



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 **žalobkyně: K.Š.K., zastoupené Mgr. Bc. Rudolfem Vinšem, advokátem, se sídlem Karlovy Vary, Západní 1448/16, proti žalovanému: Státní úřad inspekce práce, se sídlem Opava, Kolářská 451/13,** v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **11. 2. 2013, čj. 4713/1.30/12/14.3,**

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 11. 2. 2013, čj. 4713/1.30/12/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16.342,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Bc. Rudolfa Vinše, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 19. 3. 2013 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 11. 2. 2013, čj. 4713/1.30/12/14.3 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též jen „*oblastní inspektorát*“ nebo „*prvoinstanční správní orgán*“) ze dne 16. 11. 2012, čj. 14398/6.72/12/14.3 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byla žalobkyně uznána odpovědnou za správní delikt

na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a byla jí za něj dle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložena povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 250.000,- Kč, a dále povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Správní delikty na úseku zaměstnanosti byly v rozhodném období upraveny zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2012 do 30. 4. 2014 (dále též jen „zákon č. 435/2004 Sb.“ nebo „zákon o zaměstnanosti“).

Odpovědnost žalobkyně je v prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě: M.V., nar..., která v době zahájení kontroly vykonávala pracovní činnost – servírka, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, což bylo zjištěno v době zahájení kontroly dne 20.02.2012; dopustil se tak správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. (...).“

[III] Žaloba

Žalobkyně nesouhlasila s posouzením věci žalovaným tak, že důkazní návrhy žalobkyně (jednalo se o navržené výpovědi O.K. a M.V.) byly správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni odmítnuty pro nadbytečnost. Oba tyto důkazy se dle žalobkyně vztahovaly k věci samé, neboť M.V. byla u žalobkyně zaměstnána a právě její zaměstnávání shledaly správní orgány za nezákonné. O.K. předkládal M.V. k podpisu dohodu o provedení práce. Oba svědci tedy mohli k věci vypovídat a tyto důkazy mohly vyvracet skutkový stav, který správní orgány ve věci zjistily z jiných důkazů. Odmítnutí důkazu pro nadbytečnost lze připustit pouze za situace, kdy tento důkaz zjevně nemůže mít vypovídací schopnost ve vztahu ke skutečnosti v řízení relevantní, nebo za situace, kdy je určitá skutečnost již dostatečně prokázána jinými důkazy. Je nutno podotknout, že druhá výše uvedená možnost připadá v úvahu pouze tehdy, kdy je určitá skutečnost prokázána dostatečně, a nelze se na toto odvolat v případě, kdy účastník řízení tyto skutkové závěry zpochybňuje a navrhuje provedení důkazu, které dle jeho tvrzení skutkové závěry zjištěné z jiných důkazů vyvrací. Takovým postupem by byla účastníkovi řízení zcela upřena možnost vyvrátit jakýkoliv provedený důkaz. Úvahy správního orgánu, kterými předjímá obsah výpovědí svědků, jsou pak neakceptovatelné. Je nepřipustné, aby rozhodující orgán předjímal obsah výpovědi svědka a z tohoto důvodu posuzoval přípustnost důkazu.

I pokud by bylo spáchání správního deliktu žalobkyní prokázáno, měla žalobkyně za to, že správní orgán aplikoval právní předpis, který je v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Konkrétně § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti mj. stanoví, že za správní delikt se uloží pokuta do 10.000.000,- Kč, nejméně však ve výši 250.000,- Kč. Stanovení minimální výše pokuty poslední částí věty je dle žalobkyně v rozporu s čl. 1 Ústavy, čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práva svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práva základních svobod. Zákon tímto ustanovením zavádí zcela nepřiměřený zásah do práva jednotlivce, kdy i za minimální pochybení stanoví pokutu v rozsahu, který může být pro jednotlivce zcela likvidační. Žalobkyně podniká jako fyzická osoba s předmětem

podnikání hostinská činnost. Provozuje kavárnu a cukrárnu v Sokolově (město s asi 25.000 obyvateli, nezaměstnanost zde dosahuje 11 %, kupní síla je pod celostátním průměrem). S ohledem na svůj věk byla začínajícím podnikatelem, který musel investovat značné prostředky do startu podnikání. S ohledem na pochybení zjištěná správním úřadem (za předpokladu, že by byla prokázána) - zaměstnání brigádnice po dobu dvou či tří dní bez platného pracovněprávního vztahu - je pokuta 250.000,- Kč zcela nepřiměřená a pro žalobkyni likvidační. Žalobkyně v té souvislosti navrhla, aby soud předložil věc dle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu ČR.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 24. 5. 2013 pod čj. 1692/1.30/13/14.3 vyjádřil k podstatě věci tak, že není pochyb o tom, že M.V. v době kontroly pracovala v provozovně žalobkyně tzv. „na zkoušku“. Žalovaný postupoval podle svých slov v souladu s právním řádem ČR a žalobkyně nebyla krácena na právech.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Plzni původně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 21/2013 – 65 (dále též jen „*rozsudek krajského soudu ze dne 30. 7. 2014*“), tak, že *I)* rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 11. 2. 2013, čj. 4713/1.30/12/14.3, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému; a *II)* uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. V odůvodnění rozsudku soud jednak shrnul, že v daném případě správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly to, že za skutek, který je popsán ve výroku prvoinstančního rozhodnutí, je, při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti (proporcionality), třeba uložit – s ohledem na závažnost deliktu a poměry pachatele – pokutu ve výši 250.000,- Kč, a dále to, že ve věci nebylo zatím postaveno najisto, zda skutek, za nějž byla žalobkyně shledána odpovědnou, je podle stávající úpravy sankcionovatelný, a proto tu není žádného racionálního důvodu, aby se soud dále zabýval tím, zda jeho spáchání bylo či nebylo žalobkyni správními orgány dostatečně prokázáno.

[V] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Žalovaný brojil proti rozsudku krajského soudu ze dne 30. 7. 2014 kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 16. 4. 2015, čj. 5 Ads 154/2014 – 25 (dále též jen „*rozsudek NSS*“). Rozsudkem NSS byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 21/2013 - 65, zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku mj. uvedl: „(...) *Správní orgány totiž mohou činit pouze to, co jim dovoluje zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Jestliže tedy dospějí k závěru, že byl spáchán správní delikt, tj. byly naplněny jak formální znaky správního deliktu, tak i materiální stránka správního deliktu, musí uložit takovou sankci, kterou výslovně předvídá zákon. V dané věci tedy musí uložit pokutu v zákonem stanoveném rozmezí, neboť zákon o zaměstnanosti uložení jiného druhu trestu neumožňuje, a výslovně neumožňuje ani upuštění od potrestání. Proto k tomuto řešení přistoupit nelze. Nutno dodat, že v tomto ohledu stěžovatel zcela přiléhavě odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, č.j. 3 Ads 53/2011 - 68, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl následující: „Za druhé se žalobce dovolával toho, že v jeho věci měl být za pomoci analogie aplikován zákon o přestupcích, který umožňuje*

uložit jako trest napomenutí a umožňuje rovněž od potrestání upustit. Ani tento žalobcův názor není správný. Jak správně konstatoval krajský soud, analogii práva nebo zákona lze v oblasti správního trestání použít jen v omezeném rozsahu a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší. Zákon o inspekci práce obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na této skutečnosti nemůže nic změnit žalobcova námitka, že na rozdíl od zákona o přestupcích neumožňuje uložení jiné sankce za spáchání správního deliktu, než uložení pokuty. Aplikace ustanovení §§ 11 až 13 zákona o přestupcích v řízení o správním deliktu dle zákona o inspekci práce tak nepřichází v úvahu.“ Tyto závěry jsou přitom plně přenositelné i do režimu zákona o zaměstnanosti a není třeba na nich pro tyto účely cokoli měnit. Lze dodat, že pokud by platilo, že ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012, lze vyložit ústavně konformním způsobem, nepřistoupil by Ústavní soud ke zrušení tohoto ustanovení ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, což učinil nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13. V tomto nálezu Ústavní soud odkázal na svoje již vyslovené závěry (v nálezu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, a v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) a shrnul, „[ž]e přijatá právní úprava, která, jak bylo shora vyloženo, sice již byla změněna, ale je stále ještě platná, 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. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou, a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. (...) Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.“ Druhá kasační námitka je tudíž důvodná. (...) V dalším řízení krajský soud vezme v úvahu uvedený nálezk Ústavního soudu, neboť důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nevyjímaje (srov. například nálezk Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07). V návaznosti na nálezk sp. zn. Pl. ÚS 52/13 totiž zjevně nemůže obstát rozhodnutí žalovaného, které pokutu ve výši 250 000 Kč odůvodňuje prostým konstatováním, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí, čímž měly být zohledněny i všechny případné polehčující okolnosti. Zrušovacím nálezkem nicméně otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány nově zohlednily při ukládání pokuty za správní delikt podle § 140 odstavce 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (umožnění výkonu nelegální práce) osobní a ekonomickou situaci delikventa, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Krom toho se krajský soud v dalším řízení vypořádá i s druhou žalobní námitkou brojící proti neprovedení žalobkyní navrhovaných důkazů, neboť zhodnocení rozsahu provedeného dokazování má význam pro další řízení před správními orgány a pro konečné rozhodnutí ve věci.“

[VI] Nové posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

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 § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *ve znění účinném od 1. 1. 2012*, se za správní delikt uloží pokuta do 10.000.000,- Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 250.000 Kč.

Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Krajský soud nejprve obrátil pozornost na to, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav.

Součástí správního spisu ve věci žalobkyně je listina označená jako „*Zápis o zahájení kontroly prováděné na základě ust. § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu stanoveném § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a na základě ust. § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 a 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů*“ a datovaná dne 20. 2. 2012. Kontrola byla dle této listiny zahájena ve 12.00 hod., a to v provozovně žalobkyně v ... V rubrice označené „*Zjištěné osoby na pracovišti*“ jsou uvedeny údaje o bydlišti a datu narození M.V., která: „*Uvedla, že je zde 2. den bez pracovní smlouvy – na zkoušku. Potvrzeno telefonicky paní K.*“. Podle další listiny, které je součástí správního spisu a je označena jako „*Informace dle ust. § 7 odst. 1 písm. h) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce*“, vykonávala M.V. dne 20. 2. 2012 práci barmanky.

Oblastní inspektorát listinou ze dne 20. 2. 2012, čj. 1148/6.72/12/15.2/2, vyzval žalobkyni, aby mu do 21. 2. 2012 předložila živnostenský list, doklad prokazující pracovněprávní vztah (pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce, dohodu o pracovní činnosti).

Ve správním spisu je dále založen „*Záznam z jednání*“ ze dne 21. 2. 2012, č. sp. 6-2012-1148, v němž je uvedeno mj. následující: „*K.K. (...) potvrdila své telefonické sdělení ze dne 20. 2. 2012, kde uvedla, že její zaměstnankyně při provedené kontrole (...) pracovala bez pracovní smlouvy, dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Dne 20. 2. 2012 proběhla kontrola na provozovně (žalobkyně). Na místě nebyl zaměstnavatel, kterým je paní K.K., proto byla o zahájení kontroly informována telefonicky. Na místě byla zjištěna 1 osoba, paní M.V. (...), která uvedla, že zde pracuje druhý den na zkoušku, tedy bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, práci jí přiděluje paní K.K. Dne 21. 2. 2012 bylo při ústním*

jednání oznámeno: Paní K.K. (...) uvedla, že výše jmenovaná u mě pracovala bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a zdůvodnila to tím, že tam byla jeden den na zkoušku a druhý den pracovní smlouvu chtěla sepsat, až se vrátí z pracovní cesty do Prahy a zrovna přišla kontrola.“.

Dne 23. 2. 2012 pak byla oblastnímu inspektorátu předložena „Dohoda o provedení práce“ uzavřená dne 20. 2. 2012 mezi žalobkyní (zaměstnavatelkou) a M.V.(zaměstnankyní). Předmětem dohody byla práce servírky, práce měla být prováděna od 20. 2. 2012 do 31. 3. 2012.

V „Protokolu o výsledku kontroly“ ze dne 23. 2. 2012, sp. zn. 1223/6.72/12/15.2, je k předložené dohodě o provedení práce uvedeno: „(...) Paní K. popřela své telefonické tvrzení i tvrzení z jednání ze dne 21. 2. 2012 a uvádí, že dohoda o provedení práce paní V. M. byla podepsána paní V.M. ráno 20. 2. 2012 na provozovně za přítomnosti bratra slečny K. Předání smlouvy bratrem sl. K. údajně sl. V. zmátl, a proto uvedla, že smlouvu podepsanou nemá.“.

Žalobkyně podáním ze dne 29. 2. 2012 požádala o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly ze dne 23. 2. 2012, když namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem prvoinstančního správního orgánu o tom, že umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Trvala na tom, že dohoda o provedení práce s M.V. byla uzavřena. Žalobkyně ji podepsala a jí podepsané vyhotovení dohody pak odnesl M.V. bratr žalobkyně, O.K. M.V. dohodu rovněž podepsala. Žalobkyně byla dne 20. 2. 2012 služebně v Praze a skutečnost, že dohoda je již podepsána, jí nebyla při telefonickém rozhovoru s pracovníky oblastního inspektorátu známa. Proto uvedla, že dohoda o provedení práce uzavřena není. V tom sice bylo možné spatřovat pochybení ohledně řízení podniku, nikoliv ale umožnění výkonu nelegální práce. Žalobkyně dále uvedla, že M.V. byla v místě výkonu práce přítomna dne 19. 2. 2012, kdy byla seznámena s pracovními úkoly a také s tím, že ke vzniku pracovněprávního vztahu dojde ve formě dohody o provedení práce. Na podporu svých tvrzení žalobkyně navrhovala provést svědecké výpovědi O.K. a M.V.

Oblastní inspektorát rozhodnutím ze dne 15. 3. 2012, čj. 1223/6.72/12/15.2/2, žádost žalobkyně o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly zamítl. K tomu uvedl, že žalobkyně až do 23. 2. 2012 nečinila sporným, že M.V. pro ni pracovala bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. Až následně svá tvrzení změnila, což prvoinstanční správní orgán považoval za účelové. Trval tak na svém názoru, že žalobkyně se dopustila správního deliktu tím, že umožnila výkon nelegální práce. Dne 20. 4. 2012 pak oblastní inspektorát vydal pod čj. 3490/6.72/12/14.3 příkaz, kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 250.000,- Kč.

Žalobkyně podala proti příkazu odpor (datovaný dne 2. 5. 2012), v němž opakovaně navrhla provést svědecké výpovědi O.k. a M.V. Ve věci pak bylo nařízeno ústní jednání (na 25. 5. 2012), během něhož byly provedeny listinné důkazy. Dne 6. 6. 2012 bylo prvoinstančním správním orgánem vydáno pod čj. 6154/6.72/12/14.3 rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč a proti kterému se žalobkyně podáním ze dne 21. 6. 2012 odvolala. Leitmotivem odvolání byl jednak nesouhlas s tvrzením správního orgánu, že se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že umožnila výkon nelegální práce, a dále to, že se oblastní inspektorát vůbec nevyjádřil k žalobkyní navrhovaným důkazům

svědeckou výpovědí O.K. a M.V. Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 9. 2012, čj. 2643/1.30/12/14.3, bylo odvoláním napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena oblastnímu inspektorátu.

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2012, čj. 14398/6.72/12/14.3, uložil oblastní inspektorát žalobkyni znovu pokutu ve výši 250.000,- Kč. K neprovedení důkazu svědeckými výpověďmi pak mj. uvedl: (...) *Správnímu orgánu ze sledu popsanych událostní a důkazů bylo zřejmé, že jak bratr O. K., tak i M. V. jsou ovlivněni dodatečně podepsanou dohodou o provedení práce, takže je zde dáno velmi vysoké procento pravděpodobnosti, že tyto osoby budou účelově vypovídat ve prospěch účastníka řízení.*“.

Odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Státní úřad inspekce práce se ztotožnil nejen s právním závěrem oblastního inspektorátu ve věci samé, ale též s tím, jak se prvoinstanční správní orgán vypořádal s neprovedením svědeckých výpovědí. K tomu žalovaný mj. konstatoval: (...) *Oblastní inspektorát práce se s námitkou účastníka řízení uvedenou pod bodem III. a IV. (= námitka proti neprovedení svědeckých výpovědí, resp. důvodům jejich neprovedení) precizně vypořádal v odůvodnění odvolání (str. 5), když navrhovaný výslech svědků zamítl jako nedůvodný a účelový, a to s ohledem na sled popsanych událostí, v kontextu se shromážděnými důkazy. (...) Oblastní inspektorát práce postupoval v souladu s dikcí ustanovení § 51 správního řádu, když v odůvodnění rozhodnutí odmítnutí provedení důkazu navrhovaného účastníkem řízení řádně odůvodnil. (...) Odvolací orgán konstatuje, že jestliže došlo oblastním inspektorátem práce k odmítnutí provedení důkazu pro jeho nedůvodnost a účelovost, lze toto logicky považovat za nadbytečnost v jiném slovním vyjádření. Odvolací orgán nesouhlasí s názorem účastníka řízení, že odmítnutí provedení důkazů z jiných důvodů, je porušením základních zásad soudního a správního řízení. Jde o účelovou taktiku účastníka řízení, protože i kdyby byl proveden navrhovaný důkaz, tedy výslech svědků paní M.V. a pana O.K., šlo by dle názoru správního orgánu o zcela nadbytečný úkon. (...)*“.

Žalobkyně učinila stěžejní žalobní námitkou neprovedení důkazu svědeckými výpověďmi M.V. a O.K., resp. způsob, jakým se správní orgány obou stupňů s takovým postupem vypořádaly.

Tato námitka byla důvodná.

Žalovaný správní orgán se ohledně této skutečnosti ztotožnil s odůvodněním oblastního inspektorátu, kteréžto označil za precizní. Má-li být oním precizním vypořádáním se text na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí, jak praví žalovaný správní orgán, pak soud tento názor nesdílí. Pro připomenutí, oblastní inspektorát na oné str. 5 vyjevil toto (jak je již uvedeno výše): „*Správnímu orgánu ze sledu popsanych událostní a důkazů bylo zřejmé, že jak bratr O. K., tak i M. V. jsou ovlivněni dodatečně podepsanou dohodou o provedení práce, takže je zde dáno velmi vysoké procento pravděpodobnosti, že tyto osoby budou účelově vypovídat ve prospěch účastníka řízení.*“.

Soud, v souladu s názorem žalobkyně prezentovaným v žalobě, považuje takový postup za neakceptovatelný. Byť byl závěr oblastního inspektorátu vyřčen v kontextu

s ostatními zjištěnými skutečnostmi, tak jak byly v průběhu správního řízení zjištěny a zachyceny v listinných důkazech, nelze přistoupit na to, aby správní orgán odmítl provedení důkazu tím, že si sám spekulativně určí, jaký by byl obsah navrhované svědecké výpovědi. Nikterak jinak totiž úvahy oblastního inspektorátu vyložit nelze – ten totiž předem dospěl k závěru, že svědci jsou ovlivněni dodatečně podepsanou dohodou (což samo o sobě je poněkud krkolomná slovní konstrukce), z čehož dovodil, že jejich výpovědi budou, s vysokým procentem pravděpodobnosti, účelové. Jistě, nelze vyloučit, že by správní orgán mohl svědecké výpovědi vyhodnotit jako nevěrohodné (ať už z jakéhokoliv důvodu), ale k tomu je zapotřebí, aby výpovědi byly provedeny. Stejně tak je možné, aby správní orgán provedení kteréhokoliv důkazu nepřipustil. Pak ovšem musí být stav věci zjištěn a podložen tak, že provedení dalšího důkazu by jej nemohlo zvrátit (a bylo by tak nadbytečné).

Ani to se ovšem v dané věci nestalo.

Soud se v té souvislosti zaměřil na to, za co vlastně byla žalobkyně potrestána. Rozhodný tu může být toliko výrok rozhodnutí správního orgánu. Ohledně náležitostí výroku takových rozhodnutí došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS, k dispozici na www.nssoud.cz). Tento popis skutku musí zahrnovat označení místa a času jeho spáchání. Bude tedy uvádět např. to, že v určitý okamžik, den, dny nebo období (u trvajících správních deliktů) došlo, resp. docházelo k určitému jednání obviněného ze správního deliktu. Jen konkretizací údajů obsahující popis skutku lze zaručit, že v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, bude postaveno najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen. Výrok je náležitostí rozhodnutí, ve které správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. **Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná.**

Jak je uvedeno výše, odpovědnost žalobkyně je v prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „*Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě: M.V., nar. ..., která v době zahájení kontroly vykonávala pracovní činnost – servírka, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, což bylo zjištěno v době zahájení kontroly dne 20.02.2012; dopustil se tak správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. (...)*“. Oblastní inspektorát v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí popsal činnost M.V. v den kontroly (20. 2. 2012) shodně s popisem této činnosti uvedeným ve výše citovaných listinách. Žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí pak závěry oblastního inspektorátu aproboval.

V přezkoumávané věci tak lze sotva dospět k něčemu jinému, než že žalobkyně byla uznána odpovědnou za to, že umožnila M.V. v době zahájení kontroly dne 20. 2. 2012 vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu činnost (práci) spočívající v práci

servírky v provozovně žalobkyně v Sokolově. Prizmatem významu výrokové části rozhodnutí tak nelze dojít k jinému závěru, než že pokuta ve výši čtvrt milionu korun byla žalobkyni správním orgánem uložena za to, že M.V. umožnila vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu práci servírky v době zahájení kontroly, tedy ve 12.00 dne 20. 2. 2012.

Nejvyšší správní soud se problematikou nelegální práce zabývá opakovaně. Tak např. v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 – 35 (toto i další zde zmíněná a citovaná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na www.nssoud.cz) mj. konstatoval: „*Společným rysem (...) všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce [= z roku 2006] je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Odměna sice nepředstavuje samostatný definiční znak závislé, resp. nelegální práce, avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.*“.

Krajský soud v Plzni je ve světle prezentovaných závěrů kasačního soudu toho názoru, že správní spis ani rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nejsou oporou pro konstatování, že by žalobkyně umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, konkrétně umožnila M.V. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Z důkazů provedených správním orgánem ani z výroku prvoinstančního rozhodnutí (tak, jak jsou popsány výše) **rozhodně nevyplyvá, že by M.V. vykonávala práci soustavně.** A právě soustavnost je jedním ze znaků, které musí správní orgány při postihování nelegální práce obviněnému prokázat. K tomu ovšem v souzené věci nedošlo, protože činnost vykonávanou podle výroku prvoinstančního rozhodnutí ve 12.00 dne 20. 2. 2012 lze jen stěží označit za soustavnou (nelegální) práci. Správní spis sice připouští možnost, že M.V. vykonávala práci v provozovně žalobkyně již o den dříve, tedy 19. 2. 2012, ale ani v takovém případě by jistě nešlo hovořit o soustavnosti takové práce. Nadto, celou „pracovní činnost“ M.V. chtěla žalobkyně osvětlit navrhovanými svědeckými výpověďmi. To ovšem správní orgány obou stupňů svorně odmítly, byť ovšem **nezjistily stav věci tak, aby je opravňoval k závěrům vyjeveným v jejich rozhodnutích. O to více jsou neakceptovatelné způsob a důvody správních orgánů k neprovedení navrhovaných svědeckých výpovědí v řízení.**

Správní orgány tak musí nejprve skutkový stav postavit najisto. V té souvislosti je rovněž vhodné připomenout nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (219/2014 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil minimální výši pokuty za projednávaný správní delikt [§ 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti]. S poukazem na bod 36 tohoto nálezu *in fine* je patrné, že dopady zrušení zákona pro jeho protiústavnost je třeba aplikovat na všechny dosud soudně neskončené případy.

Na základě výše uvedeného **soud podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.**

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[VII] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl.

Žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v nákladech vzniklých v souvislosti s řízením před krajským soudem ve výši **16.342,- Kč**, skládající se **a)** ze zaplacených soudních poplatků za žalobu (ve výši 3.000,- Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (ve výši 1.000,- Kč), a dále **b)** z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2013. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika ze dne 14. 6. 2013. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku **2.142,- Kč** odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Soud neuznal jako důvodně vynaložený úkon zástupcem požadované doplnění návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Zástupce žalobkyně zaslal soudu toto doplnění na základě výzvy, když původní návrh na přiznání odkladného účinku, který byl součástí žaloby, byl shledán nedostatečným co do učiněných tvrzení i předkládaných důkazů. Návrh tak postrádal náležitosti, bez kterých nebylo možno rozhodnout o jeho důvodnosti. Podání, kterým byly nedostatky návrhu zhojeny, nemohlo být uznáno jako úkon učiněný důvodně, neboť jím byla napravena pochybení na straně žalobkyně.

Stran důvodně vynaložených nákladů řízení žalobkyně v řízení před Nejvyšším správním soudem soud konstatuje, že žalobkyni nebyly žádné takové náklady požadovány.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 Plzni dne 30. června 2015

Za správnost: Kovářiková

JUDr. Václav Roučka
předseda senátu