



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobce **A. T.**, zast. JUDr. Tomášem Plavcem, advokátem v Chrudimi, Rooseveltova 335, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. března 2013, čj. 163/1.30/13/14.3, t a k t o :

- I. V řízení přerušeném usnesením ze dne 10. ledna 2014, čj. 31 Ad 26/2013-34, se pokračuje.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. března 2013, čj. 163/1.30/13/14.3, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 10.800 Kč do rukou jeho zástupce do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj o uložení pokuty ve výši 250.000 Kč a povinnosti uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

K žalobě uvedl, že na základě kontroly dne 6. 4. 2002 v jeho provozovně bylo konstatováno, že umožnil fyzické osobě panu M. V. výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Žalobce zdůraznil, že již ve výsledku kontroly ze dne 30. 5. 2002 uplatnil svojí obranu, že pracovní smlouva se shora jmenovaným pracovníkem byla řádně uzavřena, pouze nebyla v době kontroly k dispozici, protože ji měla u sebe manželka žalobce, která vyřizuje administrativní záležitosti související s podnikáním. Již 16. 4. 2012 pak manželka, paní M. T., skutečně pracovní smlouvu uzavřenou dne 28. 3. 2012 s panem M. V. oblastnímu inspektorátu předložila. Jmenovaná při výslechu jako svědkyně potvrdila, že pracovní smlouva byla uzavřena před započítáním výkonu práce. Žalobce upozornil, že pokud dále M. V. jako svědek tvrdí opak, nelze rozhodně důkazní situaci považovat za jednoznačnou a jasnou. Žalobce totiž jmenovaného M. V. označil za člověka, který často mění zaměstnání a má špatnou pověst, dokonce snad i požívá omamné látky. Jelikož se následně s žalobcem rozešel ve zlém, mohla být jeho výpověď i úmyslně zkreslena. Za takto nastoleného důkazního stavu měl dle žalobce správní orgán pečlivě zvažovat, která z předložených verzí je správná pravdivá a v případě nejistoty měl dle zásady in dubio pro reo rozhodnout ve prospěch žalobce. Navíc žalobce navrhl provedení dalšího důkazu, a to výpovědi svědka L. B.

Dále žalobce v žalobě upozornil, že rozhodnutí správního orgánu vykazuje především zásadní nedostatky při poměřování se zásadou materiální pravdy, která vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality, přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak konstatoval, že řízení o správních deliktech je založeno na totožných zásadách jako řízení trestní. Mezi tyto zásady pak nepochybně patří především zásada presumpce neviny a shora zmiňovaná zásada in dubio pro reo. Upozornil, že jeho jediné pochybení bylo, že v den prováděné kontroly nepředložil zástupci kontrolních orgánů pracovní smlouvu M. V. Nesplnění této povinnosti však nenaplňuje žádnou skutkovou podstatu správního deliktu a nemůže být tedy nijak sankcionováno.

V závěru žaloby žalobce upozornil, že takto uložená pokuta představuje nepřiměřený zásah do jeho podnikatelské činnosti a má pro něho likvidační charakter.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že oblastní inspektorát jednoznačně prokázal, že se žalobce dopustil správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Správní delikt, který mu byl kladen za vinu, je v odůvodnění napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu řádně popsán a žalovaný se pak s vyslovenými závěry ztotožnil.

Dále žalovaný uvedl, že důkazy byly ve správním řízení posuzovány jak jednotlivě, tak ve vzájemné souvislosti. Při nařízeném ústním jednání byly přečteny všechny listinné důkazy. Po ústním jednání byl předvolán svědek M. V., žalobce byl o této skutečnosti vyrozuměn a výslechu byl přítomen. Dále žalovaný konstatoval, že oblastní inspektorát uvedl do protokolu o výsledku kontroly všechny skutečnosti, které byly při kontrole zjištěny. Zdůraznil přitom vyjádření žalobce, dle něhož si nebyl jist, zda byla se jmenovanou zjištěnou osobou uzavřena pracovní smlouva, neboť tuto agendu má na starosti jeho manželka. Dále žalovaný upozornil na podání

informace M. V., který konstatoval, že má pracovní smlouvu připravenou, ale zatím ji nepodepsal. Oblastní inspektor tak na základě zjištěného uvedl, že jmenovaná osoba vykonávala závislou práci mimo pracovněprávní vztah, tedy nelegální práci, kterou mu umožnil žalobce, který tímto jednáním porušil své povinnosti.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí dále žalovaný vyslovil přesvědčení, že pracovní smlouva byla podepsána až po provedené kontrole a upozornil, že svědek M. V. byl před výsledkem poučen o tom, že musí vypovídat pravdivě a nic nezamlčet. Svědek opakovaně uvedl, že v truhlárně pracoval od začátku měsíce dubna 2012, neměl podepsanou pracovní smlouvu. Dostal ji až následující týden po provedené kontrole. Žalovaný upozornil, že žalobce svoji námitku o nevěrohodnosti svědka nepodložil žádnými důkazy. K namítanému výsledku dalšího svědka L. B. žalovaný uvedl, že navrhovaný důkaz se mu jeví jako irelevantní a to zejména proto, že jej mohl žalobce navrhnout kdykoliv v průběhu samotné kontroly, a přesto tak učinil až v odvolání. Žalovaný tak byl názoru, že oblastní inspektorát dostatečně zjistil a řádně posoudil s přihlédnutím ke všem rozhodným skutečnostem skutkovou stránku věci. Konstatoval, že stejně tak jako oblastní inspektorát, tak i on sám je vázán zákonem o zaměstnanosti, který striktně stanoví, že se za správní delikt uloží pokuta a nedává možnost upustit od uložení sankce.

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 soudu 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 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, č. 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. Pokud dospěje ke kladnému závěru, potom dostatečně zhodnotí materiální stránku správního deliktu a následně stanoví pokutu v takové výši, která pro žalobce nebude likvidační.

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 6. 4. 2012 provedl oblastní inspektorát u žalobce kontrolu zaměřenou na výkon práce fyzickou osobou na základě pracovněprávního vztahu se závěrem, že žalobce umožnil vykonávat závislou práci mimo pracovněprávní vztah a tím umožnil výkon nelegální práce. Své závěry opíral správní orgán o zjištění, že M. V. vykonával v provozovně žalobce pracovní činnost pomocného dělníka, a to bez uzavřeného pracovního vztahu. Žalobce při kontrole uvedl, že jmenovaný u něho pracuje od 1. 4. 2012, pracovní smlouvu sepisuje jeho manželka a smlouvu dodatečně předloží, neboť v době kontroly ji nemohl najít. Následně dne 16. 4. 2012 pak manželka žalobce předložila inspektorům oblastního inspektorátu uzavřenou pracovní smlouvu s panem M. V. ze dne 28. 3. 2012, v níž byl za den vzniku pracovního poměru označen den 1. 4. 2012. Manželka žalobce k věci uvedla, že smlouva byla založena mezi jinými doklady a manžel ji v den kontroly nemohl najít a nemohl ji ani telefonicky kontaktovat, neboť byla na lékařském vyšetření. Zjištěné údaje zachytil správní orgán písemně v dokumentu nazvaném „zápis o kontrole na místě“. Následně dne 6. 11. 2012 provedl

oblastní inspektorát práce výslech pana M. V. Ten uvedl, že v truhlárně žalobce pracoval asi od začátku měsíce dubna 2012. Dohodu o provedení práce nebo dohodu o činnosti nebo pracovní smlouvu uzavřenou neměl. Upozornil, že pracovní smlouvu chtěl již v době nástupu do práce, žalobce mu však řekl, že bude vyhotovena a že ji dostane k podpisu. Zmíněnou pracovní smlouvu pak dostal následující týden po provedené kontrole. Na základě zjištěných okolností pak správní orgán zahájil řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu dle ust. § 141 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

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, sepsal správní orgán v den zahájení kontroly tzv. zápis o kontrole. Z něho vyplynulo, že žalobce pracovní smlouvu zmiňoval, ovšem současně odkazoval na svoji manželku, která měla mít o věci přesný přehled, neboť se starala o jeho administrativní záležitosti v rámci podnikání. Lze samozřejmě připustit, že mezi výpovědí žalobce a výpovědí svědka M. V. existují zásadní nesrovnalosti. Krajský soud však nesouhlasí s postojem žalovaného, který jednoznačně uvěřil svědecké výpovědi jmenovaného. Totiž pokud v průběhu správního řízení byla předložena pracovní smlouva, z jejíhož obsahu je nepochybné, že byla podepsána dne 28. 3. 2012, pak tento písemný důkaz svědčí ve prospěch výpovědí žalobce, a to, že v den provedené kontroly, tedy k datu 6. 4. 2012, již musela být pracovní smlouva podepsána. Svědek tvrdí, že ji podepsal až po provedené kontrole, musel tak tedy učinit s vědomím, že podepisuje doklad, který je v rozporu se skutečností, tedy s vědomím, že údaje uvedené v pracovní smlouvě nejsou pravdivé. Na tuto diskrepanci se však žalovaný ani oblastní inspektorát vůbec nezaměřili a na svědkovi tak nepožadovali vysvětlení, z jakého důvodu podepsal za týden po provedené kontrole smlouvu, která nese datum 28. 3. 2012.

Žalovaný však v odůvodnění napadeného rozhodnutí takto nastavenou materiální stránku správního deliktu pomíjí. Krajský soud tak 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“.

Ve smyslu uvedené judikatury bude proto žalovaný v nově otevřeném odvolacím řízení povinen podrobně a dostatečně přesvědčivě hodnotit otázku materiální stránky eventuálního správního deliktu a svoje závěry řádně zdůvodnit.

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 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 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 žalobci nárok na úhradu 2 režijních paušálů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč. 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 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 Hradci Králové dne 19. prosince 2014

Mgr. Marie Kocourková
předsedkyně senátu