



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: Ch.N.V.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. července 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. července 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16.342,- Kč, a to k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, 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 17. 9. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 7. 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3 (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 2. 4. 2013, čj. 6216/6.72/13/14.3 (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 ustanovení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (...) tedy umožnil výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání osobě D.V.D. (...), neboť jmenovaný pro účastníka řízení minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 v provozovně „EUROMARKET“ (...) vykonával bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu (...)“.

Soud se zde bude prioritně zabývat tím, zda uložení pokuty za tento skutek ve výši čtvrt milionu korun bylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Teprve kdyby se došlo k tomu, že ano, mělo by smysl se dále věnovat tomu, zda v předmětné věci byla odpovědnost žalobci prokázána dostatečně.

[III] Žaloba

Žalobce v obecné rovině namítal porušení ustanovení o řízení, a to tak závažným způsobem, že to mohlo mít a mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Především pak konstatoval porušení § 2 odst. 3, § 3, § 4, § 16, § 36, § 37, § 50 a § 52 správního řádu.

Žalobce jako primární pochybení spatřoval absenci tlumočníka při kontrole dne 10. 4. 2012. Z obsahu správního spisu je evidentní, že v řízení došlo k několika nedorozuměním, která byla evidentně zapříčiněna špatnou komunikací. Žalobce byl přesvědčen, že bylo povinností správního orgánu poučit ho o jeho právech v rámci dané kontroly a celého následně vedeného řízení. I kdyby se takové poučení nezmiňovalo o ničem jiném, tak se minimálně mělo zmínit o právu na tlumočníka. Vzhledem k tomu, že účastník řízení o žádné takové možnosti nevěděl, nemohl logicky ani takový požadavek vznést. Je sice pravdou, že neznalost nikoho neomlouvá, ale na druhé straně je zde uvedená poučovací povinnost, která v daném případě u občanů cizí národnosti je o to naléhavější. Zejména u osob z Asie je již v jejich povaze silně zakořeněn pocit sounáležitosti a je jejich mentalitou vycházet každému vstříc. Nechtěli činit kontrolnímu správnímu orgánu žádné potíže, a tudíž s ním plně spolupracovali, což jim, jak se ukázalo, bylo spíše na škodu, ale to nezbavuje správní orgán jeho základních povinností. Žalobce nebyl poučen o možnosti požadovat přítomnost tlumočníka a ani nebyl poučen o možnosti odmítnout podpis předmětného protokolu, který následně v nevědomosti podepsal. Žalovaný sám připustil, že otázky směřované k výkonu práce pana D.V.D., zaznamenané v záznamu podle § 132 zákona o zaměstnanosti, tlumočila dcera účastníka řízení. Žalobce to považoval za důležitou okolnost, neboť zásadní výpověď, v podstatě je možné i říci, že výslech osoby, na jehož základě je vedeno správní řízení, musela

zajišťovat za pomoci svých tlumočnických schopností dcera žalobce. Ten byl toho názoru, že minimálně v tuto chvíli muselo být správnímu orgánu zjevné, že přítomnost tlumočníka je nezbytná, protože takovýmto způsobem není možné vést řízení. Ačkoliv tedy byla v provozovně osoba, která rozumí česky, nelze porušení správního řádu zahlazovat odkazem na právní předpis, který se na danou situaci nevztahuje, a tudíž jej není možné ani pro takovou situaci aplikovat. Žalobce byl přesvědčen, že vypořádání námitky absence tlumočníka bylo provedeno v rozporu se zákonem a závěry správního orgánu byly v tomto ohledu nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné, přičemž tyto vady způsobily nezákonnost rozhodnutí.

S výše uvedeným pak souvisí fakt, že podkladem pro rozhodnutí ve věci byl protokol o výsledku kontroly, záznam o zjištěných skutečnostech a žádost o přezkum protokolu. Ve všech těchto důkazech bylo jednoznačně uvedeno, že pan D.V.D. v provozovně patřící žalobci nepracoval, nýbrž pouze vypomáhal. Tento fakt byl jednoznačně potvrzen, jak v protokolu o výsledku kontroly, kde je zachyceno, že žalobce sdělil kontrolorům, že D.V.D. je jeho kamarád, který mu pouze vypomáhá, tak v záznamu o zjištěných skutečnostech, kde pan D.V.D. potvrzuje, že pro žalobce nepracuje, ale pouze mu vypomáhá. Žalobce zdůraznil, že v případě činnosti svědka v jeho provozovně se jednalo čistě o občanskou výpomoc, což bylo jednoznačně potvrzeno jak konstatováním žalobce, tak svědka. Žalovaný tento závěr odmítl s tím, že tato možnost je vyvrácena s ohledem na naplnění definičních znaků práce, a rovněž tím, že žalobce uvedl ve vyjádření k protokolu o kontrole, že se svědkem od 11. 4. 2013 podniká. Žalobce v té souvislosti zpochybnil závěry správních orgánů o naplnění definičních znaků nelegální práce v kontextu s výkladem závěrů plynoucích z rozsudku Městského soudu v Praze ve věci sp.zn. 10 Ca 102/2009. Nelze totiž jen z prostého naplnění znaků závislé práce činit okamžitý závěr o nelegální práci, protože, jak vyložil i městský soud, je nutné zvážit, zda se v takovém případě nejednalo o občanskou výpomoc, avšak správní orgán ze zjištění o naplnění daných definičních znaků bez dalšího učinil závěr o spáchání správního deliktu. Žalobce rovněž připomněl zásadu in dubio pro reo, dle které platí, že v případě jakýchkoliv rozumných pochybností o skutku tak, jak je vyložen, je třeba postupovat ve prospěch obviněného. Ačkoliv je tato zásada platná především pro trestní právo, je třeba ji aplikovat i v řízení o správních deliktech, které je svou podstatou řízením obdobným a i zde je třeba zjistit všechny okolnosti nade vší pochybnost. S ohledem na uvedené žalobce brojil proti způsobu, jakým se žalovaný, resp. prvoinstanční orgán, vypořádal s návrhem na doplnění dokazování. Žalobcem bylo v průběhu řízení navrhováno provedení důkazu výsledkem svědka, který dle jeho názoru mohl pomoci k objasnění skutečného stavu věci a odstranit rozpory, které vznikly v důsledku procesních pochybení správního orgánu, zejména pro absenci tlumočníka. Správní orgány považovaly takové dokazování za nadbytečné, avšak tento svůj závěr dostatečně nezduvodnily, respektive zdůvodnily v rozporu se zákonem a požadavkem na náležité zjištění stavu věci, když zcela v rozporu s konstatováními zainteresovaných odkazujícími na občanskou výpomoc, dovodily závěr o nelegálním zaměstnávání. Žalovaný správní orgán nad to zdůvodnil nemožnost provedení důkazu výsledkem svědka konstatováním, že správní řád umožňuje provedení tohoto důkazu toliko v řízení sporném. Žalobce k tomuto uvedl, že tento návrh se netýkal pouze účastníka řízení, ale rovněž jeho dcery a svědka a měl jednoznačně prokázat neodůvodněnost závěrů správních orgánů. Ze spisového materiálu je zjiitelné, že správní orgány nezjistily stav věci nade vší pochybnost a zjištěné závěry při aplikaci zásady in dubio pro reo jednoznačně mluví ve prospěch žalobce, když ve správním řízení nebyly odstraněny zásadní rozpory, pokud jde o povahu vztahu mezi žalobcem a svědkem, přičemž

oba shodně konstatovali, že svědek v obchodě žalobce pouze přátelsky vypomáhal, avšak správní orgány tato konstatování nebraly vůbec v potaz a bez jakýchkoliv dalších důkazů uznaly žalobce vinným ze spáchání správního deliktu. Závěry správního orgánu jsou v tomto ohledu nepřesvědčivé, nerespektují požadavek na náležitě zjištěný stav věci (rozpor se zásadou materiální pravdy) a naprosto ignorují povinnost rozhodovat v pochybnostech ve prospěch osoby, proti níž je správní řízení vedeno.

Žalobce dále zpochybnil způsob, jakým bylo naloženo s jím podaným písemným vyjádřením ke kontrole. Žalobce si byl vědom skutečnosti, že v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu platí, že podání je posuzováno podle svého obsahu, avšak toto ustanovení musí být používáno v souladu právě s vůlí vyjadřovanou tím, kdo dané podání činí, a nikoliv na základě libovůle správního orgánu. Pokud žalobce označil své podání jako vyjádření a svým obsahem bylo vyjádřením k vedenému řízení, resp. v podstatě návrhem na doplnění dokazování, nemůže správní orgán s takovýmto vyjádřením nakládat podle své volní úvahy, ale musí respektovat vůli podatelovu a skutečnosti, které se tento snaží správnímu orgánu sdělit. Dle názoru žalobce postupoval správní orgán v rozporu se zákonem, pokud jím učiněné vyjádření posoudil jako žádost o přezkoumání protokolu a tuto zamítl. V takovém případě totiž nemohlo být k návrhu účastníka přihlíženo, a tudíž nemohlo být ani podkladem pro vedení správního řízení. Místo toho, aby správní orgán naložil s tímto vyjádřením tak, jak byla vůle žalobcova, dovodil z daného vyjádření absurdní závěry o tom, že toto prohlášení v podstatě potvrzuje nelegální zaměstnávání. Žalobce byl přesvědčen, že byl takovým postupem správního orgánu zkrácen na právu činit návrhy na provedení důkazů a právu vyjadřovat se k řízení po celou dobu jeho vedení.

Žalobce také zpochybnil výši uložené sankce, přičemž byl přesvědčen o tom, že byla nepřiměřená a ve svém důsledku likvidační, což jev rozporu s ústavním pořádkem. Žalobce si byl vědom, že z § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti plyne, že pokuta ve výši 250.000,- Kč je minimální, jakou lze za dané provinění uložit, avšak byl přesvědčen, že tato skutečnost nic nemění na tom, že uložená pokuta může být nepřiměřená. Žalobce v té souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu v obdobných věcech týkajících se zákonného minima ukládaných pokut. Žalobce byl toho názoru, že ačkoliv i v jeho případě byla sankce uložena v minimální možné výši, byla nepřiměřená a jeví se jako nespravedlivá, způsobila prakticky zlikvidovat celé žalobcovo podnikání.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Státní úřad inspekce práce se dne 7. 11. 2013 pod čj. 4115/1.30/13/14.3 vyjádřil k podstatě věci tak, že postupoval v souladu se zákonem. Navrhoval žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Plzni původně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, čj. 30A 66/2013 – 78 (dále též jen „*rozsudek krajského soudu ze dne 28. 8. 2014*“), tak, že *I)* rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 19. 7. 2013, čj. 2080/1.30/13/14.3, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému; a *II)* žalovaný je povinen nahradit žalobci

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 tedy nebylo zatím postaveno najisto, zda skutek, za nějž byl žalobce shledán odpovědným, je podle stávající úpravy sankcionovatelný, a proto tu není žádného racionálního důvodu, aby se soud dále zabýval tím, zda jeho spáchání bylo či nebylo žalobci správními orgány dostatečně prokázáno.

[V] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Žalovaný brojil proti rozsudku krajského soudu ze dne 28. 8. 2014 kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 Ads 224/2014 – 41 (dále též jen „rozsudek NSS“). Tím byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 8. 2014, čj. 30 A 66/2013 - 78, zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku mj. uvedl: „(...) *Krajský soud se hodnocením toho, zda bylo prokázáno spáchání správního deliktu, nezabýval proto, že nebylo postaveno na jisto, zda je skutek sankcionovatelný. Koncepci „sankcionovatelnosti“ přitom krajský soud vytvořil v rámci úvah o výši pokuty. Zabýval se tedy otázkou sankce, aniž by posuzoval námitky směřující vůči vině žalobce. Takovýto postup nemůže obstát. Výrok o trestu má svůj podklad ve výroku o odpovědnosti, a proto pokud by výrok o odpovědnosti žalobce za správní delikt byl nezákonný, samostatně by neobstál ani výrok o trestu. Domáhal-li se proto žalobce přezkoumání výroku o jeho odpovědnosti za správní delikt, krajský soud musel nejprve řádně přezkoumat otázku odpovědnosti žalobce. Až poté se mohl, v návaznosti na řešení této otázky, vypořádat s výtkou co do přiměřenosti udělené sankce. V nyní posuzovaném případě však krajský soud upřednostnil přezkum výroku o sankci před přezkumem žalobních námitek ohledně toho, zda jednání žalobce vůbec bylo jednáním deliktním, zda skutek správní orgány posoudily v souladu se zákonem, atp. Závěry krajského soudu týkající se sankce je proto nutné považovat přinejmenším za předčasné. Přezkum sankce udělené správním orgánem je na místě až po vyřešení námitek směřujících proti odpovědnosti žalobce 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 žalobce za spáchání správního deliktu, zůstaly v nynějším případě jak pro účastníky sporu, tak pro Nejvyšší správní soud skryty. 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 se jedná o odůvodnění nesrozumitelné, a tudíž nepřezkoumatelné.*

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

Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

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.

Krajský soud se, veden závazným právním názorem vyjeveným v rozsudku NSS, 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.

Součástí správního spisu je 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*“ datovaná dne 10. 4. 2012, podle níž D.V.D. poskytl prvoinstančnímu správnímu orgánu následující informace. Na otázku, pro koho na místě pracuje, uvedl, že pro majitele. Na otázku od kterého dne zde práci vykonává, odpověděl D.V.D., že dneska. Odpověď „zakládal zboží do regálu“ obdržel správní orgán na otázku, jakou práci zde D.V.D. vykonává. Oblastní inspektorát rovněž obdržel informaci o tom, že pan D. nemá uzavřený pracovněprávní vztah, nemá sjednanou pracovní dobu, nemá vedenou evidenci pracovní doby a nedostává žádnou odměnu. Na otázku komu je podřízen, příp. kdo mu přiděluje úkoly a kontroluje jeho práci, pan D. odpověděl: „Sám z vlastního rozhodnutí“. Rovněž uvedl, že zboží jím zakládané do regálu patří majiteli. Na poslední otázku, zda je evidován na úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, prohlásil, že ne, že pracuje na tržnici v Českých Budějovicích.

Listina ze dne 11. 4. 2012 označená jako „*Záznam z jednání*“ pak dokumentuje průběh jednání, které se toho dne uskutečnilo na oblastním inspektorátu. Předmětem jednání byla kontrola provedená u žalobce dne 10. 4. 2012 a zaměřená na dodržování zákazu výkonu nelegální práce. V záznamu je mj. uvedeno, že kontrolovaná osoba (= žalobce) byla

seznámena s průběhem kontroly, při níž „*při výkonu práce byli v obchodě zkontrolováni 4 občané Vietnamu*“. K osobě D.V.D. pak záznam konstatuje: „*pan D.V.D. (...) občan Vietnamu, vybaloval a zakládal zboží do regálu, uvedl, že je kamarád a jen pomáhá, s kontrolovanou osobou nemá uzavřený pracovněprávní vztah*“. Stejně je k osobě D.V.D. uvedeno v protokolu o výsledku kontroly ze dne 11. 5. 2012, čj. 3212/6.72/12/15.2, k čemuž je připojen tento závěr oblastního inspektorátu: „*Tímto jednáním zaměstnavatel umožnil panu D.V.D. (...) výkon nelegální práce dle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. (...) Nelegální práci se dle ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb. (...) rozumí: „pokud fyzická osoba – cizinec vykonává práci bez povolení k zaměstnání, které je podle tohoto zákona vyžadováno.“*“.

Žalobce se vyjádřil ke kontrole písemností označenou jako „Písemné vyjádření ke kontrole . č.j.: 3212/6.72/12/15.2“ došlou oblastními inspektorátu dne 16. 5. 2012, ve které uvedl, že celá záležitost je nedorozuměním, protože D.V.D. v provozovně žalobce nepracuje (není v žádném pracovním poměru), ale s žalobcem podniká.

Výše uvedené listiny byly po zahájení správního řízení provedeny prvoinstančním správním orgánem k důkazu, o čemž byl vyhotoven protokol o provedení důkazu listinou ze dne 14. 3. 2013, čj. 15094/6.72/12/14.3/4.

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.

Žalobcova odpovědnost je v prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „*Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (...) tedy umožnil výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání osobě D.V.D. (...), neboť jmenovaný pro účastníka řízení minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 v provozovně „EUROMARKET“ (...) vykonával bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu (...)*“. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí oblastní inspektorát popsal činnost D.V.D. v den kontroly (10. 4. 2012) shodně s popisem této činnosti uvedeným ve výše citovaných záznamu o

skutečnostech, záznamu z jednání a protokolu o výsledku kontroly. Žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí pak závěry oblastního inspektorátu aproboval.

V přezkoumávané věci sotva lze dospět k něčemu jinému, než že žalobce byl uznán odpovědným za to, že umožnil osobě D.V.D. minimálně v době kontroly dne 10. 4. 2012 vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu. Z předložených správních spisů bylo přitom zjištěno, že předmětnou kontrolu provedli inspektoři oblastního inspektorátu práce dne 10. 4. 2012 v 10:15 hodin, přičemž hodina ukončení kontroly vyjevena nebyla. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že pokuta (ve výši čtvrt milionu korun) byla žalobci správním orgánem uložena za to, že osobě D.V.D. umožnil na svém pracovišti vykonávat bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez povolení k zaměstnání práce spočívající ve vybalování zboží a jeho doplňování do regálu dne 10. 4. 2012 nanejvýš v 10:15 hodin toho dne.

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

V rozsudku ze dne 27. 4. 2012, 4 Ads 177/2011 – 132, pak Nejvyšší správní soud dospěl k následujícímu závěru: „(...) Ze zákona o zaměstnanosti totiž plyne, že se za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 považuje práce, kterou fyzická osoba-cizinec vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez toho povolení, je-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno. To jinými slovy znamená, že za nelegální práci, kterou může cizinec vykonávat, lze považovat jen takovou práci, k níž je třeba povolení k zaměstnání. Zákon o zaměstnanosti v § 10 definuje zaměstnání jako zaměstnání v pracovněprávním vztahu, přičemž v poznámce pod čarou odkazuje na zákoník práce. V důvodové zprávě k tomuto ustanovení zákona o zaměstnanosti je uvedeno, že „[Z]a zaměstnání se podle návrhu zákona považuje pracovněprávní vztah tj. základní pracovněprávní vztah (pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr) a další právní vztahy účasti na práci, na které se zákoník práce vztahuje, pokud to výslovně stanoví (přímá působnost) nebo pokud to stanoví zvláštní předpisy a dále ty vztahy, které se řídí zákoníkem práce, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.“ Z této definice zaměstnání je pak nutno vycházet i v následujících ustanoveních zákona o zaměstnanosti. Hovoří-li tedy zákon o zaměstnanosti o povolení k zaměstnání, je třeba tím rozumět povolení k zaměstnání

v pracovněprávním vztahu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 10 tohoto zákona. (...) Nejvyšší správní soud shrnuje, že za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se považuje pouze taková práce, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu.“.

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 a 2 zákona o zaměstnanosti, konkrétně umožnil osobě D.V.D. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Z důkazů provedených správním orgánem ani výroku prvoinstančního rozhodnutí (tak, jak jsou popsány výše) rozhodně nevyplývá, že by D.V.D. vykonával práci soustavně, podle pokynů a jménem zaměstnavatele (tedy žalobce), vůči kterému by se nacházel v podřízeném stavu. Stejně tak nebylo prokázáno poskytnutí jakékoliv odměny, mzdy či platu žalobcem panu D.V.D. 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 (případné) sankce. 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. c) 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.).

Jako nedůvodnou soud shledal námitku nedostatečného poučení žalobce stran možnosti požadovat tlumočníka. Samotný fakt, že kontrolovaná osoba je cizinec, není nutným předpokladem pro závěr, že neovládá český jazyk. Podle § 16 odst. 3 věty první správního řádu, každý, **kdo prohlásí**, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. Zároveň platí zásada, že každý necht' si střeží svá práva. V duchu této zásady bylo tedy na žalobci, aby v případě, že si nebyl jist svými znalostmi češtiny, takovou skutečnost prohlásil. Neučinil-li tak, jde takové jednání plně k jeho tíži. Soud je přesvědčen, že správní orgán by žalobcovo prohlášení ve smyslu § 16 odst. 3 věty první správního řádu rozhodně nevnímal jako výraz nezdvořilosti či neochoty spolupracovat.

Rovněž nedůvodná byla i námitka týkající se postupu správního orgánu stran žalobcova podání - písemného vyjádření ke kontrole. Oblastní inspektorát toto podání posoudil jako návrh na přezkoumání protokolu o kontrole a jako nedůvodné ho zamítl.

Žalobce však nebyl tímto procesním postupem nijak krácen na právech. Jeho písemné vyjádření ke kontrole bylo provedeno k důkazu (viz výše odkaz na protokol o provedení důkazu listinou ze dne 14. 3. 2013, čj. 15094/6.72/12/14.3/4.) a v možnosti předkládat či navrhopvat další důkazy nebyl žalobce omezen. To, jak správní orgány ono písemné vyjádření ke kontrole posoudí v novém řízení, je již zcela na nich.

[VII] 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 byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **16.342,- Kč**, skládající se **a)** ze zaplaceného soudního poplatku 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 žalobce za celkem tři úkony právní služby poskytnuté po 31. 12. 2012 (převzetí a příprava zastoupení; žaloba; vyjádření ke kasační stížnosti), vše ohodnocené částkou 3.100,- Kč/úkon. Náhrada nákladů řízení dále sestává z náhrady hotových výdajů za tři 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“). Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku **2.142,- Kč** odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). 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 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 26. února 2015

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková