



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: Z.K., zastoupené JUDr. Janem Kollárem, advokátem, se sídlem Sokolov, Obce Ležáky 972/1**, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce, se sídlem Opava, Kolářská 451/13**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, 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 13.922,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Kollára, 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 22. 10. 2012 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3 (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 22. 6. 2012, čj. 6880/6.72/12/14.3 (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, kterého se účastník řízení dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce paní: M.M., nar..., druh práce – prodavačka, státní příslušnost Česká republika, která v době zahájení kontroly dne 06.04.2012 pracovala jako prodavačka v provozovně „Kantýna Zdenka“, bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy; 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 připomněla, že provozuje provozovnu „Kantýna Zdenka“. Tam a v ještě další provozovně zaměstnává na hlavní pracovní poměr dva zaměstnance a se třemi zaměstnanci má uzavřenou dohodu o provedení práce. Dne 6. 4. 2012 byla u žalobkyně provedena kontrola oblastního inspektorátu práce, které byla žalobkyně přítomna a s kontrolním orgánem spolupracovala. Kontrolní orgán konstatoval, že v provozovně žalobkyně se nacházela osoba (= M.M.), která vykonávala funkci prodavačky, avšak jejíž pracovněprávní vztah k žalobkyni nebylo v době provádění kontroly možné dokladovat žádnou smlouvou. Obě ženy shodně prohlásily, že se M.M. s provozovnou seznamuje od pondělí 2. 4. 2012. Do té doby byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání, když vrátila průkaz uchazeče o zaměstnání, což dokladuje potvrzení Úřadu práce ČR-Krajská pobočka v Karlových Varech, kontaktní pracoviště Sokolov, ze dne 8. 10. 2012, podle něhož kontrolovaná osoba byla vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání od 30. 1. 2012 do 1. 4. 2012, a také, že jí po tuto dobu byla poskytována podpora v nezaměstnanosti.

Žalobkyně v době provádění kontroly nebyla schopna doložit kontrolnímu orgánu pracovní smlouvu, neboť její externí účetní, která vede veškerou evidenci smluv a všechny související dokumenty (příhlášky na sociální a zdravotní pojištění a daňové přiznání), dostala od žalobkyně požadavek na připravení veškerých podkladů, avšak byla od pondělí 2. 4. 2012 na týdenní dovolené a vzhledem k tomu, že účetní činnost vykonává externě v jiném místě, než je sídlo provozovny, nebylo možné z časových důvodů vyzvednout kopii pracovní smlouvy, a tedy z tohoto důvodu nebylo možné mít v době provádění kontroly, tj. v pátek 6. 4. 2012, v provozovně potřebnou dokumentaci k doložení pracovněprávního vztahu.

O skutečnosti vzniku pracovněprávního vztahu svědčí řada dalších úkonů, jako např. nahlášení zaměstnance do evidence příslušného pracoviště správy sociálního zabezpečení a rovněž zdravotní pojišťovny, což bylo učiněno dne 10. 4. 2012 (z důvodu velikonočních

svátků), avšak v zákonné desetidenní oznamovací lhůtě ode dne nastalé změny. Žalobkyně jako zaměstnavatel tak splnila svoji informační povinnost, když ode dne vzniku pracovního poměru (2. 4. 2012) příslušné změny nahlásila ve lhůtě 8 dnů od vzniku pracovního poměru.

Žalobkyně, po návratu účetní z dovolené, dodatečně kontrolnímu orgánu doložila pracovní smlouvu, která kvůli externímu vedení veškeré evidence nemohla být v době provádění kontroly předložena OIP. Pracovní smlouva, která byla dodatečně doložena a na kterou žalovaný upozornil jako na pochybnou, byla smluvními stranami uzavřena dne 2. 4. 2012, o čemž svědčí i vyřazení kontrolované osoby z evidence uchazečů o zaměstnání a oznámení žalobkyně příslušné OSSZ a VZP, avšak v důsledku tiskové chyby externí účetní je uvedeno datum 4. 4. 2012 jako datum vzniku pracovního poměru.

Dosavadní chování žalobkyně také z principu vylučuje podřazení její osoby skutkově pod § 140 odst. 1 písm. c) zák. č. 435/2004 Sb. jako úmyslné páchaní správního deliktu, neboť jak je uvedeno, žalobkyně dále zaměstnává dalších pět osob, když tyto osoby byly vesměs přijaty z evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce a také sama žalobkyně úřad práce již několikrát oslovila s nabídkou pracovní pozice pro nezaměstnanou osobu. Z řad uchazečů o zaměstnání je i zmíněná M.M. Žalobkyně neměla zájem na jakémkoliv nelegálním výkonu práce ani jeho zprostředkování. Z fluktuace zaměstnanců u žalobkyně lze ověřit, že žalobkyně nikdy nezaměstnávala osoby bez řádně uzavřené pracovní smlouvy. Celá situace byla zapříčiněna chybnou komunikací, časovými prodlevami a následně tiskařskou chybou, když z jednání žalobkyně nelze dovozovat úmysl spočívající v porušení zákona, konkrétně § 5 písm. e) bod 1 zák. č. 435/2004 Sb. Nelze dovozovat ani nebezpečnost činu pro společnost nebo pro samotnou kontrolovanou osobu, která má veškeré změny nahlášené v zákonné lhůtě ke dni vzniku pracovního poměru, tedy ke dni 2. 4. 2012, u příslušného úřadu práce, příslušné OSSZ a VZP. Žalobkyně poukázala na to, že veškeré právní úkony směřovaly k uzavření pracovní smlouvy a s ohledem na § 20 zákoníku práce, smluvní strany dodatečně (po provedené kontrole OIP) směřovaly k odstranění vad právního úkonu doložením pracovní smlouvy a dokladovanými oznámeními o změnách u kontrolované osoby na úřadu práce, OSSZ a VZP.

Kontrolní orgán nepřihlédl ve správním uvážení k podaným námitkám žalobkyně týkajícím se nahlášení kontrolované osoby příslušnému úřadu práce, příslušné OSSZ a VZP. Žalobkyně tvrdila, že OIP provedenou kontrolu nesprávně právně vyhodnotil, když na daný případ aplikoval § 140 odst. 1 písm. c) v souladu s § 140 odst. 4 písm. f) zák. č. 435/2004 Sb., když kontrolovaná osoba byla od 2. 4. 2012 vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání a také veškeré změny byly žalobkyní nahlášený ke dni 2. 4. 2012. Žalobkyně považovala vyměřenou sankci a závěr kontrolního orgánu i žalovaného za příliš tvrdé, neboť v případě výkonu rozhodnutí by to znamenalo pro žalobkyni likvidační situaci. V současné době, byť jako drobná živnostnice, zaměstnává pět osob, z toho tři na dohodu o provedení práce, čímž, byť nepatrným způsobem, ale přesto se pravidelně podílí na naplnění státního rozpočtu, když tyto osoby vesměs byly přijaty z řad uchazečů o zaměstnání evidovaných úřadem práce.

Žalobkyně poukázala na nepřiměřenou tvrdost zákona uplatňovanou být na spodní hranici zákonem stanovené sazby, přesto pro ni likvidační.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 15. 1. 2013 pod čj. 4859/1.30/12/vyj.ž vyjádřil k podstatě věci tak, že není pochyb o tom, že M.M. v době kontroly pracovala v provozovně žalobkyně tzv. „na zkoušku“. Žalovaný postupoval podle svých slov v souladu s právním řádem ČR, zásadami správního řádu, principy správního trestání a ustálenou soudní judikaturou. Z těchto důvodů navrhol žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Plzni původně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 71/2012 – 63 (dále též jen „*rozsudek krajského soudu ze dne 30. 7. 2014*“), tak, že *I)* rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 17. 9. 2012, čj. 3033/1.30/12/14.3, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému; a *II)* uložil žalovanému je 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 14. 5. 2015, čj. 10 Ads 212/2014 – 41 (dále též jen „*rozsudek NSS*“). Rozsudkem NSS byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, čj. 30 A 71/2012 – 63, zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku mj. uvedl: „(...) Jakkoliv se krajský soud na str. 2 a 10 napadeného rozsudku stručně vypořádal se žalobními námitkami směřujícími do odpovědnosti žalobkyně za správní delikt (viz citaci jeho odůvodnění v bodě [2] shora), důvody, pro které se nezabýval hodnocením toho, zda jednání žalobkyně bylo správním deliktem, nemohou po právní stránce v žádném případě obstát. Výrok o trestu má svůj podklad ve výroku o odpovědnosti, a proto pokud by výrok o odpovědnosti žalobkyně za správní delikt byl nezákonný, samostatně by neobstál ani výrok o trestu. Pokud se žalobkyně domáhala přezkoumání výroku o její odpovědnosti za správní delikt, krajský soud musel nejprve řádně přezkoumat otázku odpovědnosti žalobkyně. Až poté se mohl, v návaznosti na řešení této otázky, vypořádat s výtkou přiměřenosti udělené sankce. V nyní posuzovaném případě však krajský soud upřednostnil přezkum výroku o sankci (resp. jeho slovy, ne zcela srozumitelně, „sankcionovatelnosti“ skutku) před přezkumem žalobních námitek ohledně toho, zda jednání žalobkyně vůbec bylo jednáním deliktním, zda její skutek správní orgány posoudily v souladu se zákonem, atp. Ačkoliv žalobkyně rozhodnutí stěžovatele vytýkala, že důvody, na nichž je založeno, nejsou v souladu se skutečností a že stěžovatelem učiněné závěry nesprávně hodnotily kontrolu provedenou Oblastním inspektorátem práce, krajský soud tyto námitky nezkoumal, nýbrž se rovnou zabýval otázkou sankce. Jeho závěry je proto nutné považovat přinejmenším za předčasné. Přezkum sankce

udělené správním orgánem je na místě až po vyřešení námitek směřujících proti odpovědnosti žalobkyně za správní delikt, tedy v momentu, kdy je s určitostí postaveno na jisto, že pachatel správní delikt spáchal. Úvahy, které vedly krajský soud k opomenutí řádného přezkumu odpovědnosti žalobkyně za spáchání správního deliktu, zůstaly v nynějším případě jak pro účastníky sporu, tak pro Nejvyšší správní soud skryty, a pokud jsou stručně uvedeny (str. 10 rozsudku), jsou zjevně chybné a nelze je akceptovat. Jestliže z odůvodnění rozsudku není patrná zásadní úvaha o tom, proč krajský soud dovodil, že stěžovatel správně vyhodnotil naplnění skutkové podstaty správního deliktu, ale rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřiměřenost uložené sankce, pak nesrozumitelnost takového odůvodnění vylučuje přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěné, které ovšem zakládají protiprávní odpovědnost žalobkyně; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).“.

[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, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, se nejprve zabýval tím, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, čj. 10 Ads 212/2014 – 41, (odst. 13, věta první)].

Nejvyšší správní soud se problematikou nelegální práce zabývá opakovaně. Tak např. v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 – 35 (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 se nejprve zaměřil na obsah správního spisu. Jeho součástí je listina označená jako „Záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovněprávních vztahů a na úseku zaměstnanosti“ a datovaná dne 6. 4. 2012. Rubrika „III. Kontrolované období“ je nevyplněna, v rubrice IV, části označené jako „A další zjištěné osoby“ je mj. uvedeno, že M.M. v době kontroly „vykonává práci prodavačky - 2. 4. 2012, uvádí, že je zde na zkoušku, pracovní smlouvu, DPP, DPČ nemá podepsanou – bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. (...) Paní K. – zaměstnavatelka, uvádí, že paní M.M. pracuje zde zatím na zkoušku, podklady pro smlouvu má u účetní, ale zatím není pracovní smlouva ani DPP, DPČ sepsána a podepsána. Paní M. v kantýně u paní K. pracuje od 2. 4. 2012.“.

Ve správním spisu je dále založena nedatovaná listina označená jako „Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ustanovení § 132 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů“, podle níž M.M. poskytla prvoinstančnímu správnímu orgánu následující informace. Na otázku, pro koho na místě pracuje, uvedla, že pro Z.K. Na otázku, od kterého dne zde práci vykonává, odpověděla, že od 2. 4. 2012. Odpověď „prodavačka“ obdržel správní orgán na otázku, jakou práci zde M.M. vykonává. Oblastní inspektorát rovněž obdržel informaci o tom, že paní M. vykonává tuto činnost bez sepsané pracovní smlouvy, DPČ, DPP. Na otázku, komu je podřízena, příp. kdo jí přiděluje úkoly a kontroluje její práci, M.M. odpověděla: „Paní Z. K.“. M.M. dále uvedla, že odpovídá za výsledek její práce, pracovní dobu má pouze „ranní“ od 6.00 do 14.00, každý den zapisuje docházku, mzda jí zatím vyplacena nebyla. Na poslední otázku, zda je evidována na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, prohlásila, že je vedena v evidenci Úřadu práce v Sokolově asi od února 2012.

Součástí správního spisu je dále listina označená jako „Protokol o výsledku kontroly“ datovaná dne 13. 4. 2012. Oblastní inspektorát v protokolu ohledně průběhu kontroly provedené dne 6. 4. 2012 v provozovně žalobkyně v Sokolově a zjištěných skutečnostech uvedl toto: „Na pracovišti byly zjištěny při výkonu práce fyzické osoby: občan České republiky M.M. (...); v době kontroly prodávala v kantýně. Na místě uvedla, že pracuje pro paní Z.K. od 2. 4. 2012, zatím pracuje jen na zkoušku bez uzavřené pracovní smlouvy, dohody o činnosti, dohody o provedení práce. Dále uvedla: práci jí přiděluje paní Z.K.; vykonává práci prodavačka; její práci kontroluje a je podřízena paní Z.K.; pracovní dobu jí určuje paní Z.K., pracuje na ranní od 6.00 do 14.00 hodin; pracovní pomůcky jí poskytuje paní Z.K.; mzdu zatím nepobírala“. V dalším textu protokolu o výsledku kontroly pak prvoinstanční správní orgán konstatoval: „Paní Z.K. (...) byla v průběhu prováděné kontroly dne 6. 4. 2012

přítomna a potvrdila vyjádření paní M.M. Na místě uvedla, že paní M.M. u ní pracuje ode dne 2. 4. 2012 na zkoušku, bez uzavřené pracovní smlouvy, dohody o činnosti, dohody o provedení práce, a že podklady pro smlouvu již má účetní, ale dosud není pracovní smlouva ani dohoda o pracovní činnosti, nebo dohoda o provedení práce sepsána.“. V rubrice „Zjištěné nedostatky“ oblastní inspektorát konstatoval, že žalobkyně umožnila fyzické osobě výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.

Prvoinstanční správní orgán pak v listině označené jako „*Postoupení kontrolního zjištění*“ datované dne 11. 4. 2012 oznámil Úřadu práce ČR – krajské pobočce v Karlových Varech, že při kontrole provedené v provozovně žalobkyně dne 6. 4. 2012 zjistil, že v době kontroly byla při výkonu práce zjištěna M.M., která „*uvedla, že pracuje u výše uvedeného zaměstnavatele od 2. 4. 2012.*“.

Dne 2. 5. 2012 pak oblastní inspektorát vydal pod čj. 4359/6.72/12/14.3 příkaz, kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 250.000,- Kč.

Žalobkyně podala proti příkazu odpor (datovaný dne 15. 5. 2012), v němž mj. uvedla: *Záměrem kontroly provedené (...) dne 6. 4. 2012 bylo zjistit, zda ve své provozovně (...) nezaměstnávám osoby, které by zde byly zaměstnány nelegálně. V době provádění kontroly byla vedle mé osoby na provozovně přítomna i nová zaměstnankyně - prodavačka paní M.M. kterou jsem přijala do pracovního poměru na nově vzniklé místo ode dne 2. 4. 2012 a jako novou zaměstnankyni jsem ji seznamovala s chodem provozovny. Paní M. byla do té doby vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání na Úřadu práce v Sokolově. Už z této skutečnosti je zcela zřejmé, že jsem ve své provozovně neměla v úmyslu zaměstnat jakoukoliv osobu nelegálně. Bohužel, v době konání kontroly mohli pracovníci OIP, neznali situace, nabýt dojmu, že je zde p. M. zaměstnána tzv, nelegálně, jelikož jsem kopii pracovní smlouvy neměla k dispozici. Tato situace ovšem nastala zcela výhradně špatnou komunikací s účetní, která má na starosti mimo jiné i evidenci smluv, a kdy jsem si, vzhledem k tomu, že účetní pro mne vykonává svoji pracovní činnost externě a v jiném místě, než je sídlo mé provozovny, a není tak vždy k zastížení, nestihla vyzvednout kopii pracovní smlouvy. Tuto a všechny související dokumenty (příhlášky na sociální a zdravotní pojištění a daňové přiznání) měla u sebe p. účetní, která vše zpracovávala a zařizovala. K podezření z vykonávání nelegální práce mohlo dojít i díky tomu, že jsme si s pracovníky OIP zřejmě plně neporozuměli. Na jejich dotaz ohledně pracovní smlouvy jsme totiž s p. M. obě odsouhlasily, že ještě nebyla sepsána, i když k jejímu podpisu došlo spolu s ostatními dokumenty již dva dny předtím. O skutečnosti, že předmětná pracovní smlouva byla řádně uzavřena, svědčí i datum jejího podpisu, a to dne 4. 4. 2012, a dále i to, že se vznikem pracovněprávního poměru souvisí i řada dalších úkonů, jako např. nahlášení zaměstnance do evidence příslušného pracoviště správy sociálního zabezpečení a rovněž zdravotní pojišťovny, což bylo učiněno dne 10. 4. 2012 (z důvodu velikonočních svátků), tedy ve lhůtě 8 dnů od vzniku pracovního poměru. Dne 13. 4. 2012 však v mé provozovně žádná další kontrola provedena nebyla a tudíž nemohl OIP, v rozporu s odůvodněním Příkazu OIP ze dne 2. 5. 2012, dospět k tvrzení, že kontrola tohoto dne proběhla, a navíc tvrdit, že výsledky kontroly jsou obsaženy v protokolu. Tento den jsem se dostavila osobně na OIP k podpisu protokolu o provedené kontrole ze dne 6. 4. 2012, kdy předmětem byl pouze a výhradně podpis tohoto protokolu, i když s datem 13. 4. 2012, a kdy jsem neměla žádnou pochybnost o tom, že by snad pracovníci OIP u mne prováděli další*

kontrolu, a to v místě sídla OIP. Při provádění kontroly pracovníky OIP jsem zcela spolupracovala a pravdivě uvedla, jak k této situaci došlo. Rovněž p. M. sdělila pracovníkům OIP, že je u mne zaměstnána na řádný pracovní poměr. Stejně tak zaměstnávám i další osoby, jejichž pracovní poměr je vždy založen řádně uzavřenou pracovní smlouvou. Podrobným prověřením fluktuace mých zaměstnanců by OIP zjistil, že jsem nikdy nezaměstnala jakoukoliv osobu bez řádně uzavřené pracovní smlouvy, se všemi s tím souvisejícími a z toho plynoucími povinnostmi. Jsem zaměstnavatelem, který vytváří na trhu práce pracovní příležitosti. Zaměstnávám osoby i z řad evidence Úřadu práce, kdy jsem již několikrát ÚP oslovila s nabídkou pracovní pozice pro nezaměstnanou osobu. Z řad uchazečů o práci evidovaných ÚP je i zmíněná p. M. ÚP nikdy nevzněsl domněnku, že bych snad zaměstnávala někoho nelegálně. Rovněž ve vztahu k Finančnímu úřadu, ČSSZ, ZP a dalším plním veškeré své povinnosti řádně a včas. Žádná z těchto institucí neshledala jakýkoliv důvod či pochybnost, že bych se ve vztahu k plnění mých povinností, daných mi jako podnikající fyzické osobě zákonem, dopustila jakéhokoliv porušení. Současná právní úprava zákonů vztahujících se k pracovněprávním vztahům a s tím souvisejícím právům a povinnostem je natolik rozporuplná, že za dané situace není v silách zaměstnavatele vyhovět všem požadavkům zákonodárce. Např. dle ust. § 13 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, jsem povinna přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. V reálné situaci tedy zajistím na provozovně uzamykatelnou zásuvku, do které uložím potřebné dokumenty. Tyto ovšem v době mé nepřítomnosti nebudou k dispozici, což je zcela běžná situace. (...)“.

Oblastní inspektorát přípisem ze dne 25. 5. 2012, čj. 4359/6.72/12/14.3/1, nařídil ve věci ústní jednání na den 4. 6. 2012 s tím, že na ústním jednání budou prováděny důkazy.

Výše uvedené listiny („Záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovněprávních vztahů a na úseku zaměstnanosti“ ze dne 6. 4. 2012; „Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole“; „Protokol o výsledku kontroly“ ze dne 13. 4. 2012; „Postoupení kontrolního zjištění“; příkaz ze dne 2. 5. 2012, čj. 4359/6.72/12/14.3; a odpor proti příkazu) byly prvoinstančním správním orgánem provedeny k důkazu, o čemž byl vyhotoven „Protokol o ústním jednání“ ze dne 6. 6. 2012, čj. 4359/6.72/12/14.3/1, který obsahuje mj. tento text: „Účastníku řízení byla, v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a zároveň byl vyzván, aby na podporu svých tvrzení označil důkazy. Účastník řízení k věci uvádí, že paní M.M. je u mne stále zaměstnaná. Neměla jsem žádný úmysl někoho nelegálně zaměstnávat. Je pravda, že v době kontroly jsem neměla uzavřenou pracovní smlouvu s paní M., protože moje účetní paní B. měla dovolenou a hned po jejím návratu jsem s paní M. pracovní smlouvu sepsali. K tomu na vysvětlenou uvádím, že paní M. u mne pracovala od 2. 4. 2012, ale pracovní smlouva byla podepsána dne 4. 4. 2012 a to z toho důvodu, že tuto smlouvu měla u sebe účetní paní B., a proto ji v době kontroly dne 6. 4. 2012 u sebe paní M. neměla. Dále uvádím, že jsem nepožádala o přezkum protokolu z toho důvodu, že jsem neměla v klidu čas ho přečíst a až později jsem zjistila, že tam nejsou uvedeny přesné informace v tom smyslu, jak to uvádím dnes. Z tohoto důvodu jsem si podala odpor proti vydanému příkazu, ke kterému jsem přiložila pracovní smlouvu s paní M., oznámení na OSSZ v Sokolově a oznámení na VZP. (...)“.

Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2012, čj. 6880/6.72/12/14.3, uložil oblastní inspektorát žalobkyni znovu pokutu ve výši 250.000,- Kč. Argumentaci žalobkyně neshledal důvodnou, když mj. uvedl: „(...) *Správní orgán dospěl k názoru, že tvrzení účastníka řízení je v rozporu se skutečnostmi uvedenými v záznamu o zahájení kontroly, kde účastník řízení a zaměstnanec paní M. shodně popřely existenci nějaké pracovní smlouvy s tím, že obě uvedly, že zde zatím pracuje paní M. na zkoušku a pracovní smlouva bude vyhotovena po návratu účetní z dovolené. (...)*“.

Odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které obsahuje tvrzení shodná s těmi uplatněnými v odporu proti příkazu, žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a ztotožnil se s právním závěrem oblastního inspektorátu ve věci samé.

Soud dále obrátil pozornost 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 poškozen. 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, kterého se účastník řízení dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce paní: M.M., nar..., druh práce – prodavačka, státní příslušnost Česká republika, která v době zahájení kontroly dne 06.04.2012 pracovala jako prodavačka v provozovně „Kantýna Zdenka“, ..., bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy; 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.M. shodně s popisem této činnosti uvedeným ve výše citovaných listinách. Žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí pak závěry oblastního inspektorátu aproboval.

Byť by bylo z podkladů, kterých správní orgány ve správním řízení použily (= výše citované listiny), seznatelné, že M.M. vykonávala činnost prodavačky v provozovně žalobkyně od 2. 4. 2012, příp. od 4. 4. 2012, výrok prvoinstančního rozhodnutí, na němž žalovaný neshledal ničeho chybného, jednoznačně shledává žalobkyni odpovědnou za

nelegální zaměstnávání realizované pouze „v době zahájení kontroly dne 06.04.2012“. Soud pro úplnost doplňuje, že podle záznamu o zahájení kontroly byla kontrola zahájena dne 6. 4. 2012 v 10.00. V přezkoumávané věci tak, s akcentací výše prezentovaného názoru na výrok rozhodnutí, lze sotva dospět k něčemu jinému, než že žalobkyně byla uznána odpovědnou za to, že umožnila M.M. dne 6. 4. 2012 v 10.00 vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu činnost (práci) prodavačky v provozovně žalobkyně v Sokolově. Za to byla žalobkyni uložena čtvrtmilionová pokuta.

Krajský soud v Plzni je ve světle prezentovaných závěrů kasačního soudu toho názoru, že výrok prvoinstančního rozhodnutí především není oporou pro konstatování, že by žalobkyně umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, konkrétně že umožnila M.M. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Z výroku prvoinstančního rozhodnutí (tak, jak je popsán výše) totiž **rozhodně nevyplývá, že by M.M. vykonávala práci soustavně**. A právě soustavnost je jedním ze znaků, které musí správní orgány při postihování nelegální práce obviněnému prokázat. Tomu ovšem výrok nenaspovídá, protože činnost vykonávanou pouze v jednom dni v 10.00 lze jen stěží označit za soustavnou (nelegální) práci. Dále, byť podle výroku prvoinstančního rozhodnutí **správní orgány považovaly za významné toliko jednání žalobkyně, ke kterému mělo dojít dne 6. 4. 2012 v době zahájení kontroly, v odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí akcentují to, že M.M. vykonávala práci prodavačky již od 2. 4. 2012**. Tedy, odůvodnění závěru o umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti se opírá o jiná skutková zjištění, než výrok rozhodnutí.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem, které vedly k závěru o důvodnosti žaloby, se soud již nezabýval žalobní námitkou stran výše pokuty. V té souvislosti je rovněž vhodné připomenout nálezy 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. a) 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 před krajským soudem ve výši **9.808,- 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 zástupce žalobkyně za celkem dva úkony právní služby poskytnuté před 1. 1. 2013 (převzetí a příprava zastoupení; žaloba), vše ohodnocené částkou 2.100,- Kč/úkon. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon, celkem tak 600,- Kč, vše podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Protože žalobkyně byla zastoupena zástupcem – plátcem DPH, byly odměna zástupce a náhrada zástupce navýšeny o částku **1.008,- Kč** odpovídající dani, kterou je zástupce 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.).

Žalobkyni byla dále přiznána náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem ve výši **4.114,- Kč**, skládající se z odměny zástupce žalobkyně za jeden úkon právní služby poskytnuté po 1. 1. 2013 (= vyjádření ke kasační stížnosti) ohodnocený částkou 3.100,- Kč/úkon. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 300,- Kč/úkon, a to podle § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu. Protože žalobkyně byla zastoupena zástupcem – plátcem DPH, byly odměna zástupce a náhrada zástupce navýšeny o částku **714,- Kč** odpovídající dani, kterou je zástupce 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.).

Celkem tak byla žalobkyni přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **13.922,- Kč**.

Soud neuznal jako důvodně vynaložený úkon zástupcem požadované „přijetí a přípravu“ pro řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť zastupování žalobkyně bylo zástupcem přijato již k řízení před krajským soudem (za kterýžto úkon byla náhrada přiznána) a kasační stížnost nebyla podána žalobkyní, ale žalovanou.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je

posledním dnem lhůty nejbližší 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, v.r.
předseda senátu