



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudců JUDr. Evy Lukotkové a JUDr. Jany Kubenové ve věci žalobkyně: **O. P. s.r.o.**, IČ:, se sídlem, zast. JUDr. M. G., obecným zmocněncem, bytem V. ž. 941, N. n. O., proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2013, č. j. 1695/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28. 6. 2013, č. j. 1695/1.30/13/14.3, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2013, č. j. 1695/1.30/13/14.3 bylo podle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce

pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 8. 3. 2013, č. j. 4049/5.30/13/14.3 a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o tom, že žalobkyně se dopustila správního deliktu na úseku nelegální práce 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 umožnila výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti státnímu příslušníkovi Moldávie A. I., nar., který měl povolen dlouhodobý pobyt na území ČR a v době kontroly byl zaměstnán u kontrolované osoby na přípravných stavebních pracích bez povolení k zaměstnání. Dne 13. 4. 2012 zahájil správní orgán prvního stupně na pracovišti kontrolované osoby v H.,, kontrolu, při níž bylo zjištěno, že zde na základě pracovní smlouvy ze dne 1. 9. 2007 pracoval s druhem práce přípravné práce stavební a místem výkonu práce v sídle zaměstnavatele státní příslušník Moldávie A. I., nar., který měl povolen dlouhodobý pobyt na území ČR, takže k tomuto zaměstnání potřeboval v souladu s ust. § 89 a násl. zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání. Tím, že ho kontrolovaná osoba zaměstnala bez povolení, mu umožnila výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, a dopustila se správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Za uvedený správní delikt byla žalobkyni podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 250.000 Kč.

V žalobě doručené dne 10. 7. 2013 Krajskému soudu v Českých Budějovicích a následně usnesením ze dne 11. 10. 2013, č. j. 10 A 80/2013-32 postoupené Krajskému soudu v Brně žalobkyně namítá, že obě žalobou napadená rozhodnutí trpí vadami řízení, které brání jejich dostatečnému přezkoumání a že v důsledku vad řízení, pro které správní orgán nezjistil náležitě skutkový a právní stav došlo k vydání rozhodnutí, která jsou v rozporu se zákonem. Žalobkyně má za to, že správní orgány interpretují nesprávně ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, jakož i ust. § 140 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve vztahu k panu A. I. Správní orgány podle názoru žalobkyně nezohlednily, jaké postavení má A. I. z hlediska obchodního zákoníku (zejména ust. § 105 a násl.), správním orgánům totiž není jasné, zda u této osoby jde o zaměstnance či osobu samostatně výdělečně činnou, resp. o spolumajitele a jednatel společnosti.

Z uvedených důvodů je žalobkyně přesvědčena, že napadeným rozhodnutím byl porušen zákon tím, že byl nesprávně interpretován v její neprospěch. Proto navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 26. 8. 2013 setrval na své argumentaci vyjádřené v žalobou napadeném rozhodnutí. Uvedl, že vzhledem k tomu, že žalobkyně uzavřela s panem A. I. pracovní smlouvu, podle níž dotýčný vykonával přípravné stavební práce, jednoznačně se jednalo o výkon závislé práce. Žalovaný je přesvědčen, že v daném případě není pochyb o tom, že se žalobkyně skutečně správního deliktu spočívajícího

v umožnění nelegální práce dopustila, neboť s ohledem na existenci pracovní smlouvy na výkon dělnické profese je evidentní, že zjištěná osoba plnila kromě úkolu statutára a společníka také zcela jiné úkoly, které jsou svou povahou pracovněprávní, k nimž zákon o zaměstnanosti vyžaduje povolení k zaměstnání, jímž uvedená osoba bezesporu nedisponovala.

Žalovaný je toho názoru, že jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla vydána v souladu se zákonem a jsou správná. Proto navrhuje, aby soud rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Dne 18. 9. 2013 byl soudu doručen přípis, v němž žalobkyně doplnila žalobní návrh o další skutečnosti, které podle jejího názoru úzce souvisí s projednávanou věcí. Poukázala na výsledky osoby A. I. před Policií ČR v Jihlavě ze dne 3. 5. 2012, který proběhl za přítomnosti údajného tlumočníka M. A., který není v seznamu znalců a tlumočnicků, jak předpokládá správní řád. Žalobkyně namítá, že panu I. v průběhu výsledku nebyla vysvětlena právní terminologie v jeho mateřském jazyce, což využil správní orgán k pokládání sugestivních a kapciózních otázek. Na důkaz svých tvrzení žalobkyně přikládá kopii protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 3. 5. 2012.

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.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

Podle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, pokud fyzická osoba - cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení.

Podle ust. § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Obdobně podle ust. § 178 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen zákon o pobytu cizinců) se zaměstnáním pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání (v poznámce pod čarou zákon odkazuje na zákon o zaměstnanosti), zelenou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.

Ačkoli žalobkyně namítá, že v řízení byl nesprávně zjištěn skutkový stav, soud naproti tomu nemá o zjištěném skutkovém stavu věci důvodných pochybností. V řízení bylo prokázáno (a tyto skutečnosti žalobkyně po celou dobu řízení ani v žalobě nijak nepopřela), že cizinec A. I. vykonával pro žalobkyni stavební práce, a to na základě uzavřené pracovní smlouvy, která byla správním orgánům žalobkyni předložena, přičemž se jednoznačně jednalo o výkon závislé práce spadající do předmětu činnosti žalobkyně. Správní orgány nijak nezpochybnil, že pan I. měl ve společnosti postavení jednatele či společníka, pokud však nad rámec úkolů vyplývajících z těchto funkcí vykonával práci naplňující znaky závislé práce (a to právě na základě uzavřené pracovní smlouvy), bylo třeba, aby pro výkon této práce měl příslušnou pobočkou úřadu práce vydáno povolení k zaměstnání ve smyslu ust. § 89 a násl. zákona o zaměstnanosti. Podle shora citovaných právních předpisů je totiž zřejmé, že cizinec, který vykonává pro obchodní společnost práci spadající do předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít pro tuto práci vydáno povolení k zaměstnání, i když se jedná o společníka či jednatele. Jelikož nebylo sporu o tom, že cizinec povolení k zaměstnání vydáno neměl (svou argumentací po celou dobu řízení žalobkyně omezila na to, že jako jednatel a společník toto povolení nepotřeboval), správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud dospěly k závěru, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tím, že žalobkyně zaměstnávala pana I. bez povolení k zaměstnání, totiž umožnila tomuto cizinci výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.

Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani námitka žalobkyně, že výslech pana I. na Policii dne 3. 5. 2012 proběhl v rozporu se správním řádem. Účastníkem řízení o správním deliktu byla žalobkyně, nikoli pan I., a jeho vyjádření v jiném řízení nemohlo mít na posouzení skutkového stavu v řízení o správním deliktu vedeného s žalobkyní žádný vliv.

V další části se soud zabýval výší uložené pokuty. Ačkoli proti výši uložené pokuty žalobkyně v žalobě svými námitkami nebrojila, 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 touto 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“, dovodil, 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 žalobkyni 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 § 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 žalobkyně správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spáchala. 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. V daném případě bylo sice rozhodnutí žalovaného zrušeno, nicméně závěr žalovaného o tom, že žalobkyně delikt spáchala, shledal soud souladným se zákonem. Nesprávnost byla zjištěna toliko ve výši uložené pokuty, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu, který v době aplikace předmětného ustanovení žalovaným neexistoval. Za této situace nelze úspěch ve věci dovozovat u žalobkyně ani u žalovaného, neboť nelze jednoznačným způsobem určit míru úspěšnosti jednotlivých procesních stran. Proto zdejší soud rozhodl tak, že náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

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 27. října 2015

JUDr. Milada Haplová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová