



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl samosoudkyně Mgr. Monikou Chaloupkovou v právní věci **žalobce: Y. S., zastoupen Mgr. Josefem Smutným, advokátem**, se sídlem Třída Míru 92, 530 02 Pardubice, **proti žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, **o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2012, č. j. 3254/1.30/12/14.3,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 10. 2012, č. j. 3254/1.30/12/14.3, **s e p r o n e z á k o n n o s t z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce, Mgr. Josefa Smutného, advokáta, na náhradu nákladů řízení částku **15.342 Kč**, a to **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2012, č. j. 3254/1.30/12/14.3, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát práce“ nebo též „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 8. 2012, č. j. 10018/9.30/12/14.3-RZ, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustil tím, že vykonával nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 3. 11. 2011 pro společnost Andrstav v. o. s., IČ: 28803507, se sídlem Husova 1782, 530 03 Pardubice, na stavbě v oboře Radějov, okres Hodonín, vykonával práci spočívající v lepení polystyrénů bez povolení k zaměstnání a porušil tak § 89 zákona o zaměstnanosti. Žalobci byla tímto rozhodnutím současně za uvedený přestupek uložena podle § 139 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 8.000 Kč a dále mu byla stanovena podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb. povinnost nahradit náklady správního řízení spojené s projednáváním přestupku ve výši 1.000 Kč.

Žalobce podal proti citovanému rozhodnutí žalovaného včasnou žalobu, kterou se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, přičemž vymezil následující žalobní body:

1. Žalobce žádnou nelegální práci nevykonával. V řízení bylo prokázáno, že žalobce je společníkem a statutárním orgánem společnosti Andrstav v. o. s. Lepením polystyrénů na stavbě v oboře Radějov plnil žalobce svou povinnost „zajišťovat podnikatelskou činnost společnosti svým osobním plněním“, a to při realizaci díla na základě smlouvy o dodávce části děl mezi Andrstav v. o. s. a Stavební společností L. M. s. r. o. v rámci její smlouvy o dílo s generálním dodavatelem stavby (ROSS Holding a. s.). Žalobce je přesvědčen o tom, že za těchto okolností pracovní povolení podle § 89 zákona o zaměstnanosti nepotřeboval, resp. při „zjevném rozporu mezi tímto ustanovením a obchodním zákoníkem a zákonem o pobytu cizinců na území ČR“ nebylo možné na žalobci toto povolení spravedlivě vyžadovat. Podle právní úpravy v obchodním zákoníku se v případě veřejné obchodní společnosti jedná o osobní společnost, jejímž společníkem může být pouze fyzická osoba splňující všeobecné podmínky provozování živnosti, u které není dána překážka provozování živnosti a která je tak bez dalších povolení oprávněna, případně i povinna, podílet se v plném rozsahu na podnikatelské činnosti společnosti. Zákon o pobytu cizinců hovoří o povolení pobytu za účelem podnikání bez rozlišování způsobů podnikání a tedy kategorizace, resp. omezování formy podnikání v rámci veřejné obchodní společnosti pouze na činnost statutárního orgánu, tak jak činí inspektorát práce, je s tímto zákonem v rozporu. Je neakceptovatelné a absurdní, aby společník veřejné obchodní společnosti odpovídal za veškeré závazky společnosti, ale současně byl při osobní účasti na plnění závazků závislý na tom, zda obdrží povolení od úřadu práce či nikoliv.

2. Rozhodnutí žalovaného se podaným odvoláním zabývá pouze částečně a povrchně (strany 4 a 5 žaloby):

Nesprávný je závěr, že vymezení pojmu „zaměstnání“ v § 89 zákona o zaměstnanosti sleduje zaručení rovnosti cizinců – společníků veřejné obchodní společnosti a cizinců zaměstnaných v pracovněprávních vztazích. Takový cíl je podle žalobce nelegitimní, neboť postavení společníka a zaměstnance nelze srovnávat, když právní pozice každého z nich je zcela odlišná (např. majetková odpovědnost za závazky). Žalobce nepotřeboval pracovní povolení ani pro získání víza za účelem účasti ve veřejné obchodní společnosti, ani k tomu, aby se stal

účastníkem smlouvy o založení této společnosti a následně byl zapsán do obchodního rejstříku jako společník a statutární orgán uvedené společnosti.

Žalovaný se nezabýval podstatou odvolání, a to poukazem na faktické omezování práv společníka veřejné obchodní společnosti plynoucích z obchodního zákoníku aplikací zákona o zaměstnanosti, který se týká zcela jiných právních vztahů.

Napadené rozhodnutí žalovaného se rovněž nevypořádalo s námitkou neprokázání ohrožení stability pracovního trhu v ČR žalobci, když žalobce řádně plní své daňové a další povinnosti.

3. V závěru žaloby namítl žalobce prekluzi vytýkaného přestupkového jednání, neboť ke spáchání přestupku mělo dojít dne 3. 11. 2011 a napadené rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce dne 4. 11. 2012, tedy den po uplynutí prekluzivní lhůty.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 21. 3. 2013, kterým navrhl její zamítnutí jako nedůvodné. Žalovaný nejprve na stranách 2 a 3 vyjádření zrekapituloval průběh řízení před inspektorátem práce a poté se na stranách 4 a 5 (pod bodem III.) vyjádřil k žalobním námitkám, a to následujícím způsobem:

Ad 1. Žalobce dne 3. 11. 2011 vykonával manuální práci (lepení polystyrénů) a tuto činnost je nutno dle § 89 zákona o zaměstnanosti považovat za zaměstnání, neboť žalobce vykonával práci pro společnost Andrstav v. o. s., přičemž tato spadá do předmětu její činnosti. Žalobce v souladu s obchodním zákoníkem mohl plnit úkoly společnosti jak fyzickou prací, tak jednáním a podepisováním za společnost, nicméně k výkonu fyzické práce je výslovně vyžadováno § 89 zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání. Jednotu postavení žalobce jako společníka a statutárního orgánu společnosti, ani jeho pozici ve společnosti, jak byla objasněna zástupcem žalobce, žalovaný nespornuje. Má zato, že požadavek na povolení k zaměstnání žádné omezení žalobcových práv daných mu obchodním zákoníkem nezpůsobuje. Pokud by žalovaný akceptoval názor zástupce žalobce, jednal by v rozporu s § 89 zákona o zaměstnanosti, čl. 26 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a ohrozil by stabilitu českého pracovního trhu, neboť by byly houfně zakládány veřejné obchodní společnosti, případně družstva, ve kterých by byli cizinci statutárními orgány nepotřebujícími povolení k zaměstnání. V tomto směru lze odkázat i na důvodovou zprávu k § 89 zákona o zaměstnanosti.

Ad 3. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 25. 10. 2012 a bylo doručeno zástupci žalobce dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), dne 4. 11. 2012 ve 12:14:11 hodin fikcí. V této souvislosti žalovaný odkazuje na rozsudek zdejšího soudu č. j. 52 A 4/2010-62 (*žalovaný zřejmě omylem uvedl č. j. 52 A 41/2010-62 – poznámka soudu*), dle kterého postačí, pokud je přestupek v jednorroční lhůtě dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích projednán. Tato podmínka byla splněna.

O žalobě soud rozhodl při jednání dne 23. 10. 2013 v přítomnosti zástupce žalobce a žalovaného, neboť žalobce s rozhodnutím věci bez nařízení jednání podáním ze dne 5. 9. 2013 výslovně nesouhlasil. V souladu s § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), byl soud povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, tj. ze stavu k datu 25. 10. 2012, kdy bylo rozhodnutí žalovaného vydáno, a napadené rozhodnutí přezkoumat v mezích žalobních bodů. V této souvislosti je nutné zdůraznit následující:

Přezkoumání napadených výroků žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů je odrazem dispoziční zásady ve soudním řízení správním. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je tedy ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případech, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací-srov. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoúčelné a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej aplikovat i v řízení o

žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že ano:

Podle § 20 odst. 1 části věty před středníkem zákona o přestupcích: „Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.“ Lhůta jednoho roku je lhůtou prekluzivní, jinými slovy řečeno, pokud přestupek není v této lhůtě projednán, odpovědnost za přestupek bez dalšího zaniká. K zániku odpovědnosti za přestupek jsou povinny jak správní orgány, tak soud, přihlídnout z úřední povinnosti, tedy i bez vznesené námitky ze strany obviněného z přestupku (*soud přitom nepřehlédl, že žalobce v projednávané věci zánik odpovědnosti za přestupek namítl, a to pod bodem 3. žaloby*). V tomto směru lze poukázat např. na rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39, podle něhož: „Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.“

Pokud se týká pojmu „projednat“ přestupek, rozumí se tím podle NSS stav, kdy je o přestupku rozhodnuto konečným a neměnným způsobem, tj. kdy je rozhodnutí o něm v právní moci, tedy nikoliv pouze vydáno. Jedná se o ustálený výklad, který vyplývá z řady rozhodnutí NSS, kdy lze příkladmo citovat z rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010-89: „Postih za přestupek je možný, jen jestliže rozhodnutí o něm nabylo ve lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, právní moci.“

K žalovaným zmíněnému rozsudku zdejšího soudu č. j. 52 A 4/2010-62, ze dne 9. 9. 2010, lze konstatovat toliko následující: Je pravdou, že zdejší soud v citovaném rozsudku vyjádřil názor, že projednáním je třeba rozumět vydání prvoinstančního rozhodnutí, aniž by bylo třeba trvat na tom, že dané rozhodnutí musí v jednorocní lhůtě nabýt též právní moci, přičemž tento názor podpořil obsáhlou argumentací. Nicméně NSS jeho rozsudek rozsudkem ze dne 21. 12. 2010, č. j. 9 As 89/2010-91, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, když vyslovil, že argumentace krajského soudu „nevyvrací ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu vyslovený závěr“, tedy že „ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci“, prezentovaný v rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39, a rozvedený v dalších rozsudcích, např. též v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010-89, v němž bylo dále uvedeno: „Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o přestupku perfektní, tzn. splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání, oznámením rozhodnutí o podaném odvolání či případně jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojem „projednat“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky.“

Ze správního spisu soud zjistil, ostatně toto vyplynulo i ze shodných vyjádření účastníků řízení, že žalobce byl rozhodnutím inspektorátu práce ve spojení s napadeným rozhodnutím žalovaného uznán vinným z přestupku spočívajícím ve výkonu práce bez

povolení k zaměstnání dne 3. 11. 2011. Ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích bylo povinností správních orgánů daný přestupek projednat ve lhůtě jednoho roku od spáchání, tj. do 3. 11. 2012. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 25. 10. 2012, ve stejný den bylo doručeno do datové schránky zástupce žalobce, který se do datové schránky nepřihlásil. Podle § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech: „Dokument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu.“ Podle § 17 odst. 4 téhož zákona: „Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.“ Napadené rozhodnutí tedy bylo zástupci žalobce doručeno desátým dnem od dodání, tj. dne 4. 11. 2012. Vzhledem k doručení napadeného rozhodnutí jeden den po uplynutí jednorozhodnutí lhůty k projednání přestupku nezbylo soudu než uzavřít, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť došlo podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek a tedy žalobce nemůže být uznán vinným z přestupku. Z tohoto důvodu soud postupoval podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný respektovat fakt, že se správním orgánům nepodařilo žalobcův přestupek projednat ve lhůtě jednoho roku od jeho spáchání, tedy došlo k zániku žalobcovy odpovědnosti za tento přestupek.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl plně úspěšný žalobce, který měl vůči žalovanému právo na náhradu nákladů v soudním řízení důvodně vynaložených. Žalobce uplatnil konkrétně tyto náklady: soudní poplatek, který činí 3.000 Kč, a náklady zastoupení advokátem, které se skládají z odměny za tři úkony právní služby po 3.100 Kč za převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání soudu dne 23. 10. 2013 (§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), z tří režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a DPH ve výši 21% z částky 10.200 Kč za úkon, tj. 2.142 Kč, celkem tedy náklady řízení činí 15.342 Kč. Tuto částku soud žalobci vůči žalovanému na náhradě nákladů soudního řízení přiznal s tím, že žalovaný je povinen ji žalobci zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne 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). Případně-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. A.. 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 Pardubicích dne 23. října 2013

Mgr. Monika Chaloupková v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová