f) 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 250 000 Kč.“.*
- 18) V této věci žalobce žalobními body zpochybňuje zjištěný skutkový stav provedeným dokazováním a výši uložené pokuty, když v žalobě uvádí, že ač uložena v minimální zákonné výši, může mu způsobit existenční problémy. V daném případě je nutné uvést, že výše uložené pokuty v tomto konkrétním případě je v odůvodnění napadeného i prvostupňového správního rozhodnutí provedena velmi obecně a nekonkrétně a z tohoto důvodu nemůže při soudním přezkumu obstát, byť žalobní bod je uveden značně obecně. Navíc je nutné uvést, že 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.
- 19) 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 nabyl účinnosti ke dni vyhlášení ve Sbírce zákonů, tedy ke dni 20.10.2014.

- 20) 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 přezkouvává rozhodnutí mj. k právnímu stavu ke dni rozhodování správního orgánu, toto pravidlo není nepřekročitelné a v této věci podle názoru soudu neaplikovatelné, a to zejména s ohledem na to, že výše pokuty není konkrétně nijak zdůvodněna (což lze přisoudit tomu, že v době rozhodování správních orgánů se jednalo o minimální zákonnou sazbu pokuty, takže konkrétní zdůvodnění se nejevilo jako účelné). 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.
- 21) 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 nejnižší 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).
- 22) Podle názoru soudu sám soud nemůže tuto pokutu v rámci svého oprávnění podle ust. § 78 odst. 2 s.ř.s. snížit sám, neboť takové rozhodnutí nelze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán – v této věci by tak konkrétní výši uložené pokuty hodnotil až správní soud. V této souvislosti je nutné uvést, že odůvodnění výše uložené pokuty, které provedl žalovaný v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí i inspekce v prvostupňovém rozhodnutí, je prozatím nedostatečné a neopírá se o podstatná skutková zjištění – odůvodnění pouze obecně uvádí skutečnosti, proč je typové jednání žalobce společensky škodlivé, nijak však konkrétně nehodnotí konkrétní skutečnosti, které byly v řízení zjištěny, a které uložení pokuty právě v určité výši jednotlivě uloženou pokutu individualizují. V této souvislosti je nutné na druhou stranu korektně uvést, že k výši uložené pokuty se žalobce v odvolání ve správním řízení nijak nevyjadřoval a neuváděl tak skutečnosti, které nemohou být správnímu orgánu známy a které musí případně uvést účastník příslušného řízení (např. své majetkové poměry, dopad uložené pokuty apod.). Podle názoru soudu však na tomto stavu mělo vliv tehdy účinné znění příslušného zákonného ustanovení, které částku 250.000,- Kč stanovilo jako minimální zákonnou sazbu pokuty.
- 23) Nicméně v dané věci alespoň stručná individualizace výše uložené pokuty je nutná a je nutné na ní trvat, neboť byť se jedná o správní trestání, stále má takové správní rozhodnutí charakter odsuzujícího aktu a uložení pokuty je tak trestem, který ukládá stát (být ve správním řízení), tedy musí takové rozhodnutí splňovat minimální náležitosti pro individualizaci takového trestu. K takové individualizaci v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí nedošlo a odůvodnění se omezuje pouze na

obecná konstatování, tuto skutečnost pak nenapravit ani žalovaný v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí.

- 24) Z tohoto důvodu soud napadené správní rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí týkající se výše uložené pokuty (ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), přičemž v dalším řízení je správní orgán právním názorem soudu vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).
- 25) 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.
- 26) Pro úplnost se pak soud vyjadřuje k dalším žalobním námitkám, které však neshledává důvodnými, a to zejména pro jejich velkou obecnost a dále pro nedůvodnost. Podle názoru soudu se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konkrétně vypořádal s odvolacími námitkami žalobce ve správním řízení a srozumitelně uvedl, v čem spatřuje naplnění skutkové podstaty a z jakých konkrétních podkladů (důkazů) vycházel, přičemž podle názoru soudu se jedná o hodnocení logické a konkrétně vycházející ze zjištěných skutečností (existence dohody o provedení práce na výkon této práce žalobci, ačkoliv vydané veřejnoprávní povolení je vázáno na jiný subjekt jako zaměstnavatele, hodnocení uzavřené smlouvy o dílo i o výpůjčce, zjištění, že příslušný cizinec v době kontroly tuto práci fyzicky vykonával). Rovněž ohledně soustavnosti vykonávání této činnosti soud souhlasí se závěrem správních orgánů, když ji spatřovaly v délce vykonávané práce z předložené dohody o provedení práce (300 hodin), kdy v takovém rozsahu již lze takovou činnost považovat za soustavnou (k hodnocení naplnění této zákonné podmínky srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30.4.2015, čj. 30 A 50/2013-96, dostupný na www.nssoud.cz).
- 27) Rovněž se jak žalovaný, tak inspekce dostatečně vypořádaly s žalobní námitkou, kterou žalobce uplatňoval ve správním řízení, tedy že příslušný protokol o provedení kontroly je podepsán jinou osobou, přičemž soud se s takovým hodnocením ztotožňuje (tedy neuplatnění námitek proti obsahu protokolu v zákonné lhůtě, předložení plné moci do správního spisu pro osobu, která protokol podepsala).
- 28) 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.ř.s.).
- 29) 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 dvěma úkony po 3.100,- Kč a dvěma režijními paušály po 300,- Kč (vyhláška č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – úkony jsou tvořeny převzetím věci a podanou žalobou). Soud do nákladů řízení nezahrnul zaplacený soudní poplatek ve výši 1.000,- Kč z podaného návrhu na odkladný účinek žaloby, neboť tento procesní návrh byl usnesením soudu zamítnut, a ve věci přiznání odkladného účinku žaloby tak žalobce úspěšný ve věci nebyl.

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 nejblíže 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 23. března 2016

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová