



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Haplové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a JUDr. Jany Kubenové ve věci žalobce: **P.,**, se sídlem, zast. Mgr. Liborem Rojarem, advokátem se sídlem Veselská 710, 687 24 Uherský Ostroh, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16.9.2013, č. j. 2870/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 16.9.2013, č.j. 2870/1.30/13/14.3 **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na nákladech řízení jeho zástupci Mgr. Liborovi Rojarovi, advokátovi se sídlem Veselská 710, 687 24 Uherský Ostroh částku ve výši 15.342 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16.9.2013, č. j. 2870/1.30/13/14.3, 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 Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 4.6.2013, č. j. 6118/9.30/13/14.3-RZ a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o tom, že se žalobce dopustil 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

umožnil vykonávat nelegální práci, jak je definována v ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když 18.10.2012 umožnil podnikající fyzické osobě P. J. vykonávat závislou práci řidiče a strojníka UNC spočívající v provádění výkopových a srovnávacích prací pro pokládku plynového potrubí na pracovišti účastníka řízení bez řádně uzavřeného základního pracovněprávní vztahu, čímž porušil ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce). Dále se dopustil správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, když v pracovní smlouvě zaměstnanců M. F. a P. B. neuvedl místo výkonu práce, čímž bylo porušeno ust. § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Za spáchané správní delikty uložil Oblastní inspektorát práce účastníku řízení pokutu ve výši 260.000 Kč a výrokem II. uložil povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že žalovaný nesprávně neuznal námitku v odvolání, že pokuta za správní delikt byla uložena na základě jediného podkladu a neuznává námitku žalovaného, že se na rozdíl od judikátu NSS č.j. 4 Ads 177/2011-132 ze dne 27.4.2012 nejednalo o protokol vyhotovený jiným správním orgánem. Princip nesprávného úředního postupu při provádění dokazování je stejný a dovolává se dalšího judikátu NSS, že se při rozhodování a vyvození sankční odpovědnosti vůči odpovědnému subjektu správní orgán nemůže spokojit pouze s kontrolním zjištěním učiněným v rámci kontroly provedeným podle zákona č. 552/1991 Sb., ale musí respektovat ust. § 32 odst. 1 správního řádu, tj. vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci a provést řádné dokazování. Ani z důkazu, který byl proveden nelze bez pochybnosti dospět k závěru, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl, že by rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno na základě jediného podkladu, kterým je pravděpodobně myšlena informace poskytnutá P. J. a zachycena v Záznamu. Žalovaný vycházel při posuzování odpovědnosti za správní delikt z množiny důkazů, jejichž posouzením dospěl k závěru o spáchání správního deliktu. Jako důkazy sloužily např. faktury vystavované P. J. i v zimních měsících, kdy je realizace terénních prací a přesunů zemních hmot vlivem nízkých teplot omezena, čímž vzniklo důvodné podezření z existence závislé práce. Tomu nasvědčuje okolnost, že velice podobné práce vykonával pro žalobce další pracovník na základě pracovní smlouvy. Žalovaný považuje skutková zjištění za dostačující bez nutnosti provádět další důkazy, a proto navrhl zamítnutí žaloby.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že rozhodnutí o uložení pokuty bylo vydáno za spáchané správní delikty, které byly zjištěny v souvislosti s provedenou kontrolou Oblastním inspektorátem práce dne 18.10.2012 na pracovišti účastníka řízení Rekonstrukce NTL U. H., , čtvrtá etapa, na adrese: ulice H., U. H. Kontrola byla provedena podle zákona o inspekci práce a zákona o zaměstnanosti. O průběhu a výsledku kontroly byl dne 7.11.2012 vyhotoven protokol, s nímž byl téhož dne jednatel účastníka řízení seznámen, byl poučen o možnosti písemně požádat o přezkoumání protokolu. Ve lhůtě účastník řízení požádal o přezkoumání protokolu a o výsledku přezkoumání byl vyrozuměn přípisem ze dne 6.12.2012. Účastník řízení ve lhůtě podal dne 2.1.2013 námitku proti výsledku přezkoumání protokolu a vedoucí inspektor pak rozhodnutím ze dne 13.2.2013 námitku účastníka řízení zamítl jako nedůvodnou a protokol o výsledku kontroly byl považován za řádně vypořádaný. Dne 7.11.2012 jednatel účastníka řízení také převzal opatření k odstranění zjištěných nedostatků se stanovením termínu, do kdy má podat písemnou zprávu o jejich odstranění a o přijatých opatřeních. Tuto zprávu ve stanoveném

termínu účastník řízení nepodal. Dne 22.3.2013 Oblastní inspektorát práce oznámil účastníku řízení, že zahajuje správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a správního deliktu podle ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce. Při ústním jednání dne 20.5.2013 byly provedeny důkazy listinami označenými ve správním spise č. I. 1 – 14, účastník řízení využil práva a nahlédl do spisu, k celé věci se vyjádřil ve smyslu obsahu žádosti o přezkoumání protokolu a námitek proti výsledku přezkoumání protokolu. Nenavrl další důkazy a neučinil jiné návrhy. Nevyužil možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Oblastní inspektorát pak rozhodnutí vydal 4.6.2013. Proti uvedenému rozhodnutí se účastník řízení 19.6.2013 odvolal, v odvolání namítal, že prezentovaný skutkový stav v odůvodnění rozhodnutí se opírá o protokol, jenž byl pořízen před zahájením správního řízení. Odvolací orgán konstatoval, že správní delikty kladené účastníku řízení za vinu, jsou v napadeném rozhodnutí řádně popsány s odůvodněním se ztotožnil a správní úvaha obsažená v rozhodnutí je plně přezkoumatelná. Podkladem pro rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce byly všechny písemné podklady, které byly při ústním jednání 20.5.2013 provedeny jako důkazy listinou a byly vyhotoveny Oblastním inspektorátem práce, nikoliv jiným správním orgánem. Účastník řízení nevyužil práva vyjádřit se k podkladům a nenavrl žádné další důkazy. Odvolací orgán konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a je správné.

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.

Ze správního spisu soud zjistil z Protokolu o ústním jednání podle § 18 a § 49 správního řádu ve věci probíhajícího správního řízení pro možné spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, konaného 20.5.2013, že se ho zúčastnil zmocněný zástupce účastníka řízení advokát a zástupci za Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj. Při tomto ústním jednání byl v souladu s ust. § 53 odst. 6 správního řádu proveden důkaz listinami a to: Seznamem kontrolovaných fyzických osob ze dne 18.10.2012, Záznamem o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ust. § 132 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti sepsaný 18.10.2012 s P. J., Záznamem o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ust. § 132 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti sepsaný 18.10.2012 s M. F., Reportem OSSZ Uherské Hradiště ze dne 19.10.2012, pracovní smlouvou P. B. a M. F. ze dne 1.4.2011, včetně dohody o prodloužení na dobu určitou ze dne 30.12.2011, Smlouvou o dílo ze dne 14.8.2012, Fakturami č. 1 – 11/2012, Protokolem o výsledku kontroly č.j. 20428/9.72/12/15.2 ze dne 7.11.2012, Žádostí o přezkoumání protokolu ze dne 14.11.2012, Výsledkem přezkoumání protokolu ze dne 6.12.2012, Námitkami proti výsledku přezkoumání protokolu ze dne 7.11.2013, rozhodnutím o námitce ze dne 13.2.2013, Žádostí o sdělení údajů z katastru nemovitostí ze dne 27.3.2013 a Výpisem z katastru nemovitostí LV č. 1289 ze dne 3.4.2013. Zástupce účastníka řízení odkázal na žádost o přezkoumání protokolu a námítky proti výsledku přezkoumání, k dotazu nenavrl další důkazy a neučinil jiné návrhy, neměl co dodat k podkladům rozhodnutí a protokol o ústním jednání podepsal bez žádosti o doplnění či jeho opravu.

Žalobce v žalobě uvedl, že pokuta byla uložena na základě jediného podkladu, aniž by tento podklad blíže specifikoval. Ze shora uvedeného výčtu provedeného dokazování listinami při ústním jednání dne 20.5.2013 vyplývá, že podkladem pro uložení pokuty žalobci byly listinné důkazy v Protokolu vyjmenované, a tudíž se nemohlo jednat o nějaký jediný podklad. Vzhledem k tomu, že žalobce uvedený podklad nekonkretizoval, znemožnil soudu přezkoumávat, zda jím míněný podklad by mohl být sám o sobě důvodem pro uložení pokuty.

Je-li soud povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních námitek, obecnou žalobní námitku vznesenou žalobcem soud neshledal důvodnou.

Soud se neztotožňuje ani s námitkou žalobce, že z důkazů, které byly provedeny nelze bez pochybností dospět k závěru, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu, tzn., že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, který by ji naplňoval. Z důkazů, které byly provedeny při ústním jednání dne 20.5.2013 je naopak zcela prokázáno, že pan P. J. u žalobce vykonával práci, která bezpochyby vykazuje znaky práce závislé. Ač osoba se živnostenským oprávněním, pracoval u žalobce tak, že vykonával práci nikoliv vlastními pracovními prostředky, ale pracovními prostředky žalobce, ať propůjčenými či jím vlastněnými a nic nezmění ani to, že byla uzavřena smlouva o dílo mezi žalobcem a P. J. dne 14.8.2012 vykazující obecné znaky pracovní smlouvy, když se v ní navíc odkazuje i na zákoník práce. Nelze přehlédnout také skutečnost, že smlouva o dílo byla uzavřena na dobu od 15.8.2012 do 30.9.2012 a je tudíž otázkou, na základě jakého právního vztahu vykonával P. J. práce na pracovišti žalobce v den kontroly 18.10.2012. Dohodnutý způsob odměny zhotoviteli za dílo, tj. 140 Kč za hodinu, evidovaná docházka na pracovišti jako součást faktury za vykonanou práci v tom kterém měsíci rovněž má znak výkonu závislé práce. Na podporu tvrzení správního orgánu I. stupně i žalovaného ohledně zastřené výkonu závislé práce P. J. u žalobce je i skutečnost, že tutéž práci jako P. J. vykonával u žalobce jiný pracovník na základě pracovní smlouvy. Všechny tyto přímé i nepřímé skutečnosti svědčí pro závěr, že P. J. vykonával u žalobce závislou práci řidiče a strojníka UNC spočívající v provádění výkopových a srovnávacích prací bez řádně uzavřeného základního pracovněprávního vztahu, když jeho faktická práce a s tím související práva a povinnosti pracovněprávnímu vztahu odpovídaly.

V další části se soud zabýval výší uložené pokuty. Ačkoli proti výši uložené pokuty žalobce v žalobě svými námitkami nebrojil, soud má za to, že protiústavnost ustanovení, podle něhož byla pokuta uložena, je natolik zásadní vadou, že by k ní měl soud přihlídnout 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“, dovedil, 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 daném případě 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 a ust. § 25 odst. 2 písm. a) zákona o inspekci práce ve výši 260.000 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 a za správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce pokuta do 300.000 Kč.

Plénum 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 daném případě v době rozhodování žalovaného o pokutě bylo nyní 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 nyní 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.

Žalovaný tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobce správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci

práce 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.). Nezbytnost zrušení prvostupňového rozhodnutí necht' posoudí žalovaný.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci byl úspěšný žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a právnímu zástupci žalobce vznikly náklady za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhl. č. 177/1996 Sb. v účinném znění (dále jen advokátní tarif) - převzetí a příprava věci, sepsání žaloby, účast na jednání (24. 11. 2015), 3x režijní paušál po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je právní zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna právního zastoupení ve výši 10.200 Kč zvýšena o částku odpovídající DPH ve výši 21 %. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 15.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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 24. listopadu 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová