



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 **I. M.**, bytem v Č. K., M. B. 890, zast. Mgr. Alešem Mědílkem, advokátem v Trutnově, Pražská 88, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. února 2013, čj. 4772/1.30/12/14.3, **t a k t o :**

- I. V řízení přerušeném usnesením ze dne 10. ledna 2014, čj. 31 Ad 8/2013-40, s e p o k r a č u j e .**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. února 2013, čj. 4772/1.30/12/14.3, a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 9. listopadu 2012, čj. 10829/8.30/12/14.3, s e z r u š u j í a věc se žalovanému v r a c í k dalšímu řízení.**
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 17.732 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 zamítl její 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.

V žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť bylo vydáno na základě chybně zjištěného skutkového stavu věci a na základě

nesprávného právního hodnocení. Trvala na tom, že paní Č. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah neumožnila, neboť dobrovolná nahodilá výpomoc nenaplňuje dle jejího názoru zákonné znaky závislé práce. Poukázala na skutečnost, že ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona číslo 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) definuje nelegální práci jako výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Odkazem na ust. § 2 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) žalobkyně uvedla, že paní Č. pouze pohlídala obchod a převzala dodané zboží v souladu s pokyny žalobkyně. Jmenovaná nebyla nijak začleněna do organizace práce u žalobkyně, nebyla ani nijak hospodářsky na žalobkyni závislá. Povahu určité konkrétní práce je třeba dle žalobkyně komplexně posoudit ve všech souvislostech, neboť svoji roli hrají i podmínky výkonu závislé práce, mezi něž patří skutečnost, zda je práce prováděna za mzdu, plat či odměnu. Jmenovaná chtěla pouze pomoci žalobkyni jako svoji kamarádce, zcela bez nároku na jakoukoliv odměnu. Žalobkyně tak zásadně odmítla, že by jmenovaná vykonávala závislou práci ve smyslu ust. § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a vyslovila přesvědčení, že ani v provedeném správním řízení nebylo prokázáno, že by tomu tak bylo. Upozornila, že dobrovolná činnost, která je vykonávána bezúplatně, by neměla být posuzována jako výkon nelegální práci, přestože může naplňovat ostatní znaky a podmínky výkonu závislé práce. Odkázala přitom na stanovisko Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 23. 3. 2012, sp. zn. 4 Ads 175/2011.

Dále žalobkyně poukázala na skutečnost, a že i v případě, že by bylo ve správním řízení prokázáno, že došlo k naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku, což se v případě žalobkyně nestalo, bylo by nutné individuálně posoudit i materiální stránku skutkové podstaty. Nelze souhlasit s tím, že materiální aspekt přestupku je vždy zahrnut v aspektu formálním. Materiální aspekt, jak žalobkyně uvedla, je jedním ze základních atributů definice přestupku a musí se vždy prokazovat a nikoliv pouze presumovat. Upozornila, že posuzované jednání nelze ani z hlediska materiální stránky označit za společensky nebezpečný útok proti státem chráněnému zájmu.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že prvoinstanční orgán provedl u žalobkyně kontrolou, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle ust. § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Při výkonu práce prodavačky byla v provozovně zjištěna fyzická osoba A. Č. Následně, k datu 4. 9. 2012, bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Prvoinstanční orgán rovněž předvolal A. Č. jako svědka na den 19. 9. 2012. Dne 17. 10. 2012 bylo žalobkyni doručeno oznámení o ukončeném dokazování.

Dále žalovaný uvedl, že dle ust. § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Znaky závislé práce jsou uvedeny v ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce. Žalovaný považoval na základě výsledků kontroly obsažených v protokole za zřejmé, že v provozovně žalobkyně byla zjištěna A. Č., která přebírala zboží a vykládala krabice.

Žalovaný tak neměl pochybnosti o tom, že jmenovaná vykonávala posuzovanou činnost osobně jménem žalobkyně, neboť tak činila v její provozovně v rámci její podnikatelské činnosti. Jmenovaná A. Č. pak v protokolu o výsledku svědka uvedla, že měla pohlídat obchod, převzít zboží, podívat se, jestli tam něco nechybí, a pokud by někdo přišel, měla mu eventuálně zboží prodat a vyinkasovanou částku napsat na papír. Žalovaný tak považoval za nepochybné, že jednání bylo vykonáváno zjištěnou osobou dle pokynů žalobkyně. Na otázku, komu je podřízena a kdo jí přiděluje a kontroluje práci, jmenovaná odpověděla, že žalobkyně. Sama žalobkyně uvedla, že paní A. Č. říkala, že mají například přivést zboží a že ho má převzít. Žalovaný tak neměl pochybnosti ani o vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi zjištěnou osobou a žalobkyní.

Žalovaný dále uvedl, že odměna za práci není definičním znakem závislé práce, neboť se jedná toliko o důsledek závislé práce. Ačkoliv tedy v ust. § 2 odst. 2 zákoníku práce je uvedeno, že závislá práce musí být vykonávána za mzdu, není případná bezplatnost vykonávané činnosti relevantní pro posouzení, zda se v daném případě jedná o závislou práci či nikoliv. Nelze totiž směřovat definiční znaky závislé práce, které určují, co je a není závislou prací, s důsledky závislé práce, kterými jsou stanoveny podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána.

Žalovaný rovněž zdůraznil, že vzal v potaz, že od závislé práce je třeba odlišovat tzv. občanskou výpomoc. Uvedl, že znaky, které odlišují závislou práci od občanské výpomoci, jsou vztah nadřízenosti a podřízenosti a výkon práce jménem jiného. S ohledem na skutečnost, že posuzované jednání bylo vykonáváno jménem žalobkyně, neboť probíhalo v její provozovně, v rámci její podnikatelské činnosti, a to ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, nemůže se v tomto případě jednat o pouhou občanskou výpomoc, ale posuzované jednání naplňuje dle žalovaného znaky závislé práce, kterou je vždy třeba vykonávat v uzavřeném základním pracovněprávním vztahu.

Dále žalovaný zdůraznil, že z protokolu o výsledku svědka jednoznačně dovozuje, že zjištěná osoba vypomáhala v provozovně před provedením kontroly již nejméně dvakrát nebo třikrát.

Žalovaný považoval posuzované jednání za společensky škodlivé, neboť výrazně poškozuje rovné podmínky na trhu práce. Tímto jednáním jsou dále způsobeny značné následky v oblasti daňové a v neposlední řadě jsou jím zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců. Žalovaný uvedl, že žalobkyni byla uložena pokuta na samé spodní hranici zákonného rozpětí, a to v souladu s ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Při určení výše pokuty správní orgán přihlédl k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, a výši pokuty řádně odůvodnil. Skutečnost, že závislá práce byla umožněna nárazově, správní orgán při vyměřování výše pokuty zohlednil jako polehčující okolnost.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že znaky závislé práce nikdy nelze vykládat zcela izolovaně, když vztah nadřízenosti a podřízenosti a výkon posuzované činnosti dle pokynů zaměstnavatele spolu velmi úzce souvisejí. Uvedl, že při svém rozhodování vzal také v potaz, že od závislé práce je třeba odlišovat tzv. občanskou výpomoc.

Při nařízeném jednání zástupce žalobkyně trval na předchozím stanovisku, dle kterého činnost, kterou pro žalobkyni vykonávala paní A. Č. nebyla závislá práce, ale pouhá občanská výpomoc, kterou chtěla žalobkyni vypomoci v případě, kdy musela opustit provozovnu ze zdravotních důvodů. Dále uvedl, že u správních deliktů je nutné prokazovat i materiální aspekt a vyslovil nesouhlas se stanoviskem, které pokládá materiální znak jako definiční znak samotného deliktu. Pověřený pracovník žalovaného odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 8. 4. 2013. K námitce žalobkyně poukazující na povinnost prokázat i materiální stránku spáchaného deliktu uvedl, že v daném případě je tato materiální stránka vnímána v tom smyslu, že zaměstnavatel přenáší odpovědnost, kterou je sám povinen nést, na své zaměstnance nebo na ty, které zaměstnává bez pracovního poměru.

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 nález 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 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, 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 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 18. 4. 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 fyzická osoba A. Č. Výsledek kontroly byl zdokumentován v protokolu o kontrole, s jehož obsahem byla žalobkyně seznámena. Následně pak dne 4. 9. 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. Žalobkyni byla rovněž dána možnost se k daným skutečnostem vyjádřit. Žalobkyně v této souvislosti předložila své písemné vyjádření ze dne 18. 9. 2012 a navrhla výslech svědkyně A. Č. Ten byl proveden dne 19. 9. 2012. K datu 17. 10. 2012 pak bylo žalobkyni oznámeno ukončení dokazování a vyměřena pokuta ve výši 250.000 Kč.

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

V první 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. „záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob“. Vyplynulo z něho, že zjištěná osoba, A. Č., žalobkyni vypomáhá bez jakékoliv smlouvy, za což dostává věcné dárky. Ve svědecké výpovědi pak jmenovaná uvedla, že v den kontroly převzala zboží, když jí žalobkyně požádala, aby se zastavila v jejím obchodě, neboť jí nebylo dobře. Dále svědkyně uvedl, že tako žalobkyni někdy vypomáhala a pokud při přejímání zboží chtěl některý zákazník něco koupit, tak mu věc prodala a prodej zaznamenala. Žalobkyni tak vypomohla od ledna do dubna 2012 asi dvakrát nebo třikrát. Jmenovaná považovala svoji činnost za přátelskou výpomoc žalobkyni. Krajský soud tedy hodnocením okolností zjištěných oblastním inspektorátem při kontrole dospěl k názoru, že paní A. Č. vykonávala pro žalobkyni určitou činnost bezesporu dobrovolně s vědomím, že žalobkyni nevzniká závazek poskytnout 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 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“.

Krajský soud má tak ve smyslu shora uvedeného za to, že výše uvedené jednání žalobkyně nedosahovalo minimálního stupně nebezpečnosti pro společnost, proto je ani nelze označit za správní delikt. Rozhodnutí, jímž byla žalobkyni uložena pokuta, proto muselo být zrušeno.

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 3 úkony právní služby po 3.100 Kč, a to převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast při jednání (§ 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu). Dále krajský soud přiznal žalobkyni nárok na úhradu 3 režijních paušálů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč, odměnu za čtyři půlhodiny ztráty času a jízdné z Trutnova do Hradce Králové a zpět v celkové výši 749 Kč. To vše včetně DPH. 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 nejbližší 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 14. listopadu 2014

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu