



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň Ing. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobce **A. D.**, bytem X, zast. JUDr. Denise Mitrovičem, advokátem v Týništi nad Orlicí, Mírové náměstí 274, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. července 2014, čj. 1903/1.30/14/14.3, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. července 2014, čj. 1903/1.30/14/14.3, se z r u š u j e a věc se žalovanému v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 16.983,30 Kč do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou jeho zástupce.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj Pardubický kraj, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 250.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

V žalobě uvedl, že se žalovaný nevyrovnal s jednotlivými odvolacími námitkami a své rozhodnutí postavil toliko na svých subjektivních pocitech přesahujících objektivitu diskrečního uvážení správních orgánů. Z toho důvodu je napadené rozhodnutí nesprávné a v rozporu s právními předpisy, když žalobci byla upřena jeho

základní procesní práva, především právo se k věci vyjádřit, což mělo dopad i na špatné posouzení v rovině hmotněprávní.

K věci dále konstatoval, že se žalovaný ztotožnil s postupem prvoinstančního orgánu, který nevyslechl při nařízeném ústním jednání samotného účastníka řízení, tedy žalobce ale pak i klíčového svědka K. M. V tomto směru vzal jako relevantní důkaz vyjádření žalobce a vyjádření zmíněného svědka ze dne 5. 12. 2013, respektive 18. 12. 2013, sepsaná v třetí osobě inspektorem oblastního inspektorátu práce. Již ve svém odvolání žalobce namítal, že taková vyjádření mají povahu záznamu o podání vysvětlení a nelze je v následném správním řízení vzít jako důkaz. Za stěžejní důvod považoval žalobce to, že pan K. nebyl v této fázi řádně poučen o svých právech, o nichž by jinak musel být v probíhajícím správním řízení poučen, tedy včetně poučení o právu k věci nevypovídat. Tímto postupem bylo u žalobce zasaženo do jeho základních procesních práv. Nad rámec uvedeného žalovaný umocňuje tento protiprávní postup svým hodnocením, dle něhož žalobce výkon práce pana K. nikdy v průběhu správního řízení nezpochybnil a nepopřel. Žalobce tak díky postupu správního orgánu ani učinit nemohl. O to více se jeví familiárním tvrzení žalovaného, že pokud chtěl účastník vypovídat před správním orgánem, mohl se dostavit na oblastní inspektorát a vyjádřit se. Žalobci nebylo rovněž zřejmé, z jakého právního předpisu čerpá žalovaný svoje závěry, když konstatuje, že výslech účastníka je možný jen ve sporném řízení, o které se v daném případě nejednalo. Žalobce zdůraznil svoje přesvědčení o nepoužitelnosti vyjádření dotčených osob před zahájení správního řízení v tomto konkrétním řízení jako důkazního prostředku. Upozornil, že takový postup by mohl způsobit, že kontrolovaná osoba se tak může stát předmětem libovůle v postupu orgánů veřejné správy. Upozornil rovněž, že ručně sepsaný zápis je jen stěží čitelný rodilému občanů České republiky, natož cizinci, který získal státní občanství v nedávné době a už vůbec ne cizinci, který má na území naší republiky povolen toliko dlouhodobý pobyt (K. M.).

Žalobce dále uvedl, že se žalovaný vadným způsobem vypořádal s jeho argumentací ohledně odvolání plné moci přiloženého k podanému odvolání. Žalobce vyslovil přesvědčení, že zplnomocnění L. J., nepochybně zaniklo dne 10. 2. 2014. Žalobce odvoláním brojil proti tomu, že mu díky uvedenému postupu bylo odepřeno právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jak předvídá ust. § 36 odst. 3 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), neboť prvoinstanční správní orgán pouze dne 14. 2. 2014 vyrozuměl o uvedeném úkonu osobu, která nebyla účastníkem řízení ani zmocněncem. Žalovaný argumentuje úpravou soukromoprávního kodexu, konkrétně ust. § 444 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) o vázanosti odvolání plné moci. Žalobce však má za to, že taková argumentace v posuzování viny a stanovení trestu za správní delikt nemůže obstát a je v rozporu se základní zásadou správního řízení, dle které se v pochybnostech přihlíží ve prospěch obviněného. Nakonec i sám žalobce byl v dobré víře, že zmocněnec takový úkon učiní. Pokud tak neučinil, měl správní orgán autoremedurou své rozhodnutí zrušit a umožnit žalobci seznámit se s avizovanými podklady a umožnit mu vykonat toto své nepopíratelné právo spojené s možností podání návrhu na případné další dokazování. V takovém případě by žalobce zcela jistě navrhl svůj vlastní výslech i výslech jediného svědka. Za naprostý exces vybočující ze zásady dobré správy považoval žalobce evidentně deklarující vůli žalovaného za každou cenu znevěrohodnit tvrzení žalobce a potvrdit si tak pouze

svůj úsudek o vině. Žalobce uvedl, že skutečně dne 10. 4. 2014 nahlédl sám do spisového materiálu, ze kterého si pořídil kopii. Ve spisovém materiálu však neexistuje jediný podklad, který by takové tvrzení dokládal. Naopak se předmětné vyjádření žalobce, opět napsané pouze ve třetí osobě, objevuje až v předání spisu žalovanému a ve stanovisku oblastního inspektorátu práce, ke kterému došlo dne 16. 5. 2014, tedy po podání odvolání. Žalobce upozornil, že se nejedná jen o tato objektivní zjištění, neboť ze samotného vyjádření správního orgánu účelovost takového lživého tvrzení plyne. Žalovaný přitom toto úmyslné zneužití moci přejímá do napadeného rozhodnutí a užívá jako argument pro potvrzení svého rozhodnutí.

Žalobce upozornil, že zaplacením pokuty ve výši 250.000 Kč mu hrozí vážná újma spočívající v likvidaci jeho podnikání a ohrožení obživy jeho rodiny. Vyslovil přesvědčení, že žalovaný svým rozhodnutím nedodržel Listinou základních práv a svobod garantované právo na spravedlivý proces, respektive procesní práva garantovaná mu správním řádem.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že má za prokázané, že dne 5. 12. 2012 a dne 12. 12. 2012 a předtím v průběhu měsíce října a listopadu roku 2012 vykonával K. M. pro žalobce v jeho provozovně pracovní činnost vykazující znaky závislé práce (prodej sušeného ovoce, čajů a kmínu), a to bez uzavřeného pracovněprávního vztahu s žalobcem. Tím žalobce umožnil uvedené fyzické osobě výkon nelegální práce, a proto bylo právem rozhodnuto, že se dopustil správního deliktu a byla mu uložena pokuta a náhrada nákladů řízení. Žalovaný zdůraznil, že byl ze strany oblastního inspektorátu práce zjištěn v nezbytném rozsahu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v souladu s ust. § 3 správního řádu. Oblastní inspektorát práce a to v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, z jakých podkladů vycházel a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. Žalovaný se s tímto odůvodněním ztotožnil. Žalobce výkon práce jmenované osoby na své provozovně nikdy nezpochybnil a nepopřel, po celou dobu kontrolního řízení ve správním řízení namítal pouze různá procesní pochybení oblastního inspektorátu práce. Žalovaný uvedl, že nelze považovat za pochybení, že správní orgán prvního stupně neprováděl žádné další dokazování a zjišťování dalšího skutkového stavu, neboť ho měl za dostatečně zjištěný.

Dále žalovaný uvedl, že dle ust. § 444 odst. 2 občanského zákoníku se může zmocnitel dovolávat zániku zmocnění jen v případě, pokud to před zmocněncovým jednáním oznámil, nebo pokud třetí osoba při zmocněncově jednání o zániku věděla. Oblastní inspektorát práce se o zániku zmocnění dozvěděl až dne 14. 4. 2014 od zmocněnce a dne 15. 4. 2014 od účastníka řízení. Z těchto důvodů vzal správní orgán prvního stupně v potaz již jen odvolání účastníka řízení. Stejný postoj zaujal i žalovaný – zplnomocnění zmocněnce pro konání jménem žalobce v daném správním řízení zaniklo a správní orgán se o tom dozvěděl poprvé dne 14. 4. 2014, až doložením odvolání plné moci údajně sepsané dne 10. 2. 2014. Žalovaný pak rovněž i z důvodu, že žalobce nepožádal správní orgán o uznání tohoto úkonu jiné osoby v jeho neprospěch, ve smyslu ust. § 34 odst. 4 správního řádu, nevzal v potaz odvolání podané zmocněncem, v dané chvíli již bývalým. Žalovaný ve shodě s prvoinstančním orgánem vyslovil pochybnosti o tom, že plná moc byla odvolána již dne 10. 2. 2014. Ze správního spisu dle žalovaného vyplynulo, že žalobce se dne 10. 4. 2014 osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně a nahlédl do správního spisu. O zániku zmocnění žalobce správní orgán nijak neinformoval a na

otázku, zda je stále zastoupen zmocněncem, uvedl, že ano, ale že zastoupení zruší. Správní orgán informoval žalobce, že zmocnění může zrušit ihned, a že to bude zaznamenáno do spisu, žalobce však odpověděl, že si vše rozmyslí. Žalovaný dále uvedl, že i kdyby skutečně došlo k odvolání plné moci už dne 10. 2. 2014, čemuž však nenasvědčuje ani zmocněncem doložené doručení emailu ze dne 10. 4. 2014 s přílohou souboru nazvaného „odvolání plné moci“, nemůže žalobce, coby zmocnitel, přenášet na zmocněnce svoji povinnost informovat o odvolání zmocnění třetí osoby, tedy i správní orgány, které s ním vedou správní řízení.

Dále žalovaný k věci uvedl, že zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného, z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Není podstatné, zda se zastoupený o úkonech zástupce skutečně dozví, to je věcí vzájemných vztahů mezi zástupcem a zastoupeným, nikoliv vztahu mezi správním orgánem a zastoupeným účastníkem řízení. Správní orgán je dle ust. § 34 odst. 2 správního řádu povinen doručovat pouze zástupci s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Doručování rozhodnutí, byť se jím zastoupenému ukládána peněžitá sankce, nemá takový charakter a k doručení není třeba osobní účast zastoupeného. Doručení zastoupenému pak nemá ani účinky pro běh lhůt. Žalovaný tak dospěl k závěru, že oblastní inspektorát práce neporušil účastníkem řízení namítaná ustanovení právních předpisů. Prvoinstanční orgán rovněž nekrátil procesní práva žalobce tím, že by mu neumožnil vyjádřit se ke všem provedeným důkazům a seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce měl právo kdykoliv v průběhu správního řízení se k věci vyjádřit. Správní orgán nemůže být odpovědný za případnou nespolečnou práci a nekomunikaci mezi žalobcem a jeho zástupcem.

Dále žalovaný uvedl, že dle ust. § 8 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) je povinností inspektora zjistit při kontrole skutečný stav a doložit kontrolní zjištění. Inspektor je tedy povinen, pokud mu nejsou předloženy doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu, zjišťovat jinými možnostmi skutečný stav věci, tedy zjišťovat, zda je uzavřen základní pracovněprávní vztah, aby měl skutkové zjištění řádně doloženo. Dle ust. § 132 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) o zaměstnanosti pak jsou zaměstnanci orgánů kontroly oprávněni při kontrolní činnosti vyžadovat od fyzických osob, které se zdržují na pracovišti kontrolované osoby a vykonávají pro ni práci, osvědčení totožnosti a nejde-li o manžela nebo dítě kontrolované fyzické osoby, i prokázání, že tuto práci vykonávají na základě pracovněprávního vztahu nebo na základě jiné smlouvy. Dotazování fyzických osob zdržujících se na pracovišti pak nelze zaměňovat s prováděním výslechu, neboť v daném případě se jedná o oprávnění, které má inspektorovi umožnit získání informací, kterému mohou pomoci k efektivnímu zacílení kontroly. Dále žalovaný upozornil, že protokol o kontrole pořízený na základě záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole lze použít jako důkaz. Jak již bylo konstatováno, protokol o kontrole nebyl ze strany žalobce nijak věcně napadán, žalobce namítal pouze procesní pochybení kontrolního a správního orgánu.

Žalovaný setrval na stanoviscích oprávněně, považoval skutkový stav za zjištěný bez důvodných pochybností, a proto považoval výsledek pana K. za nadbytečný. Žalobce byl mimo jiné oprávněn navrhnout důkazy, včetně návrhu na výsledek

konkrétního svědka, a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Bylo jen na rozhodnutí žalobce, že tato práva nevyužil. Navíc žalovaný konstatoval, že důkaz výsledkem účastníka řízení je možný jen ve sporném řízení a jen jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. V daném případě však o sporné řízení nejde. Účastnické postavení je však důležitější oproti postavení svědka. Účastník řízení může navrhnout důkazy, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nahlížet do spisu, ale především, na rozdíl od svědka, není povinen vypovídat pravdivě. Pokud chtěl účastník řízení vypovídat před správním orgánem, mohl se dostavit na oblastní inspektorát práce a vyjádřit se do protokolu.

Žalovaný nepřisvědčil námitce žalobce týkající se ustanovení tlumočníka pro dané řízení. Zdůraznil, že žalobce ani pan K. nikdy neprohlásili, že by neuměli český jazyk. S protokolem byl žalobce seznámen, což stvrdil svým podpisem, nepodal proti protokolu námitky ve smyslu porušení práva na tlumočníka. Ani pan K. v den kontroly na místě nevyžadoval přítomnost tlumočníka, odpovídal smysluplně na dotazy inspektorky a v závěru podepsal prohlášení, že obsahu otázek rozuměl a údaje jsou uvedeny dle pravdy. Navíc lze důvodně předpokládat, že pokud obě osoby mají vydaná živnostenská oprávnění a zajišťují prodej zboží, česky umí a rozumí.

Žalovaný dále uvedl, že se oblastní inspektorát práce ve svém napadeném rozhodnutí vypořádal i s otázkou rodinného vztahu žalobce s panem K.

Žalovaný dále uvedl, že za správní delikt dle ust. § 140 odst. 1 písm c) zákona o zaměstnanosti lze v souladu s jeho ust. § 140 odst. 4 písm. f) uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč, nejméně však ve výši 250.000 Kč. Při určení výše pokuty je oblastní inspektorát práce povinen přihlédnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Má přitom povinnost uložit pokutu při splnění zákonných předpokladů a v rámci správního uvážení rozhoduje o její konkrétní výši. Z pohledu samotného podnikatele, zaměstnavatele umožňujícího a využívajícího nelegální zaměstnávání osob, jde o neoprávněnou výhodu oproti jiným, poctivým a legálně zaměstnávajícími podnikatelům. Žalovaný měl za to, že oblastní inspektorát práce v odůvodnění svého rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvedl, v čem spatřuje závažnost spáchaného správního deliktu, způsob a následky spáchání. Žalovaný se s tímto odůvodněním výše sankce ztotožnil.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný vyslovil nesouhlas s názorem žalobce, že by své rozhodnutí postavil toliko na svých subjektivních pocitech přesahujících objektivitu diskrečního uvážení správního orgánu. Uvedl, že žalobce byl oprávněn navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu správního řízení až do vydání rozhodnutí, měl právo vyjádřit v řízení své stanovisko nebo požádat o poskytnutí informací a rovněž právo nahlížet do správního spisu před vydáním rozhodnutí. O těchto právech byl žalobce během řízení řádně poučen a bylo jen na jeho vůli, zda jich využije či nikoliv. Žalovaný setrval na svém stanovisku, že v průběhu kontroly bylo postupováno v souladu se zákonem. Všechny důkazy uvedené v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce byly hodnoceny dle ust. § 50 odst. 4 správního řádu, a to na základě volného hodnocení důkazů. Konstatoval rovněž, že dle ust. § 8 písm. g) zákona o inspekci práce je povinností inspektora zjistit při kontrole skutečný stav a doložit kontrolní zjištění. Z toho dovodil, že inspektor je povinen, pokud mu nejsou

předloženy doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu, jinými možnostmi zjišťovat skutečný stav věci, tedy zjišťovat, zda je uzavřen základní pracovněprávní vztah, aby měl skutkové zjištění řádně doloženo. Ust. § 132 zákona o zaměstnanosti pak stanoví, že zaměstnanci orgánů kontroly jsou oprávněni při kontrolní činnosti vyžadovat od fyzických osob, které se zdržují na pracovišti kontrolované osoby a vykonávají pro ni práci, osvědčení totožnosti. U cizinců jsou dále oprávněni vyžadovat předložení povolení k zaměstnání, pokud to zákon vyžaduje. Z toho dovodil, že pokud není předložen doklad prokazující existenci pracovněprávního vztahu, pak inspektoři mají za povinnost zkoumat další skutečnosti, aby byla řádně doložena zjištění svědčící ve prospěch i v neprospěch kontrolované osoby. V takovém případě pak inspektorům inspekce práce nezbývá, než použít řádných prostředků stanovených zákonem, jimiž bezpochyby je pořízení záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob dle ust. § 132 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Tento záznam nelze považovat za záznam o podání vysvětlení dle ust. § 137 odst. 4 správního řádu ani za úřední záznam o spáchání přestupku nebo záznam o výsledku. Jedná se totiž o písemné zachycení zjištěných skutečností inspektorem na pracovišti, které je možné použít jako podklad pro protokol o výsledku kontroly i pro dokazování. To stejné pak platí i pro poskytnutí informací o zjišťovaných skutečnostech kontrolovanou osobou dle ust. § 7 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce. Veškeré záznamy sepsané s dotazovanými osobami v průběhu kontroly jsou pouze podkladem pro vypracování protokolu o kontrole, tedy jedním z podkladů, na základě kterých pak inspektor v protokolu o kontrole shrne zjištěný skutkový stav a uvede kontrolní závěry. Proti takovému protokolu o kontrole je možné podat opravné prostředky. Dále žalovaný uvedl, že na základě ust. § 141 odst. 6 správního řádu je ve sporném řízení výslovně umožněno správnímu orgánu vyslechnout účastníka jako svědka, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak. Ustanovení o výsledku svědka platí obdobně. Naproti tomu v řízení vedeném z moci úřední v souladu s ust. § 55 odst. 1 správního řádu každý, kdo není účastníkem, je povinen vypovídat jako svědek, musí vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Žalobce v postavení účastníka řízení tedy nemohl být ze strany oblastního inspektorátu práce předvolán a vyslechnut jako svědek, neboť ze zákona nemá tuto povinnost a nemůže být ke svědecké výpovědi nucen. Může se však sám dostavit ke správnímu orgánu a učinit výpověď. Žalovaný rovněž uvedl, že žalobci, respektive jeho zmocněnému zástupci, bylo po zahájení správního řízení doručováno oznámení o nařízeném ústním jednání, avšak zásilku si v úložní době nevyzvedl. Dřívější zásilku oblastního inspektorátu práce s oznámením o původním termínu nařízeného ústního jednání si však vyzvedl a následně požádal o ustanovení nového ústního jednání. Žalovaný zdůraznil, že zjištěný skutkový stav, o němž nejsou a nebyly důvodné pochybnosti, byl prokázán nejen namítaným záznamem, ale také dalšími listinami, uvedenými v protokolu o ústním jednání ze dne 7. 1. 2014. Ani žalobce ani pan K. během kontroly kontrolnímu orgánu nesdělili, že by neovládali český jazyk. Pan K. byl v době kontroly ve stánku sám, dle živnostenského zákona je podnikatel povinen zajistit, aby v provozovně určené pro prodej zboží nebo poskytování služeb spotřebitelům byla pro styk se spotřebiteli přítomna osoba splňující podmínku znalosti českého jazyka. K otázce platnosti plné moci žalovaný uvedl, že se žalobce dne 10. 4. 2014 osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně za účelem nahlédnutí do správního spisu. Je pravdou, že o tomto úkonu je ve spise učiněna pouze poznámka na zadních deskách spisu, kdy žalobce podepsal informaci, že převzal kopii celého spisu. Žalovaný přesto trvá na tom, že žalobce byl v době nahlédnutí do spisu zastoupen zmocněncem a tuto

informaci správnímu orgánu nevyvrátil. Oblastní inspektorát práce se o zániku zastoupení dozvěděl až dne 14. 4. 2014 a od té doby jednal pouze se žalobcem, jakožto účastníkem řízení. I kdyby skutečně došlo k odvolání plné moci už dne 10. 2. 2014, což správní orgány zpochybňují vzhledem k emailu, který byl zmocněnci odeslán dne 10. 4. 2014, nikoliv 10. 2. 2014, nemůže zmocnitel přenášet na zmocněnce svoji povinnost informovat o odvolání zmocnění třetí osoby. Zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného a není ani podstatné, zda se zastoupený o úkonech zástupce skutečně dozví. Správní orgán je dle ust. § 34 odst. 2 správního řádu povinen doručovat pouze zástupci.

Při nařízeném jednání zástupce žalobce poukázal na hlavní body žaloby a podrobněji se vyjádřil zejména k otázce plné moci a rozsahu zastupování, poukázal na vztah mezi panem K. a žalobcem, kteří jsou sešvagřeni a s ohledem na nový občanský zákoník lze na jejich spolupráci nahlížet jako na rodinný závod, jak ho citovaný zákon upravuje. Dále zdůraznil, že měli být vyslechnuti jako svědci především pan K. a žalobce, a poukázal na nedostatek tlumočníka při výpovědi pana K. Ze všech těchto důvodů pak uvedl, že shledává napadené rozhodnutí nezákonným a navrhl, aby bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Pověřená pracovnice žalovaného zdůraznila, že žalovaný je přesvědčen o tom, že skutkový stav této věci byl zjištěn nade vší pochybnost a žalobce, pokud měl výhrady proti protokolu sepsanému s panem K., měl možnost podat námitky. To neučil a pan K. sám nesdělil přítomným pracovníkům inspektorátu, že česky nerozumí a chce tlumočníka.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) a po prostudování obsahu správního spisu v kontextu s žalobními námitkami pak dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

Krajský soud v rámci přezkumného soudního řízení zjistil, že ve správním řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, postupoval žalovaný a před ním i prvostupňový správní orgán podle zákona o zaměstnanosti ve znění jeho novelizace provedené zákonem č. 367/2011 Sb., kterým byla s účinností od 1. 1. 2012 změněna dosavadní výše pokut v oblasti postihu nelegální práce, přičemž při postihu výkonu nelegální práce dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) a e) zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů byla jako nejnižší možná sankce stanovena částka 250.000 Kč. Krajský soud tak dospěl k názoru, že část ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (konkrétně část na konci tohoto ustanovení znějící: „nejméně však ve výši 250.000 Kč“) je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR), a to zejména s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, neboť nerespektuje zásadu, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nebylo pro delikventa likvidační. Proto senát 30 Ad zdejšího krajského soudu předložil ve věci 30 Ad 15/2012 dne 11. 12. 2013 Ústavnímu soudu ČR návrh ve smyslu ustanovení § 95 odst. 2 Ústavy na zrušení zmíněné části uvedeného ustanovení. Obdobný návrh předložil Ústavní soud i Městský soud v Praze. V návaznosti na podaný návrh vydal Ústavní soud k datu 9. 9. 2014 nálezní sp. zn. Pl. ÚS 52/13, dle něhož ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“ označil za rozporné s čl. 1, čl. 4 odst. 4,

čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Současně pak ust. § 140 odst. 4 písm. f) daného zákona ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“ zrušil dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů. Dále krajský soud zjistil, že daný nález byl ve Sbírce zákonů pod č. 219/2014 vyhlášen k datu 20. 10. 2014.

Na základě uvedeného je tedy zřejmé, že pokud oblastní inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 250.000 Kč s konstatováním, že tak učinil s ohledem na současnou právní úpravu na nejnižší možné hranici zákonné sazby, nelze než v kontextu se shora uvedeným konstatovat, že tak učinil na základě ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, které, jak Ústavní soud následně konstatoval, je v rozporu jednak s čl. 1, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a dále i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Krajský soud proto napadené rozhodnutí dle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Zrušení předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti a i následné zrušení napadeného rozhodnutí tak dává žalovanému prostor, aby za nově stanoveného rozpětí možného uložení sankce znovu zvážil všechny zjištěné okolnosti projednávané věci. Žalovaný bude přitom vázán ve smyslu ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. právními závěry vyslovenými zdejším soudem a v jejich intencích pak zváží, jestli zjištěné skutkové okolnosti projednávané věci svědčí ve prospěch závěru, že žalobce měl být vůbec za svůj postup pokutován.

Ve vazbě na shora uvedené hodnotil krajský soud skutkové okolnosti projednávané věci z pohledu jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti a správního řádu a neopomněl přitom zohlednit i závaznou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bodu 1. nebo 2. této právní úpravy. Dané ustanovení pak za nelegální práci označuje výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

V první řadě je nutno zdůraznit, že správní řád ukládá prvoinstančnímu správnímu orgánu a potažmo i žalovanému ve svém ust. § 3 povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ust. § 2. K této otázce se i závazně vyjádřil Nejvyšší správní soud a to v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010, kde uvedl, že *„Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality, přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný. Zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu je třeba klást v rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti, jako jedné ze základních forem správního trestání.“*

V daném případě, jak krajský soud zjistil, zahájil dne 5. 12. 2012 oblastní inspektorát práce u žalobce kontrolu na úseku ochrany pracovních vztahů a

pracovních podmínek a na úseku zaměstnanosti. Ze záznamu sepsaného o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob dne 5. 12. 2012 vyplynulo, že se v místě podnikání žalobce nacházela třetí osoba - pan M. K. který předložil svůj živnostenský list a dále živnostenský list svého švagra (žalobce) a sdělil, že svému švagrovi pomáhá s prodejem sušeného ovoce, kmínu a čaje. Pomoc vykonává na základě svého živnostenského oprávnění, přičemž zisk z prodeje předává švagrovi. Z následného záznamu o poskytnutí informací sepsaného oblastním inspektorátem práce dne 18. 12. 2012 vyplynulo, že při pokračování kontroly předložil žalobce originály faktur, na nichž byl jako dodavatel uveden pan K. a odběratel žalobce. Předmětem fakturace pak byla vykládka a nakládka zboží a zprostředkování prodeje. Žalobce dále uvedl, že panu K. vydává pokyny k práci na trzích. Žádné písemné ujednání s touto osobou nemá a žádný pracovněprávní vztah nebyl uzavřen. Na základě těchto zjištění pak oblastní inspektorát práce uzavřel, že žalobce umožnil panu K. ve své provozovně výkon závislé práce dle ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, čímž porušil ust. § 3 zákoníku práce a tím umožnil jmenovanému výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.

Naznačené skutkové okolnosti hodnotil krajský soud z pohledu další závazné judikatury Nejvyššího správního soudu. Z jeho rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35 mimo jiné vyplývá, že *„Otázka výkladu pojmu závislá práce je zjevně více než živá. Musíme se tudíž vrátit na začátek a ptát se, jaký je vlastně účel legální definice závislé práce (a z ní vycházející definice nelegální práce). Smyslem uvedené úpravy je nepochybně odlišit závislou práci od jiných aktivit, přičemž tento cíl vystupuje na povrch zejména tehdy, když správní orgán zkoumá, zda zaměstnavatel neporušil svou zákonnou povinnost tím, že neumožnil zaměstnanci vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu, který je k tomu určen. Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.“*

Podle Nejvyššího správního soudu *„Těmto požadavkům ovšem „nová“ definice závislé práce vyhoví docela dobře. Stačí pouze spojit jednotlivé znaky uvedené v § 2 odst. 1 zákoníku práce společným prvkem osobní či hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli – jenž ostatně vyplývá již ze samotného pojmu „závislá práce“ – a naplnit je v duchu této optiky konkrétním obsahem. Za (samostatný) znak je ovšem nutno považovat již první část definice, která hovoří o tom, že práce „je vykonávána“. Nejen z tohoto gramatického vyjádření (vid nedokonavý), ale zejména z účelu definice a postihu nelegální práce je zřejmé, že mohou zůstat v platnosti dřívější judikturní závěry o soustavnosti jako znaku závislé práce, neboť při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti.“*

Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené a to je důvodem, proč respektuje pokyny

zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou. A zde začíná být zřejmé, že i když poskytování odměny zaměstnanci není vymezeno v zákoně jako znak závislé práce, neznamená to, že by zcela ztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje. Podmínkou samozřejmě je, aby odměna tvořila (ne nutně jediný, ale ekonomicky významný) zdroj zaměstnancových příjmů – poskytnutí drobné protihodnoty např. v podobě daru je běžným zvykem i v případě jednorázové mezilidské výpomoci.“

Dále Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že „Není zkrátka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život. Ostatně je možno doplnit, že na popsanou formu sociální interakce pamatuje samo právo. Takzvaná občanská výpomoc není sice v současnosti v žádném účinném právním předpise definována, avšak § 384 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. prosince 1991, ji charakterizoval takto: „Jestliže občan pro jiného občana na jeho žádost provede nějakou práci, poskytne mu půjčku anebo mu jinak vypomůže, jde o občanskou výpomoc.“ Citovaná právní úprava nevyklučovala dokonce ani poskytnutí určité protihodnoty za občanskou výpomoc. Nejvyšší správní soud samozřejmě nehodlá opomíjet fakt, že „socialistický“ občanský zákoník v podstatě jen nahradil klasický příkazní vztah názvem občanská výpomoc, který byl zřejmě pro tehdejší politické vedení v duchu panující ideologie přijatelnější. Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.), kromě klasické příkazní smlouvy v § 2430 a násl. v § 700 a násl. upravuje tzv. rodinný závod, který vymezuje následujícím způsobem: „Za rodinný se považuje závod, ve kterém společně pracují manželé nebo alespoň s jedním z manželů i jejich příbuzní až do třetího stupně nebo osoby s manžely sešvagřené až do druhého stupně a který je ve vlastnictví některé z těchto osob.“ V tomto případě se dokonce počítá jak se soustavnou prací členů rodiny, tak i s jejich odměňováním ve formě podílu na zisku, to vše mimo režim zákoníku práce. A tak i tyto instituty, dřívější či současné, jsou projevem skutečnosti, že vzájemná mezilidská výpomoc či ryzí dobrovolnická činnost byly a jsou součástí sociální reality, kterou nemůže právo ignorovat, anebo dokonce popírat. Jde o vztahy přirozené a žádoucí, jež nemohou být demokratickým právním státem postihovány.“

Nejvyšší správní soud pak uzavřel, že „společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, 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 v řízení 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 tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), 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.“

Ze záznamů prováděných při zahájení i v průběhu kontroly vyplynulo, že v místě podnikání žalobce prodávala zboží třetí osoba – M. K. Z protokolů přitom nepochybně vyplynulo, že tato osoba neměla s žalobcem uzavřený žádný pracovní právní vztah. Proti postupu prvoinstančního orgánu i žalovaného vznášejí žalobce žalobní námitky procesního charakteru dotýkající se data vypovězení plné moci a návrhu na výpověď svědka. Tyto námitky krajský soud neshledal důvodnými.

Krajský soud se nemohl přiklonit k názoru žalobce, že mu byla upřena jeho základní procesní práva, když pan K., jakožto osoba vykonávající v jeho provozovně činnost ve formě prodeje zboží, nebyl vyslechnut jako svědek na základě řádného poučení. Ze skutkových okolností projednávané věci totiž vyplynulo, že při zahájení kontroly byl na provozovně sepsán záznam obsahující sdělení zmíněné osoby, která jej i podepsala. Z následných vyjádření žalobce, opět zaznamenaných v písemných protokolech, dále vyplynulo, že původní tvrzení pana K. nebylo žalobcem nijak zpochybňováno ani vyvráceno. Nevyvstala tedy jakákoliv potřeba zjištění skutkový stav doplňovat či upřesňovat dalšími důkazními prostředky, tedy ani navrhouvanou svědeckou výpovědí. Žalobce totiž tvrzení zmiňované osoby nijak nezpochybnil a důkazní řízení tak nebylo poznamenáno žádnou vadou.

Za důvodnou nelze označit ani námitku dotýkající se odvolání plné moci udělené zástupci žalobce, L. J. Jak vyplynulo ze správního řízení, předmětné odvolání plné moci předložil žalobce žalovanému spolu s podaným odvoláním proti rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 21. 3. 2014, čj. 15556/8.30/13/14.3, a to dne 15. 4. 2014. K tomuto datu byl tedy žalovaný informován o tom, že plná moc, udělená L. J., je žalobcem odvolána a to k datu 10. 2. 2014. Pokud tedy žalovaný či prvoinstanční orgán činili veškeré úkony ve vztahu k žalobci prostřednictvím jeho zástupce, a do 15.4.2014 činili tak s vědomím zmocnění uděleného zástupci dne 4. 1. 2013 (§ 33 odst. 1 správního řádu).

Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce týkající se ustanovení tlumočníka pro dané řízení. Z okolností případu totiž nevyplynulo, že by žalobce neovládal úřední jazyk. Nevyvstala tudíž potřeba řešit daný problém prostřednictvím ust. § 16 správního řádu.

Teprve při nařízeném jednání vznesl žalobce námitku dotýkající se potřeby pohlížet na spolupráci žalobce a pana K. z pohledu rodinného závodu upraveného v novém občanském zákoníku. Stalo se tak po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby stanovené ust. § 72 ods. 1 s.r.s. Touto námitkou se proto krajský soud již nemohl zabývat.

V nově otevřeném správním řízení bude žalovaný vázán shora prezentovaným právním názorem. Z tohoto pohledu znovu uváží, zda skutkové okolnosti projednávané věci skutečně svědčí ve prospěch závěru, že žalobce umožnil shora jmenované osobě výkon závislé práce. Tento úsudek učiní i ve světle shora zmiňované judikatury Nejvyššího správního soudu.

Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud v souladu s § 60 odst. 1 s.r.s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti

účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalobce. Jeho důvodně vynaloženými náklady soudního řízení byly zaplacené soudní poplatky ve výši 3.000 Kč a 1.000 Kč a odměna zástupce a jeho režijní výlohy. Odměna za zastupování se u soudních řízení dle s.ř.s. stanoví podle zásad pro mimosmluvní odměny, tedy podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (advokátní tarif). Zástupce učinil celkem 3 úkony právní služby po 3.100 Kč, a to převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast při jendání (§ 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu). Dále krajský soud přiznal žalobci nárok na úhradu 3 režijních paušálů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč. Dále krajský soud žalobci přiznal jízdné Týniště nad Orlicí a zpět ve výši 330 Kč a náhradu za promeškaný čas v délce dvou promeškaných půlhodin v celkové výši 200 Kč. To vše včetně DPH. Žalovaný proto byl zavázán k náhradě nákladů řízení v celkové výši uvedené ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 Hradci Králové dne 2. července 2015

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu