



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně **L. N .**, zast. JUDr. Věrou Dubcovou, advokátkou v Hradci Králové, Nerudova 37, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. února 2013, čj.4834/1.30/12/14.3, t a k t o :

- I. V řízení přerušeném usnesením ze dne 10. ledna 2014, čj. 31 Ad 15/2013-65, se pokračuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. února 2013, čj. 4834/1.30/12/14.3, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 12.228 Kč do rukou jejího zástupce do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou namítala žalobkyně nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný snížil na základě jejího odvolání do rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj uloženou pokutu na částku 250.000 Kč.

Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalovaného, dle něhož měla umožnit paní M. S. práci prodavačky a panu D. A. práci obsluhy stánku s občerstvením. Upozornila, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného nevychází z úplného hodnocení všech důkazů jednotlivě a v jejich souvislostech a odporuje zásadě materiální pravdy zakotvené v ust. § 3 zákona 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále i jen „správní řád“). Uvedla dále, že správní orgány vůbec nevzaly v úvahu její majetkové a výdělkové poměry, které doložila daňovým přiznáním, potvrzením o výdělku ze zaměstnání, výpisem z katastru nemovitostí a potvrzením o invaliditě manžela.

Dále žalobkyně uvedla, že jako živnostnice nikdy nebyla subjektem pracovněprávních vztahů. Vzhledem k charakteru a rozsahu její podnikatelské činnosti totiž nebyla schopna vytvořit žádné pracovní místo a ani to nikdy neměla v úmyslu. Její drobné podnikání spočívá v tom, že provozuje stánek s občerstvením na trzích probíhajících jednou týdně. Přitom každých trhů se zdaleka nezúčastňuje. Upozornila, že jejím rozhodujícím příjmem je příjem ze závislé činnosti. Uvedla, že při její podnikatelské činnosti potřebuje někdy na nezbytně nutnou dobu stánek s občerstvením pohlídat. V ojedinělých případech se v letošním roce stalo, že jí tuto pomoc poskytli právě M. S. a D. A. Oba jsou totiž rodinnými známými. Pan D. A. jí také v jednom případě pomohl s postavením stánku. Ani jeden ze jmenovaných však nepovažoval tuto činnost za výkon práce ani za placenou výpomoc. Jednalo se tedy o jakousi úsluhu nebo bezúplatnou laskavost. O tom ostatně dle žalobkyně svědčí svědecké výpovědi jmenovaných osob. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani fakt, že dne 21. 5. 2012 sepsala s oběma jmenovanými dohodu o pracovní činnosti a tu zaslala následně na oblastní inspektorát. Vyhověla tím pouze výzvě daného správního orgánu k odstranění nedostatků.

V žalobě dále žalobkyně upozornila, že za shora popsaného stavu je pro ni pokuta likvidační a její výše není v žádném poměru k rozsahu dané podnikatelské činnosti ani k míře společenské škodlivosti.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že nemá důvodných pochybností o tom, že v posuzovaném případě vykonávaly zjištěné osoby M. S. a D. A. pro žalobkyni závislou práci. Navíc měl za to, že posuzované jednání bylo v minulosti již několikrát zjištěnými osobami vykonáváno a nejednalo se tak o zcela ojedinělé jednání, jak následně žalobkyně uváděla. Upozornil, že dané jednání je dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) správním deliktem s objektivní odpovědností, u kterého není vyžadováno zavinění pachatele a u takového deliktu tak tedy není třeba prokazovat ani nejnižší formu zavinění, kterou je nevědomá nedbalost. Považoval tedy za irelevantní, zda o způsobení daného následku žalobkyně vzhledem ke všem okolnostem vědět měla a zda vzhledem k jejím subjektivním poměrům o tom vůbec vědět mohla. Hodnocením všech skutečností se pak žalovaný ztotožnil se závěrem oblastního inspektorátu, dle něhož se žalobkyně dopustila správního deliktu ve smyslu ustanovení shora uvedeného s tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1. dané právní úpravy. Jednání žalobkyně považoval za vysoce společensky škodlivé poškozující rovné podmínky na trhu práce. V návaznosti na ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pak konstatoval, že při určení výše pokuty přihlédl

k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný ve shodě se závěry vyslovenými v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul skutkové okolnosti projednávané věci a znovu přisvědčil názoru, že oblastní inspektorát postupoval zákonně, když žalobkyni za nesplnění podmínek zákona o zaměstnanosti uložil pokutu.

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 č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) 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 Ústavnímu soud i Městský soud v Praze. Z těchto důvodů bylo řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu o shora uvedeném návrhu přerušeno. 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 nálezu ve Sbírce zákonů. Dále krajský soud zjistil, že daný nálezní byl ve Sbírce zákonů pod č. 219/2014 vyhlášen k datu 20. 10. 2014.

Na základě uvedeného je tedy zřejmé, že pokud správní orgán uložil žalobkyni 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 žalobkyně měla být vůbec za svůj postup pokutována.

Ve vazbě na shora uvedené hodnotil krajský soud nastíněné skutkové okolnosti z pohledu jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) 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.

Z průběhu správního řízení vyplynulo, že dne 20. 5. 2012 provedl oblastní inspektorát u žalobkyně kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů. Při výkonu práce prodavačky byla dle názoru oblastního inspektorátu zjištěna v provozovně žalobkyně paní M. S. a při výkonu práce obsluhy stánku s občerstvením pan D. A.. Výsledek kontroly byl zdokumentován v protokolu o kontrole, s jehož obsahem byla žalobkyně seznámena. Následně pak dne 10. 8. 2012 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu. Současně bylo v dané věci nařízeno ústní jednání. V jeho průběhu byly provedeny důkazy čtením listin obsažených ve správním spise. Současně oblastní inspektorát provedl výslech svědka D. A. a svědkyně M. S.. K datu 3. 10. 2012 pak bylo žalobkyni oznámeno ukončení dokazování a vyměřena pokuta ve výši 300.000 Kč.

S tímto postupem se krajský soud nemohl ztotožnit, a proto i podanou žalobu považuje za důvodnou.

V prvé 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, paní M. S. pan D. A. vypomohli žalobkyni, jako svoji známé tím, že jí pohlídali stánek na tržnici, když jej byla na chvíli nucena opustit a současně jí pomohli s postavením tohoto stánku. Dle jejich tvrzení se skutečně jednalo o

pouhou výpomoc, kterou jí jako dobré známé ochotně poskytl, aniž by za takovou činnost očekávali jakékoliv plnění. Svědecké výpovědi tedy korespondovaly s tvrzením žalobkyně v průběhu probíhajícího správního řízení. Krajský soud tedy hodnocením okolností zjištěných oblastním inspektorátem při kontrole dospěl k názoru, že obě shora jmenované zjištěné osoby vykonávaly pro žalobkyni určitou činnost bezesporu dobrovolně s vědomím, že žalobkyni nevzniká závazek poskytnout jim za takovou činnost jakoukoliv protihodnotu. Ve smyslu závazné judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35) pak platí, že „když určitá osoba vykonává danou činnost pro jinou osobu dobrovolně a zároveň s vědomím, že protistraně nevzniká závazek poskytnout jí jakoukoliv protihodnotu, půjde zpravidla o přátelskou výpomoc či dobrovolnickou činnost.....Není zkrátka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život“. Krajský soud k věci rovněž připomíná, že hodnocení, zda daná práce vykazuje znaky závislé práce, nelze činit na základě jedné namátkové kontroly. Závěr žalovaného rovněž zpochybňuje fakt, že oba shora jmenovaní shodně s názorem žalobkyně vypověděli, že se z jejich strany jednalo pouze o namátkovou výpomoc.

Krajský soud dále k věci připomíná, že povinností správního orgánu je ve smyslu závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v jeho rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, „zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.....Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, která ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit za správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.

Dalšími žalobními námitkami se již krajský soud nezabýval, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé výrok rozsudku změnit.

Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.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 měla úspěch žalobkyně. Jejími 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 2 úkony právní služby po 3.100 Kč, a to převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu). Dále krajský soud přiznal žalobkyni nárok na úhradu 2 režijních paušálů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč. To vše včetně DPH. Žalovaný proto byl zavázán k náhradě nákladů řízení v celkové výši uvedené ve výroku II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

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). Případně-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 19. prosince 2014

Mgr. Marie Kocourková
předsedkyně senátu