



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: PALIS Plzeň, spol. s r.o.**, se sídlem Kokořov 24, Třemošná, IČ 40522521, *zastoupeného Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Riegrova 223/20, Plzeň*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 19.456,- Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Blažka do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou podanou soudu osobně dne 4. 1. 2013 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3, jímž bylo ve výroku I. rozhodnuto, že žalobce se dopustil I. správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů [dále

těž jen „zákon č. 435/2004 Sb.“ nebo „zákon o zaměstnanosti“], a 2. správního deliktu na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů [dále též jen „zákon č. 251/2005 Sb.“ nebo „zákon o inspekci práce“], a byla mu uložena podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb. povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 350.000,- Kč, jímž bylo ve výroku **II.** zastaveno správní řízení ve věci podezření ze spáchání několika dalších správních deliktů na úseku bezpečnosti práce podle příslušných ustanovení zákona č. 251/2005 Sb. a jímž bylo ve výroku **III.** rozhodnuto o povinnosti žalobce uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 5. 1. 2012, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

Ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 5. 1. 2012 do 23. 6. 2014, se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovní právní vztah [*bod 1*] nebo pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno [*bod 2*].

Podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, ve znění účinném od 1. 1. 2007, právnická osoba se dopustí správního deliktu na úseku bezpečnosti práce tím, že nedodrží povinnosti při zajišťování bezpečnosti práce stanovené v § 101 až 103 zákoníku práce.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti.

Podle § 103 odst. 1 písm. f) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen zajistit zaměstnancům, zejména zaměstnancům v pracovním poměru na dobu určitou, zaměstnancům agentury práce dočasně přiděleným k výkonu práce k jinému zaměstnavateli, mladistvým zaměstnancům, podle potřeb vykonávané práce dostatečné a přiměřené informace a pokyny o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci podle tohoto zákona a podle zvláštních právních předpisů, zejména formou seznámení s riziky, výsledky vyhodnocení rizik a s opatřeními na ochranu před působením těchto rizik, která se týkají jejich práce a pracoviště.

Podle § 103 odst. 2 věty první zákoníku práce je zaměstnavatel povinen zajistit zaměstnancům školení o právních a ostatních předpisech k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, které doplňují jejich odborné předpoklady a požadavky pro výkon práce, které se týkají jimi vykonávané práce a vztahují se k rizikům, s nimiž může přijít zaměstnanec do styku na pracovišti, na kterém je práce vykonávána, a soustavně vyžadovat a kontrolovat jejich dodržování.

Odpovědnost žalobce za správní delikt na úseku *zaměstnanosti* podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí [pod I./1] vymezena takto: Umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona

o zaměstnanosti, tedy umožnil výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání osobě I.M., st. přísl. Ukrajina, když jmenovaný I.M. vykonával pro účastníka řízení minimálně dne 4. 2. 2012 (v časech okolo 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod.) práci při obsluze kotelný v provozovně účastníka řízení - pile na adrese...

Odpovědnost žalobce za správní delikt na úseku **bezpečnosti práce** podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí [pod I./2] vymezena takto: Připustil, aby kotel typ G 130 kW, výr. č. 41, rok výroby 1998, kontroloval a obsluhoval ve dnech 9. 1., 11. 1., 13. 1., 19. 1., 21. 1., 25. 1. a 2. 2. roku 2012, vždy v 6.45 hod., zaměstnanec pan M.B., nar..., dne 24. 1. 2012 v 9.00 hod., 11.00 hod. a 15.45 hod. zaměstnanec pan Z.Š., nar..., a dne 4. 2. 2012 v 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod. pan I.M. nar... Ti nebyli prakticky zacvičení, přezkoušeni ani nebyla ověřena jejich znalost práce topiče. Nezajistil tak obsluhu kotlů odborně způsobilými pracovníky (dále jen „topiči“) a provozoval kotelnu III. kategorie „Kotelna G 130“ v rozporu s vnitřním předpisem „Místní provozní řád nízkotlaké teplovodní kotelný – Stará kotelna“, když nesplnil povinnost, která je uvedena v bodě č. 6, kde je uvedeno: „*zajistit praktický zácvik, zkoušku a ověření znalostí topiče*“. Nedodržel minimální bezpečnostní standard uvedený v § 12 písm. e) a f) vyhlášky Českého úřadu bezpečnosti práce č. 91/1993 Sb., k zajištění bezpečnosti práce v nízkotlakých kotelnách. Neposkytl výše uvedeným osobám dostatečné a přiměřené informace týkající se bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci, které doplňují jejich odborné předpoklady pro výkon práce, které se týkají jimi vykonávané práce a vztahují se k rizikům, s nimiž mohou přijít zaměstnanci do styku na pracovišti, na kterém je práce vykonávána. Neomezil nebezpečí vyplývající z chybného jednání člověka v důsledku neznalosti právních a ostatních předpisů bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci. Tím nesplnil povinnost, kterou mu ukládá § 103 odst. 1 písm. a), f) a odst. 2 úvodní ustanovení zákoníku práce.

II. Žaloba

Pokud jde o správní delikt uvedený v I./1 výroku prvoinstančního rozhodnutí, žalobce již ve správním řízení uvedl skutečnosti a doložil důkazy k prokázání, že činnost pana M. nebyla výkonem závislé práce, resp. nenaplnovala znaky závislé práce. Žalobce zejména opakovaně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. 4 Ads 177/2011-120 a 4 Ads 75/2011-73) a na závěry NSS, ze kterých je zřejmé, že „*za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost*“. V rámci uvedených definičních znaků práce nelze v předmětné věci shledat vztah nadřízenosti ani podřízenosti, pan M. rovněž za svoji mimořádnou osobní občanskou výpomoc nepobíral mzdu, plat ani jinou odměnu a z jeho přítomnosti v provozu žalobce (od 3. 2.), která byla navíc spojena s pouhým ubytováním se jeho a jeho manželky, není možné dovodit, že by pro žalobce soustavně vykonával práci.

Vztah nadřízenosti a podřízenosti dovozuje žalovaný z údajné činnosti pana M. pro žalobce na základě žalovaným tvrzeného pokynu. Pokynem dle žalovaného je listina označená jako Pověření k obsluze kotlů. K tomu žalobce uvádí, že z listiny označené jako

Pověření pouze vyplývá, že pan M. mohl přikládat na pásový dopravník, nevyplyvá z ní žádný závazný pokyn podřízenému subjektu k přikládání. Pověření, resp. samotné seznámení se způsobem přikládání, bylo pouhou ochranou žalobce v případě, že by pan M. použitím jiného paliva kotel poškodil a způsobil tím žalobci škodu. Je třeba také upozornit na základní rozdíl mezi pojmy pověření (neboli svěřeni) a pokyn, kdy žalovaný účelově pojem pověření zaměňuje s pojmem pokyn, kdy taková interpretace je zcela zavádějící a poškozující žalobce.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí dále uvádí, že v záznamu čj. 970/6.41/12/15.2/3 ze dne 16. 2. 2012 (záznam OIP) je zachyceno vyjádření pana B., že mu volal pan J.E. ml., aby přišel do práce topit, z čehož žalovaný vyvozuje, že žalobce nahrazoval práci běžně vykonávanou svými zaměstnanci prací pana M. K tomuto žalobce zejména poukazuje na skutečnost, že samotný záznam sepsaný inspektorem v rámci kontrolní činnosti má sloužit v rámci správního řízení jako podklad pro zhodnocení správního orgánu, zda osobu, se kterou byl záznam pořízen, předvolá ke svědecké výpovědi či nikoli. Pokud tedy žalovaný pokládal tvrzení uvedená v záznamu (v listině, ve které zcela absentuje poučení, zcela absentuje trestní odpovědnost za nepravdivá tvrzení aj.) za zásadní pro rozhodnutí ve věci, což je z odůvodnění zřejmé, pak měl být proveden důkaz svědeckou výpovědí pana B., případně dalších osob, se kterými byl záznam sepsán. Dle žalobce by provedením řádných svědeckých výpovědí osob, o jejichž tvrzení v záznamu žalovaný opírá své rozhodnutí, byl zjištěn skutečný stav věci bez důvodných pochybností.

I přes absenci dostatečných důkazů žalovaný dovozuje, že pan M. topil pro potřeby žalobce a nikoli pro potřeby své, kdy žalovaný odkazuje na údajné nepřetržité topení a to i během víkendů. Skutečnost tvrzená žalobcem, že v inkriminovanou dobu se topilo pouze pro potřeby manželů M., označil žalovaný jako účelové tvrzení i přes to, že správní orgán v rámci správního řízení prokazatelně nezjistil, že by žalobce topil v inkriminované době pro potřeby provozu. I přes to, že žalobce během správního řízení opakovaně tvrdil, že bylo vytápěno pouze pro potřeby manželů M., např. ve vyjádření ze dne 10. 8. 2012, nezjistil správní orgán stav věci bez důvodných pochybností.

Žalobce si dovoluje také poukázat na skutečnost uvedenou již v odvolání, že čestným prohlášením MVDr. L.V., prokázal, že pan M. měl sjednány práce pro MVDr. L.V. a měl sjednány i další práce na území ČR a z tohoto důvodu přicestoval v únoru 2012 spolu se svou manželkou do Kokořova, kdy tuto skutečnost žalovaný zcela ve svém rozhodnutí pominul.

Žalovaný ve svém odůvodnění rozhodnutí dále uvedl, že jednání žalobce je vysoce společensky škodlivé, poškozuje rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním. Sám správní orgán přitom uvedl, že se jednalo pouze o případ jedné osoby, z čehož je zřejmé, že žalobce postupuje zcela v souladu s právními předpisy, a ani v tomto případě se nejednalo v předmětné věci o výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah nebo bez pracovního povolení pana M. Všechny tyto skutečnosti byl správní orgán povinen zkoumat a hodnotit vzájemně s ostatními. Žalobce vždy řádně plní své povinnosti, což je zřejmé i z předešlých kontrol správního orgánu.

Pokud jde o správní delikt uvedený v I./2 výroku prvoinstančního rozhodnutí, ze žádných záznamů ani jiných důkazních prostředků, na základě kterých správní orgán vydal své rozhodnutí, nevyplývá, že by uvedené osoby prováděly obsluhu kotle dle vyhlášky č. 91/1993 Sb., k zajištění bezpečnosti práce v nízkotlakých kotelnách. Dle § 2 této vyhlášky je občasnou obsluhou kotle pravidelná kontrola kotle topičem ve lhůtách stanovených v provozním řádu kotleny. Takovou obsluhu je pak provozovatel povinen zajistit způsobilými pracovníky. Povinnosti topičů a zápisy v provozním deníku či denících jsou vymezeny provozním řádem a je z nich patrné, že činnost správním orgánem uvedených osob neodpovídá činnosti obsluhy kotle (nejedná se o čištění, seřizování, ověřování funkcí, zapínání a vypínání kotle, odstavení kotle a další úkony dle návodu k obsluze). Žalobce na tuto skutečnost opakovaně správní orgán vyrozuměl ve svých podáních a ve svém odvolání. Činnost pana Š. a pana B. byla v souladu s provozním řádem pouze činností příkladače, která je zásadně odlišná od činnosti topiče. Činnost pana M. byla pouze přátelskou výpomocí spojenou navíc s potřebami pana M. a jeho ženy a nejednalo se o činnost topiče ani činnost příkladače, kterou vykonávají pouze zaměstnanci žalobce jako jednu z mnoha svých činností v rámci výkonu závislé práce ve smyslu zákoníku práce.

Žalovaný se nikterak nevypořádal se skutečností, že žalobce svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného ve výroku I./2 rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný pouze odkazuje na záznamy sepsané inspektorem v rámci kontrolního řízení s panem M.B. a Z.Š., kdy z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že tyto záznamy jsou zcela zásadní pro rozhodnutí žalovaného. Pokud tedy žalovaný pokládal tvrzení uvedená v záznamu za zásadní pro rozhodnutí ve věci, pak měl být proveden důkaz svědeckou výpovědí těchto zaměstnanců. Dle žalobce by provedením řádných svědeckých výpovědí osob, o jejichž tvrzení v záznamu žalovaný opírá své rozhodnutí, byl zjištěn skutečný stav věci bez důvodných pochybností a bylo skutečně zjištěno, jaké úkony tyto osoby prováděly a že se v žádném případě nejednalo o obsluhu kotle definovanou zákonem a pro jejíž výkon je nutná odborná způsobilost.

Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou instancí ve vztahu k oběma skutkům je zřejmé, že jejich závěry v tak složité věci směřovaly pouze k rozhodnutí o vině žalobce a nebyla ctěna zásada presumpce nevin. Správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou „*in dubio pro reo*“ (v pochybnostech ve prospěch obviněného), kdy důkazy a tvrzení žalobce dokládající, že ke spáchání vytýkaných správních deliktů jednáním žalobce nedošlo, označil žalovaný jako účelová a naproti tomu jiné podklady rozhodnutí, které nemají dostatečnou váhu, byly pro jeho rozhodnutí zásadní. Ze samotného odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že v řízení nebyla zachována zásada subsidiarity, podle níž je nutné omezit trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávního jednání. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že správní orgán hodnotil jednotlivé důkazy pouze v neprospěch žalobce a za účelem rozhodnutí o vině. Správní orgán I. stupně a posléze ani žalovaný nezjistili stav věci bez důvodných pochybností.

Žalobce závěrem shrnuje, že z výše uvedeného je zcela zřejmé, že neumožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, a dále, že neumožnil obsluhu kotle, tak jak ji blíže definuje zákonná úprava a pro niž je třeba zajištění odborné způsobilosti, zaměstnanci bez odborné způsobilosti, tedy nenaplnil skutkové podstaty

správních deliktů kladených mu za vinu, nebyla tak naplněna formální ani materiální stránka správních deliktů. Pokud by snad soud vyhodnotil výše uvedenou občanskou výpomoc jako závislou práci a činnost zaměstnanců uvedených v I./2 výroku jako obsluhu kotle, tak jak ji blíže definuje zákonná úprava, žádá tímto žalobce, aby soud od stanovené a zcela nepřiměřené sankce upustil, případně ji snížil.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný správní orgán se k žalobě písemně vyjádřil dne 25. 2. 2013 pod čj. 367/1.30/13/14.3 tak, že považuje zejména s ohledem na obsah Protokolu o výsledku kontroly čj. 2562/6.71/12/15.2, sp. zn. 6-2012-1055, za jednoznačně a bez důvodných pochybností zjištěné, že I.M. vykonával pro žalobce závislou práci. V tomto protokolu je výslovně uvedeno, že práce vykonávaná I.M. pro žalobce měla povahu závislé práce, když byla vykonávána osobně, jménem žalobce, dle jeho pokynů a ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. V Protokolu o výsledku kontroly čj. 2562/6.71/12/15.2, sp. zn. 6-2012-1055, je dále zadokumentováno vyjádření J.E., nar..., který je jednatelem žalobce, že se s I.M. domluvili, že bude v kotelně topit přes víkend 4. 2. 2012 – 5. 2. 2012. Dále uvedl, že I.M. již u nich dříve pracoval, tak v té kotelně normálně topil a nikdy neměl žádný problém. Vzhledem k tomu, že tam už dříve topil a způsob topení tam byl pořád stejný, tak mu svěřili topení přes uvedený víkend. Skutečnost, že byla obsluha kotlů svěřena přes tento víkend I.M., dokládá také Pověření k obsluze kotlů ze dne 3. 2. 2012, ve kterém je navíc uvedeno, že I.M. byl seznámen a proškolen s obsluhou kotlů dle návodu výrobce. Z Provozního deníku kotelny je evidentní, že I.M. dne 4. 2. 2012 obsluhoval kotelnu v 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod., když do provozního deníku zapsal datum, své jméno, čas, teplotu a palivo.

Žalovaný vzal v úvahu také skutečnost, že od závislé práce je třeba odlišovat tzv. „občanskou výpomoc“, která je i bez výslovné právní úpravy právně možná, nejedná-li se ovšem o činnost, která vykazuje znaky závislé práce. V tomto případě se však jednoznačně o občanskou výpomoc nejednalo, neboť I.M. vykonával posuzovanou činnost v provozovně žalobce v rámci jeho podnikatelské činnosti, tedy jeho jménem, na základě Pověření k obsluze kotlů ze dne 3. 2. 2012, tedy na základě pokynů žalobce a ve vztahu podřízenosti vůči němu. Skutečnost, že objekt, který I.M. vytápěl pro žalobce, byl zároveň objektem, kde bylo umístěno sociální zařízení, které dotyčný využíval, je irelevantní pro posouzení otázky, zda se jednalo o výkon závislé práce, neboť z Provozního deníku je evidentní, že se v kotelně topilo nepřetržitě od 19. 12. 2011 do 5. 2. 2012 a to i během víkendů. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně čj. 12433/6.71/12/14.3, ze dne 2. 10. 2012, je uvedeno, že ze statistik o počasí lze vysledovat, že v lednu 2012, tedy v době, pro kterou jsou k dispozici údaje v provozním deníku o topení v kotli, přes den mrzlo jen dne 26. 1. 2012 a 27. 1. 2012, v noci pak ve dnech 25. 1. 2012, 26. 1. 2012, 27. 1. 2012, 28. 1. 2012, 29. 1. 2012, 30. 1. 2012 a 31. 1. 2012. Správní orgán I. stupně i žalovaný dospěli k závěru, že se o víkend 4. 2. 2012 - 5. 2. 2012 netopilo výhradně jen pro účely manželů M., ale že s ohledem na nepřetržité topení od 19. 12. 2011 do 5. 2. 2012 tak bylo činěno zejména pro potřebu žalobce, a to buď z důvodu víkendového provozu provozovny nebo z důvodu zabránění zamrznutí vody v topném systému.

Co se týče Záznamu čj. 970/6.41/12/15.2, ze dne 16. 2. 2012, ve kterém je zadokumentováno vyjádření J.B., pak tento Záznam je přílohou č. 13 Protokolu o výsledku kontroly čj. 2562/6.71/12/15.2, sp. zn. 6-2012-1055, se kterým byl žalobce v souladu s § 8 písm. i) zákona o inspekci práce seznámen dne 2. 4. 2012, což totožného dne stvrdil svým podpisem. Protokol o výsledku kontroly čj. 2562/6.71/12/15.2, sp. zn. 6-2012-1055, včetně všech příloh a součástí, byl řádně proveden jako listinný důkaz dne 23. 7. 2012, což je zaznamenáno v Protokolu o ústním jednání čj. 6173/6.71/12/14.3./1, ze dne 23. 7. 2012.

K soustavnosti výkonu práce žalovaný uvádí, že soustavnost je obvyklou, nikoli však vždy nezbytnou charakteristikou závislé práce. Je zřejmé, že například i první den výkonu práce je výkonem závislé práce, ačkoli se už z logiky věci nemůže jednat o práci soustavnou. Požadavek na soustavný výkon práce, aby taková práce mohla být posouzena jako závislá, se v takovýchto případech jeví jako nereálný. Co se úplatnosti činnosti týče, v § 2 odst. 2 zákoníku práce je uvedeno, že závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci. Zde je ovšem třeba připomenout, že odměna za práci dle současného znění zákoníku práce není definičním znakem závislé práce, nýbrž jde až o důsledek výkonu závislé práce.

Co se týče spáchání správního deliktu dle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, je v Místním provozním řádu nízkotlaké teplovodní kotelny Stará kotelná v bodě č. 6 uvedeno, že obsluha této kotelny je stanovena jako občasná, což znamená, že kotel obsluhuje pouze topič. Dále je uvedeno, že denní obsluha zařízení spočívá ve spuštění a odstavení z provozu a v pravidelné kontrole celého zařízení jedenkrát za 4 hodiny se zápisem předepsaných hodnot do provozního deníku, který je uložen uvnitř kotelny. Dále je v tomto řádu uveden seznam osob oprávněných ke vstupu do kotelny, ve kterém jsou uvedeni vedoucí pracovníci firmy, topiči s platným topičským průkazem určením k obsluze kotelny a kontrolní orgány v doprovodu s určeným zástupcem provozovatele.

Z Protokolu o výsledku kontroly čj. 970/6.41/12/15.2/6, ze dne 14. 3. 2012, a dále také z Vyjádření M.B. vedeného pod čj. 970/6.41/12/15.2/4 a z Vyjádření Z.Š. vedeného pod čj. 970/6.41/12/15.2/5, jež jsou přílohou shora uvedeného Protokolu o výsledku kontroly, jednoznačně vyplývá, že dotyčné osoby vstupovaly do prostoru kotelny, kde prováděly kontrolu násypky a teploty, a tyto skutečnosti zapisovaly do provozního deníku. Žalobce tak prokazatelně připustil, aby zaměstnanci, kteří nemají platný topičský průkaz, vstupovali do kotelny a obsluhovali kotel, kontrolovali násypku a prováděli zápis do provozního deníku, který byl umístěn v kotelně. Odvolací orgán konstatuje, že shora uvedenou činnost nelze zcela jistě chápat pouze jako práci topičů ve smyslu pouhých příkladačů, ale jedná se o obsluhu kotle.

Správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a správní delikt dle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce jsou delikty s objektivní odpovědností, u nichž není vyžadováno zavinění pachatele. Dle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti při vyměřování výše pokuty správní orgán vždy přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o správní delikty s objektivní odpovědností, není třeba při hodnocení okolností daného případu, aby tyto okolnosti, které mohou v tom kterém

případě účastníku řízení přitížit nebo jej pro účely uložení výše pokuty privilegiovat, byly kryty zaviněním. Takovéto hodnocení daných okolností odpovídá spíše správnímu uvážení, nežli okolnostem polehčujícím, přitěžujícím nebo zvláště přitěžujícím podmiňujícím použití vyšší trestní sazby v trestněprávním smyslu. Ačkoliv smrt I.M. v kotelně provozovny žalobce orgány inspekce práce nemohou a ani nesmějí vyšetřovat v trestněprávním smyslu, mohou však k této skutečnosti přihlídnout při komplexním hodnocení okolností případu, navíc když je mezi spácháním správního deliktu a úmrtím účastníka řízení dán vztah jiného druhu, tedy když smyslem porušovaných předpisů je právě předcházet skutečnostem, které v daném případě nastaly.

IV. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 5. 8. 2014 účastníci řízení setrvali na shora uvedených argumentacích obsažených v jejich písemných podáních.

V. Vlastní argumentace soudu

V.1 Úvod

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích včas uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první ve spojení s § 71 odst. 2 větou třetí s. ř. s.).

Ohledně náležitostí výroku rozhodnutí o správním deliktu došel Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Tento popis skutku musí zahrnovat označení místa a času jeho spáchání. Bude tedy uvádět např. to, že v určitý okamžik, den, dny nebo období (u trvajících správních deliktů) došlo, resp. docházelo k určitému jednání obviněného ze správního deliktu. Jen konkretizací údajů obsahující popis skutku lze zaručit, že v rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, bude postaveno najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen. Výrok je náležitostí rozhodnutí, ve které správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná.

V.2 Odpovědnost za správní delikt na úseku zaměstnanosti

Žalobce namítá, že činnost pana M. pro něj nebyla výkonem závislé práce, resp. nenaplňovala znaky závislé práce, nýbrž byla pouze mimořádnou osobní občanskou výpomocí.

Naproti tomu žalovaný správní orgán je toho názoru, že v daném případě bylo jednoznačně a bez důvodných pochybností zjištěno, že I.M. vykonával pro žalobce závislou práci (byla vykonávána osobně, jménem žalobce, dle jeho pokynů a ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti).

Z výroku I./1 rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že správní orgán uznal žalobce odpovědným za to, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání panu I.M., když jmenovaný vykonával pro žalobce minimálně dne 4. 2. 2012 (v časech okolo 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod.) práci při obsluze kotelný v provozovně žalobce.

Soud tu podotýká, že neshledává věcný rozdíl mezi tím, že někdo něco vykonával „minimálně dne 4. 2. 2012 (v časech okolo 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod.)“ a „dne 4. 2. 2012 (v časech okolo 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod.)“. I když jde o vyjádření při trestání vcelku obvyklé, nemá zdejší soud za to, že v prvním případě by mohl být postih silnější než ve druhém, neboť – ač je použito zmíněné příslovce – lze pachateli započítat toliko to, co mu bylo prokázáno a to je v obou případech totéž.

Oč se zde správní orgány opíraly, je seznatelné z obou jejich rozhodnutí.

V prvoinstančním rozhodnutí se oblastní inspektorát práce podrobně vypořádává s námitkami žalobce mířícími proti tomu, že pan I.M. pro něj vykonával závislou práci. V dalším soud odkazuje na příslušnou část odůvodnění rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3.

Rozhodnutí o odvolání odůvodnil žalovaný správní orgán v tomto směru především tím, že „zhodnotil všechny skutečnosti jednotlivě i v jejich souhrnu a ztotožnil se se závěrem oblastního inspektorátu práce, že se účastník řízení dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. a bod 2. zákona o zaměstnanosti, a to tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí oblastního inspektorátu práce“. V dalším se odkazuje na úplné odůvodnění rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3.

V této otázce považuje soud za potřebné vyslovit se jen ke dvěma ze shromážděných podkladů pro vydání rozhodnutí.

V rukou psaném „Pověření k obsluze kotlů“ se uvádí: „Dne 3. 2. 2012 byl pověřen příkládáním do kotlů v objektu firmy PALIS pan I.M. a byl seznámen a proškolen s jejich obsluhou dle návodu výrobce.“. Podle žalobce toto pověření bylo toliko ochranou žalobce v případě, že by pan M. použitím jiného paliva kotel poškodil a způsobil tím žalobci škodu. Soud však z okolností případu i z použité dikce, která by nepochybně byla odlišná, kdyby měla sloužit jenom pro účel deklarovaný žalobcem, dovozuje, že se zde nejedná o pouhou garanci pro případ způsobení škody, nýbrž o pověření k činnosti související s provozem kotelný.

V záznamu o vyjádření pana J.E. zaměstnance žalobce, ze dne 17. 2. 2012 je uvedeno: „Pan M. si zařizoval úpravy týkající se jejich bydlení a žádal mne o poskytnutí nějakého nářadí a nějakého dřeva. Otevřel jsem dílnu a uřízl jsem mu nějaká prkna a pak mu pomáhal se sestavením postele. Protože jsem mu takto z kamarádství pomáhal, považoval jsem za možné ho požádat o protislužbu a požádal jsem ho, aby šel nasypat piliny do násypek v kotelně. Kdyby tu nebyl Ivan, topil bych já.“. K tomu soud konstatuje, že si jistě lze

představit, že pomáhajícímu kamarádovi je za předmětných okolností poskytnuta jednorázová protislužba, avšak to, že někdo za někoho zaskočí v 10.00 hod., ve 14.00 hod. a v 17.00 hod., svědčí spíše o tom, že vykonává práci, než o tom, že vynahrazuje kamarádovi uříznutí nějakých prken a pomoc se sestavením postele.

I v ostatním se v tomto ohledu soud ztotožňuje se správními orgány. Jedná se přitom o argumenty opakovaně vznášené a opakovaně – a správně – vyvrácené. Jelikož se tu žalovaný vypořádal s námitkami žalobce, opakujícími se v žalobě, přílehlavou a vyčerpávající právní argumentací obsaženou v odůvodnění rozhodnutí, nemusí se soud již k věci duplicitně vyjadřovat, stačí odkázat na příslušné pasáže v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, což se tímto činí.

Uvedený přístup krajského soudu se opírá o tento názor Nejvyššího správního soudu: „I. Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS).

Žalobní bod zpochybňující odpovědnost žalobce za skutek na úseku zaměstnanosti (tak jak je vymezen ve výroku I./1 rozhodnutí správního orgánu I. stupně) nebyl proto soudem shledán důvodným.

V.3 Odpovědnost za správní delikt na úseku bezpečnosti práce

Žalobce tvrdí, že svým jednáním nenaplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného ve výroku I./2 rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Činnost pana Š. a pana B. byla v souladu s provozním řádem pouze činností příkladače, která je zásadně odlišná od činnosti topiče. Činnost pana M. byla pouze přátelskou výpomocí spojenou navíc s potřebami pana M. a jeho ženy a nejednalo se o činnost topiče ani činnost příkladače.

Naproti tomu žalovaný správní orgán došel k tomu, že uvedenou činnost dotyčných osob nelze zcela jistě chápat pouze jako práci topičů ve smyslu pouhých příkladačů, ale jedná se o obsluhu kotle.

Ve správním řízení žalobce námitku příkladačů a topičů opakovaně uplatňoval a správní orgány na ni určitým způsobem reagovaly. V tomto ohledu soud odkazuje hlavně na žádost žalobce o přezkoumání protokolu ze dne 21. 3. 2012, námitky žalobce proti výsledku přezkoumání protokolu ze dne 17. 5. 2012, vyjádření žalobce ve věci ze dne 13. 8. 2012, rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3, odvolání proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3. Na tomto místě se sluší zatím uvést, že soud zde nenabyl dojmu, že by se správní orgány s námitkou příkladačů a topičů vypořádaly adekvátně.

Na právnické osoby a na jejich pracovníky při projektování, zřizování, umístění a provozu nízkotlakých kotlen se vztahuje vyhláška Českého úřadu bezpečnosti práce č. 91/1993 Sb., k zajištění bezpečnosti práce v nízkotlakých kotelnách. Podle § 2 této vyhlášky se pro její účely rozumí občasnou obsluhou kotle pravidelná kontrola kotle topičem ve lhůtách stanovených v provozním řádu koteln [písm. o)] a trvalou obsluhou kotle obsluha, při které se může topič jen krátkodobě vzdálit od kotle na dobu a za podmínek stanovených v provozním řádu koteln [písm. p)]. Ve smyslu § 10 uvedené vyhlášky jsou organizace, které provozují kotle, povinny vydat provozní řád koteln (dále jen „provozní řád“). Součástí provozního řádu jsou návody k obsluze kotelního zařízení. Provozní řád stanoví mj. zejména způsob obsluhy, povinnosti pracovníků při provozu koteln, osoby oprávněné ke vstupu do koteln a rozsah a lhůty zápisů údajů do provozního deníku. Podle § 12 vyhlášky č. 91/1993 Sb. je provozovatel mj. povinen zajistit provoz kotelního zařízení v souladu s provozním řádem, dozírat, aby se v kotelnách nekonaly práce, které nesouvisí s jejich provozem a údržbou, a aby se v nich nezdržovaly nepovolané osoby, a zajistit obsluhu kotlů odborně způsobilými pracovníky (dále jen „topiči“). V § 14 a 15 citované vyhlášky jsou upraveny zkoušky topičů a povinnosti topičů.

Společnost PALIS Plzeň, spol. s r.o., provozuje dvě nízkotlaké koteln: starou kotelnu - kotel G 130 a novou kotelnu - kotel G 190. Obecné požadavky jsou uvedeny v provozním řádu pro obě koteln [„Místní provozní řád nízkotlakých kotlen v areálu firmy PALIS Plzeň“ z října 2006], pro každou z kotlen je zpracován místní provozní řád koteln [„Místní provozní řád nízkotlaké teplovodní koteln – Stará koteln“].

Podle společného provozního řádu, s. 2, koteln obsluhuje *topič*: provádí čištění kotle, jeho seřizování, zatápění, mazání a další úkony v souladu s návodem k obsluze. Topič je k provádění této činnosti vyškolen a skládá zkoušku topiče. Podle společného provozního řádu, s. 3, má vstup do kotlen povolen *příkladač*: provádí přikládání paliva do násypky lopatou na pásový dopravník. Jeho činnost je omezena na otevření víka násypky, naplnění násypky a provedení zápisu do provozního deníku, kde je zaznamenán čas, teplota vody a teplota spalin. Žádnou jinou činnost příkladač neprovádí, zejména neseřizuje kotel a neprovádí žádné činnosti v kotelně a v případě, že je na kotli jakákoliv závada, nahlásí abnormální údaje topiči nebo nadřízenému.

Podle provozního řádu pro starou kotelnu, bod 4. *Seznam osob oprávněných ke vstupu do koteln*, do koteln mají povolen vstup následující osoby: vedoucí pracovníci firmy, topiči s platným topičským průkazem určením k obsluze koteln a kontrolní orgány v doprovodu s určeným zástupcem provozovatele (IBP, hasiči, životní prostředí). Podle tohoto provozního řádu, bod 6. *Povinnosti provozovatele*, patří mezi povinnosti provozovatele mj. provozovat kotle v souladu s provozním řádem, zajistit obsluhu kotlů odborně a zdravotně způsobilými topiči a zajistit praktický zácvik, zkoušku a ověření znalostí topiče. Podle uvedeného provozního řádu, bod 7. *Povinnosti obsluhy*, písm. b) *Způsob obsluhy*, je vzhledem k technickému vybavení koteln a stupni jejího automatického zabezpečení obsluha koteln stanovena jako občasná. Denní obsluha zařízení spočívá ve spuštění a odstavení z provozu a pravidelné kontrole celého zařízení 1 x za 4 hod. se zápisem předepsaných hodnot do provozního deníku.

K uvedené záležitosti byly ve správním řízení shromážděny i další podklady pro vydání rozhodnutí. Při zjišťování skutkového stavu věci se přitom naráží na některé rozpory mezi jednotlivými doklady.

Náležitě vypořádání se se skutkovou podstatou výše uvedeného správního deliktu znamená podle názoru soudu zodpovězení zejména těchto otázek:

- umožňují právní předpisy, aby se na provozu kotelny podílely i jiné osoby („přikladači“) než topiči;
- v případě, že ano, byly povinnosti těchto osob a provozovatele kotelny upraveny v příslušných provozních řádech v souladu s právními předpisy;
- v případě, že ano, dodržovaly uvedené osoby a provozovatel kotelny povinnosti stanovené v příslušných provozních řádech;
- v případě, že ne, lze za exces uvedených osob činit odpovědným provozovatele kotelny.

Jelikož ty z předestřených i dalších otázek, které tu připadaly v úvahu, nebyly v průběhu správního řízení zodpovězeny a odpovědi na ně nebyly patřičně odůvodněny, nemůže soud dojít k jinému závěru, než že výše uvedené námitky žalobce nebyly vyvráceny, resp. že spáchání správního deliktu na úseku bezpečnosti práce nebylo žalobci prokázáno.

V.4 Sankce

V přezkoumávané věci byla pokuta uložena dle absorpční zásady.

Zásada absorpční znamená, že projednává-li se ve společném řízení více deliktů téhož pachatele, uloží se mu sankce podle ustanovení vztahujícího se na delikt nejprísněji postižitelný.

Aplikace absorpční zásady také v případě jiných správních deliktů než přestupků je aprobována i Nejvyšším správním soudem: „*III. Při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.*“ (rozsudek ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54, publikovaný pod č. 772/2006 Sb. NSS).

Za správní delikt na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014]. Za správní delikt na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. f) lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč [§ 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2012]. Správní delikt na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. je tedy přísněji postižitelný než správní delikt na úseku bezpečnosti práce podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb.

Obecně není možno proti aplikaci zásady absorpční nic namítat, otázkou však zůstává, zda ji lze použít rovněž v daném případě.

Zde zdejší soud vyjde z argumentace, kterou nastolil ve svých rozsudcích ze dne 31. 7. 2014, čj. 30A 70/2013-79, a ze dne 1. 8. 2014, čj. 30A 95/2013-95. Je tu třeba se zabývat dolní hranicí pokuty podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *ve znění účinném od 1. 1. 2012*.

Z internetových stránek Ústavního soudu bylo zjištěno, že dne 7. 11. 2013 podal Městský soud v Praze Ústavnímu soudu návrh na zrušení ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *ve znění účinném od 1. 1. 2012*, ve slovech *nejméně však ve výši 250 000 Kč* (návrh je veden pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13, o návrhu nebylo dosud rozhodnuto).

Rovněž zdejší soud má za to, že je zcela na místě, aby se ústavností minimální výše uvedené pokuty zabýval Ústavní soud (nebo znovu zákonodárce). Podle názoru zdejšího soudu však lze – byť obtížněji – postupovat ústavně konformním způsobem i za stávající podoby právní úpravy.

Za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 ukládala pokuta „*do 5 000 000 Kč*“, kdežto podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 se za něj ukládá pokuta „*do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč*“. Tato změna byla provedena zákonem č. 367/2011 Sb. Vládní návrh uvedeného zákona počítal toliko s přeznačením dosavadního písmene e) na písmeno f) [Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, tisk č. 373/0]. Změna spočívající ve zdvojnásobení horní hranice a stanovení minimální výše pokuty byla iniciována až Výborem pro sociální politiku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [tisk č. 373/2, resp. 373/3]. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu tudíž neposkytuje oporu pro interpretaci této zásadní změny.

I pro přezkoumávanou věc je podle soudu podstatný tento názor: „*Ústava ani Listina základních práv a svobod o požadavcích na trestání správních deliktů přímo nehovoří, čl. 39 a 40 LPS, kde jsou zakotveny základní, ústavní principy trestání, se vztahují výslovně pouze na trestné činy. Přesto určité základní principy vztahující se též na správní trestání lze dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, z obecných principů demokratického a právního státu, dále též z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a v evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Značný význam mají také sice nikoli právně závazné, ale doporučující evropské dokumenty, zejména např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správních sankcích, a Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům. Z uvedených aktů, z navazující judikatury Evropského soudu pro lidská práva i z judikatury našeho Ústavního soudu a judikatury správních soudů v podstatě vyplývá, že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti správního trestání.*“ (Dušan Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha 2012, s. 417-418).

Jedním z těchto základních principů bezpochyby je zásada přiměřenosti (proporcionality) ukládaných sankcí. K tomu doktrína konstatuje toto: „*Přiměřenost trestní sankce, tj. proporcionalita mezi zájmem na ochraně společnosti před pachatelem trestného činu a zásahem do základních práv pachatele způsobeným uloženou trestní sankcí, je*

podmíněna tím, že při jejím ukládání bude přihlédnuto k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a poměrům pachatele. Jen přiměřená trestní sankce může plnit svůj účel a být pachatelem a společností pocíťována jako spravedlivá. ... Přiměřenost trestu spáchanému trestnému činu není tedy jeho úměrnost ve smyslu dřívějšího ius talionis, nýbrž ve smyslu úměrnosti trestu individuálnímu trestnému činu a osobnosti jeho pachatele. Výsledkem takto chápané přiměřenosti je individualizovaný trest. Nejde proto o „rovnocennost“ trestu spáchanému trestnému činu, ale o trest vyměřený s maximálním ohledem na charakter jednotlivého případu.“ (Pavel Šámal a kol.: Trestní zákoník I. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 505).

Typově lze deliktní jednání hierarchizovat od nejméně závažných po nejzávažnější. Typovou závažnost jednotlivých jednání by měla zohledňovat především sazba správní nebo trestní sankce. Výše sankce bývá stanovena pouze maximální horní hranicí nebo minimální spodní a maximální horní hranicí. Jestliže určitý delikt je možné spáchat jen závažnějším jednáním, je jistě na místě minimální spodní hranice sazby, jestliže však určitý delikt je možné spáchat jednáními různé závažnosti, může (vysoce nastavená) minimální spodní hranice sazby přinášet aplikační problémy.

Pro porovnání: za spáchané trestné činy může být za stanovených podmínek uložen peněžitý trest. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2009 se ukládal peněžitý trest ve výměře od 2 000 Kč do 5 000 000 Kč (§ 53 odst. 1 trestního zákona z roku 1961). Podle § 54 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 při výměře peněžitého trestu přihlédl soud k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2010 se peněžitý trest ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb, denní sazba činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč (§ 68 odst. 1 a 2 trestního zákoníku z roku 2009). Podle § 68 odst. 3 trestního zákoníku z roku 2009 počet denních sazeb soud určí s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu. Výši jedné denní sazby peněžitého trestu stanoví soud se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele. Přitom vychází zpravidla z čistého příjmu, který pachatel má nebo by mohl mít průměrně za jeden den. Za těchto podmínek tak lze dospělému pachateli uložit peněžitý trest v rozpětí od 2 000 Kč do 36 500 000 Kč. Peněžitý trest lze od 1. 1. 2012 uložit také za trestné činy spáchané právnickou osobou [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 18 odst. 2 tohoto zákona denní sazba činí nejméně 1 000 Kč a nejvíce 2 000 000 Kč. Při určení výše denní sazby zohlední soud majetkové poměry právnické osoby. Právnické osobě lze tedy podle uvedeného zákona uložit peněžitý trest v rozmezí od 20 000 Kč do 1 460 000 000 Kč. I když horní hranice peněžitého trestu byly oproti minulosti výrazně zvýšeny, jeho spodní hranice zůstávají ve srovnání s výše uvedenou pokutou ukládanou správními orgány nízké. To poskytuje žádoucí prostor pro individualizaci trestu. Ve správním právu tomu tak žel vždy není.

Jestliže minimální spodní hranice sazby je nastavena velmi vysoce [v tomto případě 12 a půl násobek pro právnickou osobu a 125 násobek pro dospělého pachatele v trestním právu], pak, při respektu k požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce a ježto to není zákonem o zaměstnanosti výslovně vyloučeno [opačně např. § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších

předpisů], nelze podle názoru zdejšího soudu u konkrétních málo závažných (škodlivých) skutků postupovat jinak než od uložení sankce upustit.

Jinak řečeno: jestliže je za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, stanovena pokuta ve výši nejméně 250.000,- Kč, pak – vzhledem požadavku proporcionality mezi závažností deliktního jednání a výší sankce (a ježto to není zákonem o zaměstnanosti výslovně vyloučeno) – nelze za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti, jehož se pachatel dopustil toliko ve zcela bagatelním rozsahu, ukládat tresty.

I v daném případě je třeba si ujasnit, za co vlastně byl žalobce potrestán. Z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že žalobce byl uznán odpovědným za to, že umožnil I.M. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání spočívající v tom, že vykonával pro žalobce dne 4. 2. 2012 v časech okolo 10.00 hod., 14.00 hod. a 17.00 hod. práci při obsluze kotelny v provozovně žalobce. Z výroku není patrný rozsah ani trvání této práce; není zřejmé, zda tato činnost I.M. v každém z uvedených tří časů zabrala pět nebo deset minut, více nebo méně.

Při ukládání pokut je správní orgán povinen přihlížet *k závažnosti deliktu*. Tato jeho povinnost je založena ust. § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti, podle něhož se při určení výše pokuty právnické osobě [nebo podnikající fyzické osobě] přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

K tomu se v rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3, uvádí: „Jednáním účastníka řízení byl porušen právem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v rámci České republiky, kdy vydávání povolení k zaměstnávání cizinců ze zemí mimo EU je v rukou státu prostřednictvím Úřadu práce České republiky. Jednou z úloh státu je i ochrana pracovního trhu a aktivní politika zaměstnanosti, kdy povolení k zaměstnání cizinců ze zemí mimo EU lze vydat jen v případě, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak (myšleno uchazečem o zaměstnání v evidenci Úřadu práce). Umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah výrazným způsobem poškozuje zaměstnance, když zaměstnanci se nedostává ochrany práv, která vznikají z pracovněprávního vztahu, který se řídí zákoníkem práce. Zaměstnanci, jehož vztah k zaměstnavateli není založen pracovněprávním vztahem, se nedostává zvláštní zákonné ochrany jeho postavení, nejsou pod zákonnou ochranou uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky pro výkon práce, spravedlivé odměňování za vykonanou práci, rovné zacházení, není dána odpovědnost zaměstnavatele za poškození zdraví nebo ztrátu života zaměstnance výkonem práce pro zaměstnavatele.“.

V rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3, je k témuž uvedeno: „Odvolací orgán považuje posuzované jednání za vysoce společensky škodlivé. Takovéto jednání totiž výrazně poškozuje rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním, v souladu s právem postupujícím,

zaměstnavatelům. Shora uvedeným jednáním jsou dále způsobovány značné následky v oblasti daňové a v neposlední řadě jsou jím zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců, protože zaměstnavatel tímto způsobem přenáší četná rizika na druhé osoby a zbavuje se tak mnoha povinností, které jsou mu právními předpisy uloženy.“.

K této otázce soud konstatuje, že správní orgán I. stupně sice pojednal o *typové* závažnosti správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ale nevypořádal se se závažností *konkrétního* deliktu, z jehož spáchání uznal žalobce odpovědným. Žalobce ani soud se tak nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány umožnění výkonu práce mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání jednomu cizinci ve třech časech jednoho dne v trvání celkem 15 až 30 minut, možná více, možná méně, tj. v jakém rozsahu tím zaměstnavatel čerpal velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním zaměstnavatelům (a výrazně poškodil rovné podmínky na trhu práce), jaké značné následky byly tímto jednáním způsobeny v oblasti daňové a v jakém rozsahu a s jakými následky tímto způsobem zaměstnavatel přenesl četná rizika na druhé osoby a zbavil se tak mnoha povinností, které jsou mu právními předpisy uloženy, apod. Je tedy zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily namísto náročného posouzení individuálního skutku, jehož se měl žalobce dopustit, se podstatným způsobem míjejí se zákonnými požadavky vyplývajícími z § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Dále je správní orgán při ukládání výše uvedených pokut povinen přihlížet *k poměrům pachatele*. Tato povinnost správního orgánu plyne z tohoto názoru Nejvyššího správního soudu: „*I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS).

K tomu soud konstatuje, že v rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3, se k poměrům pachatele praví pouze to, že „Správní orgán přihlédl k tomu, že účastník řízení podniká zejména ve stavebním truhlářství a tesařství, pilařské výrobě a impregnaci dřeva, v pěstování plodin, živočišné výrobě, v lesnictví a těžbě dřeva, má 4 provozovny, je větším zaměstnavatelem s počtem zaměstnanců cca 35, se základním kapitálem 200.000, Kč.“, kdežto z rozhodnutí ze dne 21. 12. 2012, čj. 3996/1.30/12/14.3, není nikterak patrné, že by se Státní úřad inspekce práce pachatelovými poměry zabýval. Co ze zjištěných skutečností oblastní inspektorát práce dovodil a proč se odvolací správní orgán této záležitosti nevěnoval, však nebylo žalobci ani soudu vyjeveno.

Výše uvedený názor zdejšího soudu lze podpořit také polemickými názory pražských akademiků: „*Spodní hranice sankce ve výši 250 000 Kč, která může být uložena i podnikající fyzické osobě, nemá z hlediska našeho právního řádu obdoby. Obecně lze mít za to, že nastavování spodních hranic trestů v rámci správního trestání není s ohledem na šíři možných situací a rozdílnost pachatelů činů majících znaky správního deliktu ani typické, ani správné a hlavně ani racionální a praktické. Domníváme se také, že i ve světle shora uvedených dřívějších nálezů Ústavního soudu týkajících se spodní hranice pokut by ani předmětná úprava zákona o zaměstnanosti přezkoumání Ústavním soudem nepřestála. Měla-li by v rámci zákona o zaměstnanosti přesto zůstat zachována spodní hranice sankce za výkon nelegální práce, musela by být řádově nižší. Má-li být nelegální práce i napříště postihována podle stávající právní úpravy, pak je dle našeho mínění třeba, v kontextu zásady ultima ratio trestní represe, tedy shora zmíněného minima non curat preator, se v prvním případě provinění (u bagatelních činů) omezit toliko na projednání věci ve státní kontrole spolu s poukázáním na to, že napříště bude věc projednána ve správním řízení a bude uložena sankce. Reálná obava z toho, že pokud by se takové jednání opakovalo, již by s největší pravděpodobností, v kontextu zjevné lhostejnosti k vůli zákonodárce, byla sankce uložena, by naplňovala účel trestu z hlediska prevence individuální za současného zachování podnikatelské činnosti. Je-li jedním z hlavních argumentů a důvodů proti nelegální práci ten, který uvedl Státní úřad inspekce práce ve druhém ze shora přiblížených rozhodnutí, tj. že nelegální zaměstnání narušuje podmínky na trhu práce a nepříznivě působí na jeho rovnováhu, pak lze proti němu v kontextu platné právní úpravy postavit argument v zásadě stejně silný, resp. dokonce silnější, a to, že zejména za současné hospodářské situace, míry nezaměstnanosti a dalších souvisejících aspektů není žádoucí, aby každé umožnění výkonu nelegální práce bylo postiženo z hlediska malého podnikatele sankcí mající likvidační charakter. Tyto dva argumenty je pak třeba v rámci testu proporcionality vážit v rámci kategorie přiměřenosti v užším slova smyslu. Dle našeho názoru je nejrationálnější a nejrychlejší řešení ... zrušení spodní hranice trestu za umožnění výkonu nelegální práce.“ (Pichrt, Jan – Morávek, Jakub: O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce. Právní rozhledy, roč. 21, rok 2013, č. 3, s. 93-100).*

V přezkoumávané věci nastala ještě jedna skutečnost. Ze správních spisů je patrné, že výše jmenovaný I.M. dne 5. 2. 2012 tragicky zemřel. K tomu v prvoinstančním rozhodnutí oblastní inspektorát práce uvedl, že „Správní orgán jako k přitěžující okolnosti přihlédl i k tomu, že v kotelně došlo k otrávení oxidem uhelnatým a následné smrti pana I.M., který dne 5. 2. 2012 šel přiložit piliny do předmětného kotle a byl nalezen mrtvý v násypce na piliny u kotle.“. V rozhodnutí o odvolání se k tomu mj. uvádí: „Ačkoliv smrt I.M. v kotelně provozovny účastníka řízení orgány inspekce práce nemohou a ani nesmějí vyšetřovat v trestněprávním smyslu, mohou však k této skutečnosti přihlédnout při komplexním hodnocení okolností případu, navíc když je mezi spácháním správního deliktu a úmrtím účastníka řízení dán vztah jiného druhu, tedy když smyslem porušovaných předpisů je právě předcházet skutečnostem, které v daném případě nastaly.“.

K tomuto tragickému úmrtí může zdejší soud jen konstatovat, že žalobce byl správními orgány shledán odpovědným za to, že nechal jmenovaného obsluhovat kotel dne 4. 2. 2012, pan I.M. však zemřel zřejmě v souvislosti s obsluhou kotle, kterou prováděl až následujícího dne (5. 2. 2012). Správní orgány tu tudíž nevyjádřily časovou souvislost ani

kauzální nexus (natož aby je prokázaly) mezi jednáním žalobce a úmrtím jmenovaného. Posouzení této události jako přitěžující okolnosti tak nemá náležitý skutkový ani právní základ. Jinak řečeno: v prezentované podobě je nezákonné.

Lze tak shrnout, že v daném případě správní orgány přezkoumatelným způsobem nevyargumentovaly to, že za skutek na úseku zaměstnanosti je, při respektu k široce uznávané zásadě přiměřenosti (proporcionality), možno uložit – s ohledem zejména na závažnost deliktu – pokutu v minimální výši 250.000,- Kč. V přezkoumávané věci tedy nebylo zatím postaveno najisto, zda skutek, za nějž byl žalobce shledán odpovědným ve výroku I./1. rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3, je podle stávající úpravy sankcionovatelný,

Jelikož zdejší soud má za to, že i stávající úprava sankce za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je interpretovatelná výše uvedeným ústavně konformním způsobem, nepředložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, ani nevyčkal rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu Městského soudu v Praze vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

K nejnovějšímu vývoji událostí je ovšem nutno konstatovat, že s účinností od 1. 1. 2015 byla novelou zákona o zaměstnanosti, provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., v § 140 odst. 4 písm. f) částka „250 000 Kč“ nahrazena částkou „50 000 Kč“ (schváleno dne 18. 6. 2014, rozesláno dne 22. 7. 2014). V důvodové zprávě k vládnímu návrhu uvedené novely se k této změně uvádí: *„Na základě provedených kontrol a následně vedených správních řízení je možno učinit závěr, že současná minimální výše pokuty (250 000 Kč) překračuje v řadě případů preventivní funkci včetně aspektu zaměřeného na odrazování od nelegálního zaměstnávání. Minimální výše pokuty se tak v těchto případech stává fakticky likvidační a přesahuje tak záměr zákonodárce. Pro zachování cíle sledujícího preventivní, ale i odstrašující účinek se jeví jako užitečné změnit stanovenou minimální výši sankce. Stanovení nové hranice minimální sankce má kromě výše uvedených cílů naplňovat i skutečnost, že nelegální zaměstnávání se nesmí zaměstnavatelům vyplácet. Tyto aspekty splňuje minimální hranice ve výši cca 50 000 Kč. Takto stanovená sankce ponechává dostatečný prostor v rámci správní úvahy vedené v daném správním řízení stanovit výši sankce s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, především počtu nelegálně zaměstnávaných, až do hranice maximálního rozpětí tj. 10 mil. Kč.“* [Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, od roku 2013, tisk č. 84/0].

V.5 Závěr

Ve shodě s žalovaným má soud za to, že se žalobce dopustil skutku vymezeného ve výroku I./1. rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 2. 10. 2012, čj. 12433/6.71/12/14.3.

Na rozdíl od žalovaného má soud za to, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by se žalobce dopustil skutku vymezeného ve výroku I./2. uvedeného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj.

Kdyby správní orgán prokázal, že žalobce se dopustil skutku vymezeného ve výroku I./2. citovaného prvoinstančního rozhodnutí, a odůvodnil, že za skutek vymezený ve výroku I./1. tohoto rozhodnutí lze uložit trest, mohl by žalobci uložit sankci podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb.

Kdyby správní orgán prokázal, že žalobce se dopustil skutku vymezeného ve výroku I./2. citovaného prvoinstančního rozhodnutí, ale neodůvodnil, že za skutek vymezený ve výroku I./1. tohoto rozhodnutí lze uložit trest, mohl by žalobci uložit sankci podle § 30 odst. 2 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb.

Sankce uložená ve společném řízení by ovšem nemohla být vyšší než součet sankcí uložených v samostatných řízeních.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož v daném případě byla žaloba v uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

V přezkoumávané věci jsou podle názoru soudu důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 78 odst. 1 [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a)] s. ř. s., a proto se soud návrhem žalobce na moderaci trestu za správní delikt dále nezabýval a nevypořádal se s ním samostatným výrokem svého rozsudku.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Jednání před soudem se konalo dne 5. 8. 2014 od 10.00 hod. do 12.54 hod. Toto jednání bylo přerušeno od 11.33 hod. do 11.40 hod. (porada senátu ohledně předložených důkazních návrhů) a od 12.00 hod. do 12.14 hod. (porada senátu ohledně rozhodnutí ve věci samé).

Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, přiznal soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v jím požadované výši **16.600,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč, a z náhrady hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují 1. převzetí a příprava zastoupení, 2. žaloba a 3. účast advokáta na jednání před soudem (= dva úkony – „každé započaté dvě hodiny“). Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku **2.856,- Kč** odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část

věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

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 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 Plzni dne 5. srpna 2014

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D.,v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová