



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., v právní věci žalobce **J. P.**, zastoupeného JUDr. Vlastimilem Vezdenkem, advokátem se sídlem v Opavě, Hauerova 3, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2013, č. j. 2328/1.30/13/14.3, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. Rozhodnutí **Státního úřadu inspekce práce** ze dne 7. 8. 2013, č. j. 2328/1.30/13/14.3, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Vlastimila Vezdenka, advokáta se sídlem v Opavě, Hauerova 3.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2013, č. j. 2328/1.30/13/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 4. 2013, č. j. 7264/10.71-D/13/14.3. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil vykonávat nelegální práci, když umožnil na svém pracovišti „Sběrna u hřbitova“ na adrese H. ul., M. A. dne 12. 4. 2012 fyzické osobě F. K. a dne 25. 5. 2012 fyzické osobě M.B. výkon práce spočívající ve třídění železného odpadu, resp. jeho řezání a nakládání, a to bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, za což byla žalobci uložena pokuta dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250.000 Kč.

Žalobce považuje rozhodnutí za nesprávné, neboť vychází z nesprávných skutkových závěrů a zejména z nesprávného právního posouzení věci. Žalobce je přesvědčen, že z jeho vysvětlení a ze svědeckých výpovědí F. K. a M. B. nelze dovodit, a to mimo jiné také s ohledem na jejich vztah k žalobci (bratranec a synovec), že by pro žalobce vykonávali nelegální práci. Žalobce zdůrazňuje, že ze strany obou jmenovaných šlo o činnost jednorázovou, omezenou na velice krátký časový úsek a vykonávanou bez nároku či příslibu na jakoukoliv odměnu. Žalobce se tak domnívá, že tato jejich činnost nemůže naplňovat kritéria výkonu závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah dle ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti v návaznosti na ustanovení § 2 a 3 zákoníku práce.

Žalobce dále namítl, že pokuta ve výši 250.000 Kč je nepřiměřeně tvrdou sankcí a pro žalobce má vyloženě likvidační charakter.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby, a uvedl, že žalobní námítky jsou totožné s námitkami odvolacími, se kterými se vypořádal v napadeném rozhodnutí, žalovaný trvá na svém rozhodnutí. Žalovaný se velmi podrobně zabýval naplněním znaků závislé práce, které jsou uvedeny toliko v ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce. Mzda, plat nebo odměna za práci, práce v pracovní době, na náklady zaměstnavatele a na jeho zodpovědnost nejsou dle žalovaného od 1. 1. 2012 znaky závislé práce.

Co se týká pokuty, žalovaný považuje její odůvodnění za dostatečné a uvádí, že se striktně řídil ustanovením zákona o zaměstnanosti a uložil ji na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Nižší pokutu nemohl žalobci uložit.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 12. 4. 2012 při kontrole ve Sběrně kovového odpadu byl zjištěn F. K., jak třídí kovový odpad a dále J. P. ml., který měl uzavřenu dohodu o provedení práce. F. K. je bratrancem žalobce a 12. 4. 2012 přišel za žalobcem za účelem půjčky peněz, jeho přítomnosti žalobce využil a požádal ho o pomoc při třídění železného odpadu. Pracoval od 9:00 hod. do 10:30 hod. žalobce na tuto práci nesjednal žádný pracovněprávní vztah ani mu nevyplatil žádnou odměnu. Dne 25. 5. 2012 byla provedena další kontrola ve Sběrně kovového odpadu kontrola inspektorem správního orgánu I. stupně, při které byl při výkonu práce zjištěn dne 25. 5. 2012 v 10:35 hod. M. B., který sdělil, že nakládá železo dnes

od 10:00 hod., nemá nic sjednaného, přišel pomoci svému strýci v deset hodin a ihned odchází. Na otázku, komu je podřízen, odpověděl, že se nechtěl dívat, jak starší strýc pracuje, tak to převzal za něj a pomohl mu. Dále uvedl, že pracovní dobu nemá sjednanou, že pracoval bez nároku na odměnu. Žalobce podal vysvětlení k protokolu, v němž uvedl, že se jednalo pouze o krátkodobou rodinnou výpomoc složit a zkrátit těžký materiál, který žalobce nemohl zvednout, nejednalo se o žádný pracovní vztah. Pro uvedené práce byly nachystány dohody o provedení práce, které z různých důvodů nebyly podepsány. Pokud se naskytne více práce, vejde v platnost u obou jmenovaných dohoda o provedení práce. Pokud dojde nárazově k nějaké práci, kterou sám nezvládnu, nikdy nepožádám o pomoc nikoho ani z nejbližší rodiny, byť by se jednalo o práci na 1 minutu. Následně správní orgán I. stupně vydal dne 15. 10. 2012 příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalobce podal odpor. Při ústním jednání dne 14. 1. 2013 žalobce mj. uvedl, že M. B. si zpracovával svůj materiál, který si přivezl, protože kratší trubky jsou za vyšší cenu. Dále uvedl, že smlouvy měl nachystány k podpisu, ale neměl důvod je přijmout. Dne 20. 2. 2013 byl vyslechnut M. B., který uvedl stejné skutečnosti jako žalobce při ústním jednání dne 14. 1. 2013. Rovněž byl vyslechnut F. K., který uvedl stejné skutečnosti jako při kontrole.

Dne 3. 4. 2013 vydal správní orgán I. stupně výše uvedené rozhodnutí, které odůvodnil tak, že dle jeho názoru byly zcela naplněna znaky charakterizující výkon závislé práce. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí konstatoval, že má za prokázané, že pro žalobce M. B. a F. K. vykonávali pracovní činnost spočívající v řezání, třídění a nakládání železného odpadu, aniž by mezi žalobcem a fyzickými osobami došlo k uzavření pracovněprávního poměru. Z výpovědi žalobce a obou osob dle správního orgánu I. stupně vyplývá, že u žalobce nešlo o jednorázovou výpomoc rodinného příslušníka, ale o běžnou praxi v jeho podnikání, kdy jednotlivé osoby krátkodobě žalobci vypomáhaly, aniž by žalobce řešil jejich pracovněprávní vztah, přičemž tyto osoby byly vedeny jako uchazeči na úřadu práce. Pravdivosti jejich tvrzení odpovídá i to, že měl žalobce dohody o provedení práce pouze nachystány k podpisu a jmenované osoby pracovaly krátkou dobu. Tomuto zcela odporují pozdější tvrzení žalobce i obou osob, když zcela popírali jakýkoli pracovněprávní vztah s tím, že M. B. měl údajně řezat své trubky, které chtěl žalobci prodat, a F. K. vypomáhal jen několik minut, neboť v té době si přišel od žalobce půjčit peníze. Správní orgán I. stupně uzavřel, že z provedeného dokazování je zřejmé, že v případě žalobce došlo k naplnění definice nelegální práce, neboť s vědomím žalobce jako zaměstnavatele, jeho jménem, podle jeho pokynů a pro něj osobně vykonávaly fyzické osoby práce, aniž by s ním uzavřely pracovněprávní vztah.

Proti tomuto rozhodnutí orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, v němž namítal v zásadě stejné důvody, které následně namítl v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. O odvolání žalobce bylo rozhodnuto dne 7. 8. 2013 žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval naplněním definičních znaků závislé práce, odměnu za práci nepovažuje za znak závislé práce, ale pouze za důsledek výkonu závislé práce. Dle žalovaného je nepochybné, že byl splněn znak nadřízenosti a podřízenosti, neboť oba jmenovaní se v provozovně museli řídit pokyny žalobce, nemohli si počínat autonomně a nezávisle na žalobci. K soustavnosti výkonu nelegální práce žalovaný uvedl, že ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti nelegální práci neváže

na určitý rozsah či dobu, po kterou by musela být práce vykonávána, aby se jednalo o práci nelegální. Soustavnost ani nemůže být znakem závislé práce již proto, že existují i krátkodobé a méně rozsáhlé činnosti, které pak mohou být vykonávány na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Že by obě jmenované osoby vykonávaly práci bez sebemenšího významu, zcela ojediněle a nahodile, nezávisle na vůli účastníka, je v rozporu s vyjádřením žalobce, který uvedl, že pro pracovníky byly nachystány dohody o provedení práce, které dosud nebyly z různých důvodů podepsány. Dále žalovaný doplnil, že z hlediska správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti není rozdíl mezi umožněním nelegální práce bratranci, synovci a osobě cizí. Pokud se týká závislé práce, znaky, které ji odlišují od občanské výpomoci, jsou vztah nadřízenosti a podřízenosti a výkon práce jménem jiného. S ohledem na skutečnost, že posuzované jednání naplňuje všechny znaky závislé práce, kterou je vždy třeba vykonávat v uzavřeném základním pracovněprávním vztahu, nejednalo se o občanskou výpomoc.

Krajský soud nejprve dospěl k závěru, že žaloba je včasná, podána oprávněnou osobou, přípustná a jsou splněny veškeré podmínky pro její projednání. Soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních bodů v souladu s dispoziční zásadou (§ 75 odst. 2 věta první zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

Krajský soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že popsání jednání M. B. a F. K. nenaplňuje všechny znaky závislé práce. Jak se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích (zejména rozhodnutí ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, dostupné na www.nssoud.cz), i při nové definici závislé práce, jak ji zákonodárce upravil v roce 2011, zůstává v platnosti soustavnost jako znak závislé práce, neboť při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti. Jakkoli je nutné tento první znak aplikovat uvážlivě, neboť kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné, v tomto posuzovaném případě samy správní orgány tento znak pomíjejí, když uvádějí, že soustavnost není znakem závislé práce. Tato úvaha je však chybná. Správní orgán pro svůj závěr o závislé práci musí z dalších skutečností (jako je např. charakter činnosti, množství provedené práce apod.) dovodit soustavnější charakter práce či alespoň vůli stran, aby se práce soustavnou stala (viz práce na zkoušku).

Stejně tak krajský soud neshledal naplnění znaku nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, když žalovaný ani nijak blíže nespecifikuje, v čem konkrétně naplnění tohoto znaku spatřuje, resp. spatřuje jej v tom, že oba jmenovaní se v provozovně museli řídit pokyny žalobce, nemohli si počínat autonomně a nezávisle na žalobci. Podřízenost zaměstnance typicky vyvěrá z osobní (ať již ekonomické či jiné) závislosti zaměstnance na zaměstnavateli a pomáhá odlišit závislou práci od mezilidské výpomoci. Proto je nutno v souvislosti

s posuzovaným případem věnovat tomuto znaku a jeho prokazování zvláštní pozornost. Jak uvedl ve výše zmíněném rozhodnutí Nejvyšší správní soud, *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.*

Samozřejmě zaměstnanec může být ke vstupu do podřízeného vztahu vůči zaměstnavateli motivován i jinak – typicky příslibem uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu (tzv. „práce na zkoušku“ je jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce). I to může založit určitou formu osobní závislosti na zaměstnavateli a z toho vyplývající snahu vyhovět jeho pokynům. Formálně sem lze zahrnout i případy, kdy zaměstnanec vykonává práci zcela nedobrovolně, jelikož jeho závislost na zaměstnavateli má specifické příčiny (psychická závislost, strach apod.); i pak sice půjde o nelegální práci, její společenská nebezpečnost však již bude ležet spíše v rovině trestního práva (vydírání, obchodování s lidmi apod.). Jestliže ale správní orgán neprokáže ani pobírání či příslib odměny, ani jinou skutečnost, která by zavaděla důvod se domnívat, že byla u jedné osoby dána osobní závislost na druhé, pak se o závislou práci jednat nebude, neboť zde chybí znak spočívající ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Platí tedy, že když určitá osoba vykonává danou činnost pro jinou osobu dobrovolně a zároveň s vědomím, že protistraně nevzniká závazek poskytnout jí jakoukoliv protihodnotu (resp. nepodaří-li se prokázat opak), půjde zpravidla o přátelskou výpomoc či dobrovolnickou činnost.

Nejvyšší správní soud nehodlá zlehčovat problém nelegální práce a jejího postihování. Odlišovat závislou práci od mezilidské výpomoci je však nezbytné. Nelegální práce je nepochybně závažným a rozšířeným negativním společenským jevem a jeho původci jistě mají a budou mít snahu skrývat jej za jednání jiná, právem dovolená. Prokazování znaků jako je soustavnost či vztah podřízenosti vůči zaměstnavateli představuje v konkrétních případech pro inspektoráty práce velmi náročný úkol. Přesto na ně však nelze rezignovat a namísto odlišování různých činností jednu z nich prohlásit za neexistující (tedy tvrdit, že závislou prací je vlastně jakákoliv činnost, kterou jeden člověk vykonává pro druhého podle jeho požadavků). Není zkrátka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život.

K tomuto krajský soud uzavírá, že správní orgán I. stupně a následně žalovaný dospěly ke skutkovému závěru, že F. K. a M. B. vykonávali u žalobce činnost spočívající v řezání, třídění a nakládání železného odpadu a nijak nepochybovali tvrzení žalobce a jmenovaných osob, že se jednalo o krátkodobou

činnost, nelze v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyvodit mezi žalobcem a jednotlivými osobami vztah nadřízenosti a podřízenosti z pouhé skutečnosti, že tyto osoby vykonávaly práci podle pokynů žalobce. *Jednotlivé znaky závislé práce musí být splněny kumulativně v každém jednotlivém vztahu mezi žalobcem jako zaměstnavatelem a konkrétní osobou. Nelze tedy naplnění znaků závislé práce odůvodňovat mj. tak, jak to udělal správní orgán I. stupně tedy, že poněvadž správní orgán I. stupně opakovaně přistihl příbuzné žalobce v jeho provozovně, nešlo tak o jednorázovou výpomoc rodinného příslušníka, ale o běžnou praxi v jeho podnikání. Případné opakování takového jednání by mohlo a mělo být zohledněno při stanovení sankce.*

Správní orgán I. stupně potažmo žalovaný tedy musí prokázat splnění všech znaků závislé práce u každé z výše uvedených osob. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, prokazování znaků představuje v konkrétních případech pro inspektoráty práce velmi náročný úkol. Přesto na ně však nelze rezignovat a namísto odlišování různých činností jednu z nich bez řádných důvodů prohlásit za neexistující (v tomto případě občanskou výpomoc).

Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí je nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byl zrušen § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Na základě tohoto nálezu by totiž připadalo v úvahu i uložení nižší pokuty než 250 000 Kč. Logicky však – protože k vydání citovaného nálezu Ústavního soudu došlo až v průběhu řízení před soudem – žalobou napadené správní rozhodnutí neobsahuje odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta ve výši 250 000 Kč, s výjimkou konstatování, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí. Nelze samozřejmě oprávněně tento nedostatek žalovanému správnímu orgánu vzhledem k okolnostem vytýkat. Zároveň však ale nemůže rozhodnutí z tohoto hlediska obstát. Naopak, důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013-41). Bude tedy na správních orgánech, aby se znovu zabývaly stanovením výše pokuty s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci.

Z výše uvedených důvodů krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Současně krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s.ř.s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.). V souladu s ust. § 76 odst. 1 s.ř.s. bylo ve věci rozhodnuto bez jednání.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého procesně úspěšnému žalobci vzniklo vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce tvoří:

- a) zaplacený soudní poplatek celkem 4.000 Kč
- b) náklady právního zastoupení advokátem
 - α) odměna advokáta za zastupování v řízení ve výši 3.100 Kč bez DPH / úkon při těchto úkonech právní služby poskytnutých po 31. 12. 2012 § 7, § 9 odst. 4 písm.

1) příprava a převzetí věci	b)	
2) sepis žaloby	vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění od r. 2013	6.200 Kč
β) paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč bez DPH / úkon při úkonech právní pomoci vypočtených pod písm. α)	§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.	600 Kč
γ) DPH 21% z částek uvedených pod písm.α) – β)		1.428 Kč
<i>Celkem</i>		<i>12.228 Kč</i>

Soud proto uložil žalovanému zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to dle § 64 s.ř.s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „o.s.ř.“) k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 9. dubna 2015

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu