



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: M.S.**, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **21. 5. 2013**, čj. **1468/1.30/13/14.3**,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 5. 2013, čj. 1468/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení .

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Nedatovanou žalobou doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) osobně dne 17. 7. 2013 a na výzvu soudu následně doplněnou podáním ze dne 18. 9. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 5. 2013, čj. 1468/1.30/13/14.3 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*oblastní inspektorát*“) ze dne 12. 3. 2013, čj. 5019/6.72/13/14.3 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byl žalobce uznán odpovědným za správní delikt na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a byla mu 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“).

Žalobcova odpovědnost je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (...), tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě: - L.K. (...), který v době kontroly dne 11. 10. 2012 vykonával práci – pokladač dlažebních kostek na chodníku v Jáchymově na nám. Republiky u budovy radnice města, tímto způsobem vykonával výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah; 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

Žalobce především namítal, že Státní úřad inspekce práce při uložení správní pokuty a stanovení její výše nevzal v úvahu všeobecnou specifikou a problematiku spočívající v zaměstnávání převážné většiny romského etnika. Žalobce zdůraznil, že v řízení namítal, že většina Romů se hned druhý nebo třetí den již do práce nedostaví, a proto pan K. zatím neměl s žalobcem uzavřenou smlouvu. Na to kontrolu provádějící úřednice prakticky nereagovala, vůbec ji to nezajímalo. Žalobce vyslovil domněnku, že jí šlo jen o to uložit pokutu. Žalobce se rovněž domníval, že vzhledem k tomu, že se na pracovišti zároveň vyskytovali další dva zaměstnanci, kteří měli smlouvy naprosto v pořádku, a že vše vysvětlil, došla pracovnice provádějící kontrolu k nesprávnému hodnocení situace a k nesprávným závěrům. Žalobce byl přesvědčený, že jeho pochybení bylo oproti výši uložené pokuty nicotné, nadto, výše uložené pokuty je pro něj likvidační. To dokládal přiloženým rozpočtem jeho domácnosti, seznamem léků, které s manželkou pravidelně užívá, soupisem splátek Finančnímu úřadu v Kraslicích a kopií jeho bankovních výpisů. Těmito doklady dle žalobce vyplývá, že příjmy, které získává z podnikatelské činnosti, jdou jednak na splátky finančnímu úřadu, a jednak na ostatní náklady domácnosti, na něž nezbyvá z nízkých starobních důchodů dostatek finančních prostředků. Žalobce, nyní starobní důchodce, uvedl, že pracuje na živnostenský list a zaměstnává několik svých romských spoluobčanů, kteří nepobírají žádné dávky od úřadu práce. Případnou likvidací jeho drobného podnikání přijdou tito lidé o jakýkoliv příjem.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 19. 2. 2015 vyjádřil k věci tak, že žalobce nepopírá spáchání správního deliktu, za který mu byla pokuta uložena. Ta byla uložena v souladu s legislativou platnou v době rozhodování správních orgánů, a to v nejnižší možné míře stanovené zákonem. Žalovaný navrhoval žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] 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 se nejprve zabýval tím, zda správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav, resp., zda jednání žalobce vůbec bylo jednáním deliktním ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

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.*“.

Součástí správního spisu je listina označená jako „*Záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovněprávních vztahů a na úseku zaměstnanosti*“ datovaná dne 11. 10. 2012. V rubrice označené „*IV. A další zjištěné osoby*“ je mj. uvedeno, že L.K. v době kontroly (tedy dne 11. 10. 2012) „*pokládal dlažební kostky na chodníku, práci vykonává zkušebně, (...) pracovní smlouvu ani dohodu nemá, pracuje od 11. 10. 2012 od 10.20 na náměstí Republiky*“.

K osobě L.K. je na druhé straně druhého listu záznamu o zahájení kontroly přičiněna poznámka: „*Při odjezdu ze stavby (...) pan Kuruc stále pokládal dlažbu, a to ve 13.00, kdy umetal dlažbu, a dále pak pokračoval v pokládání dlažby.*“.

Prvoinstanční správní orgán pak v listině označené jako „*Předání věci*“ datované dne 22. 10. 2012 oznámil Úřadu práce ČR – krajské pobočce v Karlových Varech, že při kontrole provedené dne 11. 10. 2012 v době od 10.30 do 13.00 zjistil, že v době kontroly byla při výkonu práce zjištěna jedna osoba bez uzavřené pracovní smlouvy, dohody, a to L.K., který „*uvedl, že zde pracuje na zkoušku, a to zatím bez pracovní smlouvy nebo dohody od 11. 10. 2012. V době kontroly pokládal dlažbu v Jáchymově na chodníku u radnice dne 11. 10. 2012.*“.

Oblastní inspektorát následně v „*Protokolu o výsledku kontroly*“ datovaném dne 25. 10. 2012 uvedl ohledně průběhu kontroly a zjištěných skutečností toto: „*Na pracovišti byly zjištěny při výkonu práce fyzické osoby: občan České republiky L.K. (...); v době kontroly pokládal dlažební kostky na chodníku na nám. Republiky v Jáchymově u budovy radnice města a uvedl, že nemá sjednanou pracovní smlouvu ani dohodu, zatím práci vykonává zkušebně a smlouvu obdrží podle toho, zda se osvědčí – podle odvedené práce. Na místě uvedl, že pracuje od 11. 10. 2012 od 10.20 hod. pro pana M.S. (...) Pan K. práci na rekonstruovaném chodníku prováděl po celou dobu kontroly, také umetal hotovou dlažbu smetákem a dále pak pokračoval v pokládce. Ještě při ukončení kontroly ve 13.00 hodin pokračoval v prováděné práci.*“.

V dalším textu protokolu o výsledku kontroly pak prvoinstanční správní orgán konstatoval: „*Zaměstnavatel, pan M.S. (...) byl v průběhu prováděné kontroly dne 11. 10. 2012 přítomen a potvrdil vyjádření pana L.K. Na místě uvedl, že pan L.K. u něj pracuje ode dne 11. 10. 2012 na zkoušku (...). Odměna zatím sjednána nebyla.*“.

Výše uvedené listiny („*Záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovněprávních vztahů a na úseku zaměstnanosti*“ ze dne 11. 10. 2012; „*Předání věci*“ ze dne 22. 10. 2012; „*Protokol o výsledku kontroly*“ ze dne 25. 10. 2012) byly prvoinstančním správním orgánem provedeny k důkazu, o čemž byl vyhotoven „*Protokol o provedení důkazu listinami*“ ze dne 4. 3. 2013, čj. 2835/6.72/13/14.3/1, který obsahuje mj. tento text: „*Účastník řízení (= M.S.) svého práva využil a uvádí: K celé věci uvádím, že dne 10. 10. 2012 jsem pracoval v Jáchymově a kolem jel autem pan K. a ten se zastavil a zeptal se, jestli bych pro něj neměl práci. Já jsem mu řekl, že bych si ho musel vyzkoušet, protože se pokládala dlažba na chodník a to musí být přesně položeno. Domluvili jsme se tak, že druhý den 11. 10. 2012 dopoledne přijede a já si ho vyzkouším. Toho dne 11. 10. 2012 asi kolem 10.00 hod. přijel p. K. a já jsem mu řekl, co má dělat a on začal pokládat dlažbu. Asi za půl hodiny přišly inspektorky OIP na kontrolu (...).*“.

Soud dále přistoupil k objasnění toho, za co vlastně byl žalobce potrestán. 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, žalobcova odpovědnost je v prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „*Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (...), tím, že umožnil výkon nelegální práce fyzické osobě: - L.K. (...), který v době kontroly dne 11. 10. 2012 vykonával práci – pokladač dlažebních kostek na chodníku v Jáchymově na nám. Republiky u budovy radnice města, tímto způsobem vykonával výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah; dopustil se tak správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.*“. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí oblastní inspektorát popsal činnost L.K. v den kontroly (11. 10. 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 žalobce byl uznán odpovědným za to, že umožnil L.K. v době kontroly dne 11. 10. 2012 vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu činnost (práci) spočívající v pokládání dlažebních kostek na chodníku v Jáchymově na nám. Republiky u budovy radnice města. Předložené správní spisy skýtají oporu pro závěr, že L.K. vykonával popsanou činnost v rozmezí 10.20 – 13.00 hod. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta (ve výši čtvrt milionu korun) byla žalobci správním orgánem uložena za to, že L.K. umožnil vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu práci spočívající v pokládání dlažebních kostek na chodníku dne 11. 10. 2012 nanejvýš v délce dvou hodin a čtyřiceti minut.

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 žalobce umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, konkrétně umožnil L.K. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Z důkazů provedených správním orgánem ani z výroku prvoinstančního rozhodnutí (tak, jak jsou popsány výše) **rozhodně nevyplývá, že by L.K. vykonával 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 ani ne tři hodiny a pouze v jednom dni lze jen stěží označit za soustavnou (nelegální) práci. Stejně tak nebylo prokázáno poskytnutí jakékoliv odměny, mzdy či platu žalobcem panu L.K. Shrnuto, **správní orgány nezjistily stav věci tak, aby je opravňoval k závěrům vyjeveným v jejich rozhodnutích. Náprava tohoto pochybení proto bude prioritou dalšího řízení před správními orgány.** Z tohoto důvodu se soud nezabýval žalobní námitkou stran výše

pokuty, neboť by to bylo, vzhledem k důvodům, které vedly soud ke zrušení napadeného rozhodnutí, nadbytečné. Teprve až ve chvíli, kdy bude skutkový stav postaven najisto, bude možné zaobírat se otázkou přiměřenosti (případně) sankce. V té souvislosti je rovněž vhodné připomenout náleze 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.).

[V] Náklady řízení

Žalobce, který měl ve věci úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl. Žalobci však žádné takové náklady řízení nevznikly, neboť v řízení nebyl zastoupen a byl osvobozen od soudních poplatků. Proto bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejblíže 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. dubna 2015

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková