



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: **D. M.**, zast. Mgr. Martinem Červinkou, advokátem v České Třebové, Čechova 396, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava Kolářská 396, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12.8.2013, č.j. 2376/1.30/13/14.3, **t a k t o:**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. srpna 2013, č.j. 2376/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 18.771 Kč do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku do rukou zástupce žalobkyně.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12.8.2013, č.j. 2376/1.30/13/14.3, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně do rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 15.4.2013, č.j. 10611/8.30/12/14.3., kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč za spáchaný správní delikt na úseku zaměstnanosti podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti v platném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že dne 16.4.2012 umožnila fyzické osobě, paní **E. P.**, vykonávat práci pomocné síly v kuchyni restaurace a práce úklidové, tj. výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1. téhož zákona, tedy výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah.

Žalovaný popsal průběh správního řízení před oblastním inspektorátem a zaujal stanovisko k uplatněným odvolacím námitkám. Konstatoval, že oblastní inspektorát v rámci provedené kontroly dostatečně prokázal, že žalobkyně porušila platné právní předpisy a spáchala správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Odkázal na odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu, v němž je správní delikt řádně popsán, a zcela se s ním ztotožnil. Správní úvahu v rozhodnutí obsaženou označil za plně přezkoumatelnou, v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a materiální pravdy danou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu v platném znění, (dále jen „správní řád“) a i s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona.

Žalovaný dále reagoval na námitku poukazující na nesprávné vyhodnocení provedených důkazů a konstatoval, že paní **E. P.** do záznamu o zjištěných skutečnostech při kontrole sdělila, že dne 16.4.2012 byla v kuchyni na zkoušku a za tento den jí bude vyplacena odměna. Žalobkyně práci na zkoušku potvrdila, uvedla, že má pozvané další dvě osoby a bude si z nich vybírat náhradu za odcházející paní **S. P.**, se kterou ukončila pracovní poměr ke dni 13.4.2012. Žalovaný označil za samozřejmé, že žalobkyně i paní **E. P.** jako svědkyně vypovídaly jinak než při kontrole, neboť si byly vědomy možné pokuty jako následků zjištěné nelegální práce. I když jsou svědkové o následcích nepravdivé výpovědi poučeni, poskytují připravené a účelové výpovědi, které jsou odlišné od spontánních informací poskytnutých bez přípravy v době kontroly.

Žalovaný se vyjádřil i k žalobkyní tvrzené práci „na zkoušku“. Uvedl, že k seznámení s pracovními podmínkami slouží institut zkušební doby upravený v § 35 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce v platném znění (dále jen „zákoník práce“).

V závěru žalovaný označil za nepochybné, že v posuzovaném případě byly naplněny všechny definiční znaky nelegální práce ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, a tím došlo ke spáchání deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Paní **E. P.** pracovala osobně, jménem žalobkyně a na její pokyn, tedy ve vztahu své podřízenosti a nadřízenosti žalobkyně. Pokuta žalobkyni uložená pak byla ve smyslu ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti stanovena na nejnižší hranici zákonné sazby a správnímu orgánu nepřísluší rozhodovat o ústavnosti zákonem stanovené minimální výši sankce.

Žalobkyně včas podanou žalobou napadla rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu a vyslovila s ním nesouhlas. Tvrdila, že při svém rozhodování absolutně ignoroval její námitky směřující proti procesnímu postupu správního orgánu prvního stupně, který důkazy opatřené v rámci jím vedeného správního řízení vyhodnotil účelově v její neprospěch, a to za použití poznatků, které byly získány mimo správní řízení. Výpovědi svědků ve prospěch žalobkyně zcela přešel s konstatováním, že jsou nevěrohodné. Takovéto hodnocení provedených důkazů zcela odporuje základním zásadám správního řízení, v důsledku čehož je napadené rozhodnutí nelogické, nespravedlivé, protiústavní a zjevně šikanózní.

Dále k věci uvedla, že se zcela odkazuje na argumentaci uvedenou v podaném odvolání, respektive v jeho doplnění, a zejména zdůraznila, že ze žádného důkazu provedeného v řízení, dokonce ani z protokolu o kontrole, z něhož

správní orgán prvého stupně vycházel, nelze dovodit, že paní **P.** k jakékoliv činnosti ve své provozovně dala pokyn (ba dokonce že by s tím vyslovila souhlas), tedy že by tato paní vykonával činnosti, které by bylo možno ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 206/2004 Sb., zákoníku práce v platném znění (dále jen „zákoník práce“) považovat za závislou práci. Podle žalobkyně se jednalo naprosto jednoznačně o její vlastní iniciativu. V případě paní **P.** rozhodně nešlo o žádné „zaučování“, jak se mylně domnívá žalovaný, nýbrž o evidentní snahu přesvědčit žalobkyni o tom, že má o práci u ní vážný zájem, a že pokud ji zaměstná, nebude svého rozhodnutí litovat.

Dále žalobkyně zdůraznila, že základní pravidla spravedlivého procesu platí nepochybně i ve správním řízení, přičemž správní uvážení tomu nesmí být na újmu. Žalovaný, ačkoliv nemá možnost podat návrh na zrušení právního předpisu, jistě měl možnost tento aplikovat tak, aby z jeho strany nedošlo k protiústavnímu zásahu do práv žalobkyně, když za použití správního uvážení měl a jistě mohl situaci vyhodnotit tak, že ke spáchání uvedeného správního deliktu z její strany nedošlo, neboť nebyly naplněny znaky správního deliktu, a pokud ano, pak pouze v tak zanedbatelné míře, že napadené rozhodnutí z hlediska ústavnosti obstát nemůže.

Pokud bylo, jak dále uvedla žalobkyně, její jednání posouzeno jako správní delikt, a za vyložené bagatelní jednání uložena pokuta ve výši 250.000 Kč, jedná se zjevně o postup protiústavní, když ve svém důsledku představuje nástroj, jehož prostřednictvím mohou správní úřady šikanovat drobné podnikatele. Navrhla, aby krajský soud využil svého práva daného čl. 95 Ústavy ČR a věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 140 odst. 3 písm. f) zákona o zaměstnanosti, neboť stanovení minimální hranice pokuty 250.000 Kč za jednání popsané v rozhodnutí správního orgánu prvého stupně nelze ničím ospravedlnit.

Z důvodů výše uvedených se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj a vracení věci k novému řízení. Zároveň požadovala úhradu nákladů řízení.

Žalovaný se vyjádřil k uplatněným žalobním námitkám ve svém podání ze dne 6.11.2013, v němž uvedl, že oblastní inspektorát se v průběhu kontroly i v následujícím správním řízení zabýval formální i materiální stránkou správního deliktu, který je žalobkyni kladen za vinu. Připustil, že výpovědi žalobkyně i svědkyně paní **E. P.** poskytnuté při samotné kontrole a následně učiněné ve správním řízení se diametrálně liší. Jejich výpovědi učiněné při samotné kontrole žalovaný hodnotil jako nezkreslené a učiněné dle skutečnosti, neboť si ještě neuvědomily, že jejich jednání může být postiženo pokutou. K výši uložené pokuty žalovaný zaujal shodné stanovisko jako v napadeném rozhodnutí.

Při jednání před soudem zástupce žalobkyně tvrdil, že skutek kladený žalobkyni za vinu se nestal, a pokud jednání, ke kterému došlo, by formální znaky správního deliktu naplňovalo, rozhodně zcela chybí jeho společenská nebezpečnost. Výše uložené v pokuty je zcela v rozporu zjištěným bagatelním jednáním, kterému chybí právě společenská nebezpečnost. Správní orgány tedy měly už v řízení před uložením pokuty tuto stránku řádně zhodnotit a pokutu vůbec neukládat, tedy jednání žalobkyně nekvalifikovat jako správní delikt. S ohledem na nálezy Ústavního soudu ve věci spodní hranice možné pokuty je důvod pro postup soudu ve smyslu

žalobního návrhu, tedy rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Alternativně pak navrhl, aby soud snížil uloženou pokutu maximálně do výše 25.000 Kč, která by se s ohledem na skutkové okolnosti a poměry žalobkyně jevila jako přiměřená.

Pověřený pracovník žalovaného namítl, že obsahem žaloby není námitka, kterou vznesl při dnešním jednání zástupce žalobkyně, a která poukazovala na nedostatek materiální stránky správního deliktu. Žalovaný se však i touto otázkou ve svém rozhodnutí zabýval. Dále poukázal na určitý vývoj ve výpovědích žalobkyně i paní **P.** a uvedl, že věrohodně působí to, co uvedly obě v průběhu samotné kontroly. K výši uložené pokuty uvedl, že jak oblastní inspektorát, tak i žalovaný vycházeli z tehdy platného právního předpisu a nebylo v jejich pravomoci jakkoliv hranice pokuty v něm stanovené překračovat. Setrval na závěru, že správní delikt, jak byl v rozhodnutí žalovaného popsán, byl po formální i materiální stránce prokázán. Paní **P.** vykonávala u žalobkyně práci na zkoušku, tato činnost byla úplatná a bylo konstatováno, že v případě osvědčení bude uzavřen pracovní poměr. Oba správní orgány se zabývaly formální stránkou, i když materiální znak správního deliktu byl zvažován při uložení výše pokuty. Takovýto postup však není v rozporu se zákonem ani s judikaturou soudů. Pověřený pracovník žalovaného připustil, že moderaci uloženého trestu Ústavní soud ve svém rozhodnutí naznačil, je však třeba zároveň dostát i § 78 odst. 2 s.ř.s. Žalobkyně takovýto návrh v žalobě nevznesla.

Krajský soud poté, co rozhodl o pokračování v řízení přerušeném usnesením ze dne 9.1.2014, č.j. 31 Ad 22/2013-45, 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 usoudil následovně.

Krajský soud v rámci přezkumného soudního řízení zjistil, že ve správním řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, postupoval žalovaný a před ním i oblastní inspektorát 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 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 dne 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 č. 1, č. 4 odst. 4, č. 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

sloves „nejméně však ve výši 250 000 Kč“ zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Zmíněný nález byl ve Sbírce zákonů pod č. 219/2014 vyhlášen dne 20.10.2014.

Na základě uvedeného je tedy zřejmé, že pokud žalovaný 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 uvedl, 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.

Zrušení předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti a i následné zrušení napadeného rozhodnutí tak dává žalovanému prostor, aby za nově stanoveného rozpětí zákonné sankce znovu zvážil všechny zjištěné okolnosti projednávané věci a eventuálně stanovil pokutu v takové výši, která nebude pro žalobce likvidační.

Krajský soud proto napadené rozhodnutí dle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně v žalobě uplatnila i námitkám dotýkajícím se posouzení samotného skutkového stavu věci. Tvrdila, že důkazy, které byly opatřeny v rámci správního řízení, vyhodnotil žalovaný účelově v její neprospěch, a to za použití poznatků, které byly získány mimo správní řízení. Podle žalobkyně nelze dovodit, že paní **P.** k jakékoliv činnosti ve své provozovně dala pokyn.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 16.4.2012, tedy v den zahájení kontroly byl s paní **E. P.** sepsán záznam o poskytnutí informace o důvodech její přítomnosti v provozovně žalobkyně. Uvedla, že tento den je zde pouze na pár hodin na zkoušku, vykonává pomocné práce v kuchyni a úklid. Odměna jí bude vyplacena. Nebyla však dotázána ani neuvedla, zda podepsala na výkon práce smlouvu. V protokolu bylo pouze pracovníci oblastního inspektorátu poznamenáno, že pracovní smlouva ani žádná dohoda nebyla na pracovišti předložena. Paní **E. P.** byla jako svědkyně vyslechnuta dne 4.10.2012, potvrdila svoji přítomnost dne 16.4.2012 cca v 10 hod na provozovně žalobkyně, kam se dostavila, neboť měla zájem o místo inzerované na úřadu práce. Setkala se s majitelkou, která ji seznamovala s provozem restaurace a ukázala ji kuchyň, kde byl v té době pouze kuchař. Žalobkyně byla odvolána a proto nabídla kuchaři pomoc. Umývala nádobí asi 15 minut, když byla odvolána do kanceláře, kde s ní inspektoři sepsali protokol. Dále uvedla, že v pátek dne 13.4.2012 podepsala dohodu o provedení práce pouze na den 16.4.2012 a byla jí vyplacena odměna. Paní **E. P.** jako svědkyně dále uvedla, že se se žalobkyní telefonicky dohodla v pondělí dne 16.4.2012, že má o práci zájem a přijde v úterý, a tento den, tj. 17.4.2012 se dostavila do uvedené restaurace, kde podepsala dohodu o provedení práce do konce dubna 2014.

Shodně se vyjádřila i žalobkyně dne 16.4.2012 a do protokolu o výsledku kontroly dne 14.5.2012, když uvedla, že paní **E. P.** u ní byla dne 16.4.2012 na zkoušku. Při zahájení kontroly dne 16.4.2012 nebyla dotazována na to, zda s paní **P.** uzavřela písemnou dohodu, a dne 14.5.2012 do protokolu uvedla, že na práci tento

den měla s paní **P.** písemnou dohodu uzavřenou dne 13.4.2012. K tomuto údaji jsou ve spise založena ještě čestná prohlášení pana **J. M. a K. N.** Posledně jmenovaný byl předvolán k výslechu, omluvil se z důvodu pobytu v cizině, kde se často zdržuje. Oblastní inspektorát ani žalovaný se již o jeho další předvolání nepokusili a ani se nevyjádřili k tomu, jak hodnotí údaje v těchto prohlášeních uvedené. Krajský soud je toho názoru, že otázka, zda žalobkyně uzavřela dne 13.4.2012 s paní **E. P.** na den 16.4.2012 smlouvu o provedení práce, nebyla řádně došetřena. Oblastní inspektorát ani žalovaný znovu **K. N.** nepředvolali a nevyslechli ani pana **J.M.**

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí lze dle krajského soudu dovodit, že oblastní inspektorát i žalovaný za nelegální výkon práce pokládají činnost paní **E. P.** pro žalobkyni dne 16.4.2014. I kdyby se krajský soud přichýlil k závěru, že tento den pracovala v provozovně žalobkyně paní **E. P.** bez písemné dohody, což s ohledem na jisté nedostatky spočívající v neúplně zjištěném skutkovém stavu nelze potvrdit, správní orgány zcela opomenuly hodnotit všechny aspekty závislé činnosti, jak je definuje § 2 odst. 1 zákoníku práce.

Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti je nelegální práce definována jako „výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“.

Ohledně pojmu „závislá práce“ odkazuje zákon o zaměstnanosti na § 2 zákoníku práce, který odstavci 1 stanoví, že *„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.“* V odstavci 2 citovaného ustanovení pak zákon dodává, že *„Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.“*

K výkladu citovaných ustanovení zaujal stanovisko Nejvyšší správní soud zejména ve svém rozsudku ze dne 13.2.2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35. V něm, kromě jiného uvedl, že *„Stačí pouze spojit jednotlivé znaky uvedené v § 2 odst. 1 zákoníku práce společným prvkem osobní či hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli – jenž ostatně vyplývá již ze samotného pojmu „závislá práce“ – a naplnit je v duchu této optiky konkrétním obsahem. Za (samostatný) znak je ovšem nutno považovat již první část definice, která hovoří o tom, že práce „je vykonávána“. Nejen z tohoto gramatického vyjádření (vid nedokonavý), ale zejména z účelu definice a postihu nelegální práce je zřejmé, že mohou zůstat v platnosti dřívější judikaturní závěry o soustavnosti jako znaku závislé práce, neboť při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti.“*

V dalším řízení se žalovaný znovu zaměřil na řádné hodnocení zjištěných skutkových okolností ve vztahu ke znakům definice závislé práce jak je uvedena v § 2 zákoníku práce a závěrům Nejvyššího správního soudu, uvedeným ve shora citovaném rozsudku. Popsané vady řízení dle krajského soudu zakládají samostatný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

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 a sepsání žaloby a účast u jednání (§ 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu). Dále krajský soud přiznal žalobci nárok na úhradu 3 režijních paušálů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu po 300 Kč, jízdné z České Třebové do Hradce Králové a zpět, 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 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 Hradci Králové dne 14. listopadu 2014

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu