



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: B.K.D.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. září 2010, čj. 2009/63662-424,

t a k t o :

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. září 2010, čj. 2009/63662-424, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 12. 11. 2010 se žalobce domáhal zrušení žalovaného ze dne 10. 9. 2010, čj. 2009/63662-424 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“) ze dne 18. 6. 2009, čj. JEA-19-1/2007-zao (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým bylo žalobci (ve smyslu § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) odejmuto povolení k zaměstnání prodloužené rozhodnutím Úřadu práce v Jeseníku ze dne 7. 11. 2008, čj. JEA-19-1/2007-za, u zaměstnavatele VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a.s. Žaloba byla původně podána u Městského soudu v Praze, jehož usnesením ze dne 19. 12. 2012, čj. 11 Ad 23/2010-28, byla věc postoupena Krajskému soudu v Plzni.

Zabezpečování státní politiky zaměstnanosti bylo upraveno zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon č. 435/2004 Sb.“ nebo „zákon o zaměstnanosti“).

[I] Skutkový základ věci

Žalobci bylo rozhodnutím Úřadu práce v Jeseníku ze dne 7. 11. 2008, čj. JEA-19-1/2007-za, prodlouženo povolení k zaměstnání na dobu od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2009 u zaměstnavatele VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a.s. v pracovním zařazení svářeč kovů - obsluha poloautomatického, automatizovaného svářečského stroje.

Prvoinstanční správní orgán provedl dne 1. 4. 2009 (spolu s Celním úřadem Šumperk a Policií České republiky, inspektorátem cizinecké policie) kontrolu u zaměstnavatele M.O. Kontrola byla zaměřená na výkon nelegální práce.

Odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí k věci mj. konstatovalo: (...) *Při provádění kontroly byl na provozovně zaměstnavatele (...) zastížen při výkonu práce mimo jiné i p. B.K.D.. (...) Pan B.K.D. zde vykonával práce při úklidu pokáceného porostu a do protokolu o kontrole uvedl, že se jedná o dobrovolnou výpomoc za stravu. (...) Vzhledem k tomu, že pravomocným rozhodnutím Úřadu práce v Jeseníku (...) bylo výše uvedenému cizinci prodlouženo povolení k zaměstnání na dobu od 1. 12. 2008 do 30. 11. 2009 u zaměstnavatele VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a.s. (...) a výše uvedenému zjištění, tedy, že p. B.K.D. vykonával práci u jiného zaměstnavatele, v jiném pracovním zařazení a v jiném místě výkonu práce, zahájil Úřad práce v Jeseníku s p. B.K.D. správní řízení ve věci odnětí povolení k zaměstnání. (...) Úřad práce v Jeseníku znovu prozkoumal veškeré písemnosti a (...) má za prokázané, že účastník řízení p. B.K.D. vykonával práci na provozovně zaměstnavatele (...) při úklidových pracích pokáceného porostu a na terénních úpravách komunikace ve dnech 1. 4. 2009 a 2. 4. 2009, a to v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Dále má Úřad práce v Jeseníku za prokázané, že účastník řízení vykonával práce na provozovně s vědomím zaměstnavatele. (...) Jsou tak naplněny důvody, pro které může úřad práce odejmout povolení k zaměstnání.“.*

Žalobce se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolal. Žalovaný správní orgán pak rozhodnutím ze dne 10. 9. 2010, čj. 2009/63662-424, odvolání zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[II] Žaloba

Žalobce nesouhlasil se závěry správních orgánů obou stupňů o tom, že se v jeho věci jednalo o nelegální práci. Tvrdil, že jím vykonávaná činnost v žádném případě nevykazovala známky závislé práce, ale sousedské výpomoci, když se žalobce se svými spolubydlíci rozhodl pomoci M.O. majiteli restaurace sousedící s jejich ubytovnou, s jarním úklidem. Žádnou mzdu ani jinou odměnu za tuto činnost neměli slíbenou ani ji neočekávali, chtěli si jen zkrátit volný čas a být nějakým způsobem užiteční. Pokud jim majitel restaurace nabídl oběd a pivo, není to důkazem toho, že zde vznikl pracovněprávní či obdobný vztah. Výklad, že jakákoliv činnost vykonávaná ve prospěch jiné osoby, by automaticky a bez ohledu na

další okolnosti znamenala nelegální práci, by vedl k absurdnímu závěru, že když chci pomoci staré sousedce s nákupem do schodů a ona mne za to pozve na kávu nebo mi koupí čokoládu, musí s ní být uzavřena dohoda o provedení práce. V těchto případech by měla být brána v úvahu otázka společenské nebezpečnosti. V souzené věci, kdy byl prováděn jednodenní několikahodinový jarní úklid prostor přiléhajících k provozovně M.O., je závěr o zvláštní závažnosti neopodstatněný. Žalovaný označil vyjádření účastníka k zahájenému správnímu řízení za účelové a nepřihlédl k němu. Sám si však svým postupem zmařil možnost získat žalobcovo stanovisko přímo v průběhu prováděné kontroly, když nezajistil účast tlumočnicka. Taktéž v dalším průběhu řízení, byť bylo zahájeno z moci úřední, a o skutečnosti, že žalobce neumí česky, se mohl přesvědčit již při kontrole, tlumočnicka neustanovil. Když si pak žalobce sám zajistil osobu, která mu písemnosti zaslané úřadem přeložila, vysvětlila a pomohla mu sepsat vyjádření, použil to správní orgán jako argument pro tvrzení, že účastník česky umí, vyjádření však již považoval za účelové. Žádné jiné důkazy v průběhu řízení provedeny nebyly. Žalobce považoval rozhodnutí správních orgánů z uvedených důvodů za neodůvodněné a poškozující jej na jeho právech.

[III] Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 5. 2011, čj. 2011/27986-421, navrhoval její zamítnutí, když argumentačně vyšel z obsahu odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí.

[IV] 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.

Soud se primárně zabýval tím, jak správní orgány obou stupňů odůvodnily závěr o žalobcově nelegální práci.

Nebylo sporu o tom, že žalobce disponoval povolením k zaměstnání u zaměstnavatele VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a.s. Rovněž nebylo sporu o tom, že při kontrole provedené dne 1. 4. 2009 u zaměstnavatele M.O. byl (mj.) žalobce zastižen při úklidových pracech pokáceného porostu a na terénních úpravách komunikace. Zatímco žalobce trval na tom, že se jednalo o přátelskou, sousedskou výpomoc, správní orgány dospěly k závěru o výkonu nelegální práce.

Soud je toho názoru, že tento závěr (tj. správních orgánů) nebyl dostatečně odůvodněn.

Předně si v daném případě bylo třeba ujasnit, za co vlastně bylo žalobci odňato povolení k zaměstnání.

Nemůže být pochyb o tom, že popis skutku musí především zahrnovat označení místa a času jeho spáchání (např. to, že v určitý okamžik, den, dny nebo období došlo, resp. docházelo k určitému jednání). V protokolu o kontrolním zjištění Úřadu práce v Jeseníku ze dne 1. 4. 2009, čj. JEA-106/2009, bylo konstatováno, že toho dne v čase mezi 11.00 – 12.00 byl v provozovně Ranč O. zastižen mj. žalobce při úklidu pokáceného porostu. Obdobné uvádí i protokol o kontrole na úseku zaměstnávání cizinců Celního úřadu Šumperk ze dne 1. 4. 2009, čj. 2988.1/09-096200-031, který práci vykonávanou mj. žalobcem specifikoval jako „pomocné a úklidové práce“. V písemnosti Policie České republiky, služby cizinecké policie, inspektorátu cizinecké policie Žulová, ze dne 3. 4. 2009, čj. CPOV-4763/ČJ-2009-074067, označené jako „Kontrola cizinců - podnět“ pak policejní orgán bez bližší časové specifikace oznamuje prvoinstančnímu správnímu orgánu, že při kontrole provedené ve dnech 1. 4. a 2. 4. 2009 byl v provozovně Ranč O. zastižen mj. žalobce. Specifikace pracovní činnosti žalobce „práce na terénních úpravách komunikace v areálu provozovny“ však byla uvedena pouze k datu 2. 4. 2009. Prvoinstanční správní orgán ve svém rozhodnutí k výkonu žalobcovy práce, krom skutečností citovaných výše, uvedl: *„(...) Ustanovení § 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, mimo jiné uvádí, že nelegální prací je, pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, v platném znění, mimo jiné uvádí, že nelegální prací je, 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 (dále jen „zelená karta“). Ustanovení § 89 mimo jiné stanoví, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky, nebo je-li držitelem zelené karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Z výše uvedeného ustanovení rovněž vyplývá, jestliže by fyzická osoba svoji pracovní činnosti u zaměstnavatele plnila běžné úkoly (na provozovně), které přímo souvisejí se zajištěním nebo poskytováním služeb, musí je vykonávat pouze v pracovněprávním vztahu, a pokud je fyzická osoba cizinec, může práci vykonávat jen v souladu s vydaným platným povolením. Jedním ze základních ústavních práv každého občana je rovněž právo na svobodnou volbu povolání a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací s tím omezením, že zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince. Důvodem tohoto opatření je ochrana tuzemského trhu práce před neregulovaným přísunem pracovní síly ze zahraničí tak, aby orgány příslušné k provádění státní politiky zaměstnanosti měly možnost v rámci zákonem na ně delegovaných pravomocí a kompetencí přísun pracovní síly ze zahraničí regulovat a ovlivňovat. (...) Z výše uvedených skutečností a předložených písemností týkajících se kontrolních zjištění založených ve spise má Úřad práce v Jeseníku za prokázané, že výše uvedený účastník řízení p. B.K.D. vykonával ve dnech 1.4.2009 a 2.4.2009 na provozovně zaměstnavatele úklidové práce při odklizení pokáceného porostu a práce na terénních úpravách komunikace v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání a bez povolení k*

zaměstnání k zaměstnavateli M.O., IČ ... Společenská nebezpečnost výkonu práce bez povolení k zaměstnání plyne především ze skutečnosti, že účastník řízení p. B.K.D. svým jednáním vytvořil prostor pro neregulovaný přístup pracovních sil ze zahraničí na domácím trhu a toto jednání Úřad práce v Jeseníku kvalifikuje jako zvláště závažné. Úřad práce v Jeseníku klasifikuje jednání účastníka řízení p. B.K.D. jako cílené a úmyslné, neboť s ohledem na znalosti účastníka řízení při vyřizování povolení k zaměstnání u zaměstnavatele VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a.s. si byl účastník řízení dobře vědom, že v případě výkonu práce v rozporu s vydaným platným povolením k zaměstnání, může příslušný úřad práce odejmout vydané platné povolení k zaměstnání. I přes tyto znalosti vykonával účastník řízení výkon práce na provozovně zaměstnavatele, ke kterému neměl vydané platné povolení k zaměstnání a svým jednáním tím vědomě porušil ustanovení zákona o zaměstnanosti způsobem uvedeným ve výroku rozhodnutí.“.

Žalovaný správní orgán posléze v napadeném rozhodnutí uvedl, že „ze spisové dokumentace považuje za zcela jednoznačně prokázané, že odvolatel vykonával práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, když nejméně dne 1. 4. 2009 prováděl úklidové práce na pracovišti Ranč O., jak je uvedeno ve výše zmíněném protokolu o výsledku kontroly. Činnost odvolatele nesla znaky závislé práce: jednalo se o osobní výkon činnosti odvolatele a dle pokynů pana O. - jakou práci má odvolatel vykonat, mu zajisté sdělil pan O., odvolací orgán považuje za velmi nepravděpodobné, že by odvolatel bezdůvodně přišel na pracoviště Ranč O. a sám od sebe začal vykonávat činnost, při které byl zastížen kontrolou celního úřadu. Dále je zřejmé, že jako mzda, v tomto případě spíše naturální mzda, byla dle slov pana O. stanovena strava, že práce byla vykonávána na pracovišti pana O. - Ranč O. a že doba, kdy odvolatel tuto práci vykonával, byla rovněž určena panem O. I v případě, že by pan O. odvolateli nedal nic, tak tuto povinnost měl. Odvolací orgán je toho názoru, že všechny uvedené skutečnosti naplňují znaky závislé práce, jak je definuje ust. § 2 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Zda se jednalo o práci jménem pana O. a na jeho odpovědnost nelze dovodit, když, jak tvrdí pan O., žádný pracovněprávní vztah uzavřen nebyl. Odvolací orgán však konstatuje, že s ohledem na výše uvedené, jednoznačně prokazatelné znaky závislé práce, je možno bez důvodných pochybností mít za prokázané, že na pracovišti Ranč O. došlo k umožnění výkonu nelegální práce a zároveň k výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání, když odvolatel, kterému tuto práci pan O. umožnil, pro ni neměli povolení k zaměstnání.“.

Shrnuto, v přezkoumávané věci sotva lze dospět k něčemu jinému, než že žalobci bylo odňato povolení k zaměstnání za to, že dne 1. 4. 2009 mezi 11.00 a 12.00 (tedy ne déle, než jednu hodinu) a možná i 2. 4. 2009 (to však bez jakékoliv bližší časové konkretizace) spolu s dalšími prováděl úklidové práce pokáceného porostu v provozovně Ranč O. To stačilo správním orgánům k závěru o žalobcově nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti („Pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“).

Soud za těchto okolností nemohl dospět k jinému závěru, než je nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění. Správní orgány obou stupňů sice obecně pojednaly o typové závažnosti nelegální práce a popsaly znaky závislé práce, ale nepřistoupily k náročnému posouzení individuálního žalobcova jednání. Omezily se pouze na zjednodušený

pohled, jehož úhlem by bylo možné celou řadu činností označit jako závislou, potažmo nelegální práci. Jistě, hranice mezi zákonem postihovanou nelegální prací a činností spočívající v určité formě výpomoci je velmi tenká a často obtížně seznatelná, avšak o to více je zapotřebí trvat na podrobném odůvodnění. Ne každá pracovní činnost totiž může být bez dalšího označena jako závislá, resp. nelegální práce. Poněkud chatrně pak v té souvislosti zní i závěry správních orgánů o závažnosti žalobcova jednání, kterým byl hodinový úklid pokáceného porostu. Jak konkrétně žalobce vytvořil práci trvající 60 minut prostor pro „neregulovaný přístup pracovních sil ze zahraničí na domácím trhu“, což Úřad práce v Jeseníku kvalifikoval „jako zvlášť závažné“, se žalobce ani soud nedozvěděli. Je zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily, se podstatným způsobem míjejí se zákonnými požadavky na odůvodnění rozhodnutí vyplývajícími z § 68 odst. 3 správního řádu.

Naopak, za nedůvodný soud považuje žalobní bod stran absence tlumočníka. Součástí správního spisu je totiž plná moc ze dne 20. 4. 2009 udělená žalobcem Mgr. Markovi Sedlákov, advokátovi. Je tedy zřejmé, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen. Nadto, námitku neznalosti českého jazyka žalobce vznesl až v žalobě. Jeho procesní práva tak nebyla v řízení před správními orgány porušena.

Jelikož v tomto případě nebylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno, že popsané žalobcovo jednání bylo nelegální prací, **soud podle § 76 odst. 1 písm. a) 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.).

[V] 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 tak byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši **2.000,- Kč** odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku za žalobu, neboť nebylo zjištěno, že by žalobci jiné důvodně vynaložené náklady řízení vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 Plzni dne 28. srpna 2014

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková