



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **K. R.**, zast. JUDr. Milanem Ostrřížkem, advokátem se sídlem Sadová 553/8, Ostrava, Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní nám. 103/2, Opava, o přezkum rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2012, č. j. 3107/1.30/12/14.3, o uložení pokuty, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2013, č. j. 78 Ad 71/2012 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) ze dne 31. 10. 2013, č. j. 78 Ad 71/2012 - 41, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2012, č. j. 3107/1.30/12/14.3, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 28. 6. 2012, č. j. 5154/10.72/12/14.3 o uložení pokuty. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) kterého se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti M. P., za což mu byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč.

Správní delikt, který byl předmětem rozhodnutí o uložení pokuty, byl zjištěn kontrolou oblastního inspektorátu práce dne 22. 2. 2012 ve 13.00 hod. v restaurační provozovně žalobce na adrese Míru 526, Javorník. O průběhu a výsledku kontroly byl dne 12. 3. 2012 vyhotoven protokol, z něhož vyplývá, že v předmětné provozovně byl při kontrole mimo jiné přítomen M. P., který vykonával pracovní činnost pro žalobce jako obsluha za barem – číšník, kdy v době kontroly obsluhoval zákazníky, vybíral u baru peníze a vystavoval z pokladny účtenky o zaplacení a to bez uzavřeného pracovního vztahu.

V podané žalobě žalobce uváděl několik žalobních námitek. Především namítal, že oblastní inspektorát zcela nesprávně vyhodnotil skutkové naplnění správního deliktu, když vzal za věrohodnou pouze výpověď M. P. učiněnou před zahájením řízení v rámci provedené kontroly, kdy tento zcela bezdůvodně uvedl, že dne 22. 2. 2012 „práce vykonává na zkoušku, nemá uzavřený žádný pracovněprávní vztah ke kontrolované osobě“. Žalobce dále poukázal na to, že již ve svém vyjádření jako vyjádření kontrolované osoby ze dne 7. 3. 2012 a dále pak i ve svém vyjádření ze dne 7. 5. 2012 upozorňoval, že měl ústní formou uzavřenu se Š. Z., jinak svým tchánem, smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo zajišťování služeb a výkonů. Touto smlouvou se Š. Z. žalobci zavázal v případě potřeby vypomáhat svými zaměstnanci. Oba podnikají v oblasti restauračních služeb, v prostorách, kde kontrola probíhala, provozují svou podnikatelskou činnost jak žalobce, tak Š. Z.. M. P. je zaměstnán u Š. Z. Správní orgán však Š. Z. nevyslechl. Nadto není jasné, pokud by vůbec došlo k obsluze, zda se jednalo o zákazníky žalobce či Š. Z. Pouhou přítomnost za barem nelze označit za výkon práce pro žalobce. Dále žalobce zejména namítal nedostatky v dokazování, stejně jako skutečnost, že nebylo nařízeno ústní jednání. Nebyli vyslechnuti svědci a oblastní inspektorát uložil pokutu jen na základě protokolu. Současně žalobce namítal i likvidační podstatu jemu uložení pokuty ve výši 250.000 Kč, kterou současně označil za zjevně nepřiměřenou. Žalobce také namítal, že rozhodnutí žalovaného trpí formálními nedostatky, když neobsahuje poučení o možnosti přezkumu napadeného rozhodnutí soudem, a současně namítal další procesní pochybení, spočívající zejména v porušení § 2, § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud se s žalobními námitkami, jak plyne z rozsáhlého odůvodnění napadeného rozsudku, obsírně argumentačně vypořádal, přičemž z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že řada žalobních námitek byla obsažena již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vypořádal se s nimi již i odvolací orgán. Z důvodů v napadeném rozsudku výslovně vyložených krajský soud neshledal žalobu v žádné ze žalobních námitek důvodnou. Rozhodný skutkový stav shledal krajský soud za řádně zjištěný, a napadené rozhodnutí zhodnotil jako vydané v souladu se zákonem.

V kasační stížnosti podávané s odkazem na „§ 130“ odst. 1 písm. a) a b)“ (stěžovatel měl zřejmě na mysli „§ 103“ zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) stěžovatel nesouhlasí se žalovaným, ani krajským soudem, že umožnil M. P. výkon závislé práce bez uzavření „základního pracovněprávního vztahu“, tedy výkon nelegální práce podle § 5 písm. c) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Namítá neprůkaznost výpovědi M. P. s ohledem na to, že tento nedodržel obecně závazné právní předpisy a všechny orgány a soud především k tomu měly přihlídnout. Stěžovatel má za to, že skutkový stav nebyl zjištěn úplně a bez pochybností. Postup stěžovatele nelze podřadit pod správní delikt, když žalobce učinil to, co není zakázáno. V daném případě zcela absentuje aspekt jakékoliv míry „společenské nebezpečnosti“ k podřazení jednání žalobce pod „deliktní jednání“. Postup žalovaného i přezkumného soudu sleduje podle stěžovatele pouze dogmatický výklad dílčí části předpisů v pracovněprávní oblasti podporovaný politickou objednávkou, nikoliv potřebami podnikatelské veřejnosti. Všechny tyto důvody podle stěžovatele vedou k závěru, že postup přezkumného soudu nebyl v souladu se zákonem. Nezákonost napadeného rozsudku spočívá v tom, že „posouzení právní otázky „povinnosti zjistit úplně a věrně skutkový stav“ ke konstatování deliktního jednání žalobce pro posouzení skutkového stavu „nelegální práce“ dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti je nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti. O této žádosti Nejvyšší správní soud rozhodl samostatným usnesením ze dne 9. 1. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 23.

pokračování

Žalobce se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí, že M. P. umožnil nelegální práci, namítá, že činil jen to, co není zakázáno, zvolený výklad právní úpravy všemi orgány byl dogmatický, a nebyl řádně zjištěn skutkový stav.

Nejvyšší správní soud považuje za potřebné nejprve připomenout relevantní ustanovení rozhodné právní úpravy.

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

V daném případě byla práce M. P. považována za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Podle něj se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Ohledně pojmu „závislá práce“ zákon o zaměstnanosti odkazuje na § 2 zákoníku práce. Podle této úpravy je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

K tomu již Nejvyšší správní soud judikoval, že *Společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci).* Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, www.nssoud.cz.

Krajský soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vyšel i podle názoru Nejvyššího správního soudu z řádně zjištěného skutkového stavu věci v řízení před správními orgány. Podle obsahu spisu bylo v projednávané věci zjištěno při kontrole oblastním inspektorátem práce dne 22. 2. 2012 v provozně žalobce na adrese Míru 526, Javorník, že vedle dalších zaměstnanců žalobce byl přítomen i M. P., který vykonával pracovní činnost pro žalobce jako obsluha za barem – číšník, kdy v době kontroly obsluhoval zákazníky, vybíral u baru peníze a vystavoval z pokladny účtenky o zaplacení a to bez uzavřeného pracovního vztahu. Do protokolu uvedl, že práci vykonává jenom na zkoušku, nemá uzavřen pracovněprávní vztah ke kontrolované osobě a je evidován u Úřadu práce. Již z tohoto zjištění bylo tedy zřejmé, že M. P. pro žalobce vykonával práci se znaky závislé práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.

To ostatně dále potvrdil i sám stěžovatel, když podával dne 7. 3. 2012 vyjádření k předmětné kontrole u oblastního inspektorátu práce, a uvedl, že M. P. má uzavřenu dohodu o provedení práce s jeho tchánem, Š. Z., který stěžovateli občas vypomáhá s vypůjčením zaměstnanců, pokud mu chybí v provozu. Jak zjistil žalovaný, a posléze i krajský soud, při dokládání této dohody o provedení práce oblastnímu inspektorátu práce však vznikla řada pochybností. Stěžovatel nejprve uvedl, že dohoda o provedení práce mezi M. P. a Š. Z. je ústní, potom dne 9. 3. 2012 doložil písemnou dohodu o provedení práce mezi M. P. a Š. Z. ze dne 23. 2. 2014 (tedy uzavřenou den po provedené kontrole) a nakonec dne 7. 5. 2012 ještě předložil dohodu o provedení práce mezi M. P. a Š. Z. ze dne 16. 2. 2012, a to s odůvodněním, že dohoda

ze dne 23. 2. 2012 byla s M. P. uzavřena znovu, proto, aby mohla být doložena Úřadu práce, neb předchozí dohodu ze 16. 2. 2012 nechťel Úřad práce akceptovat, neboť byla úřadu práce údajně předložena pozdě.

Stěžovatel přitom již ve správním řízení tvrdil, že M. P. mu byl Š. Z. zapůjčen na základě smlouvy o dílo uzavřené ústně. K této smlouvě však již dále nic bližšího nedoložil ani neuvedl, a podle krajského soudu, a stejně tak i podle názoru Nejvyššího správního soudu, nikterak neprokázal splnění zákonných podmínek pro uzavření smlouvy o dílo, jak byly vymezeny §§ 536 – 565 obchodního zákoníku, popř. §§ 631 – 656 občanského zákoníku. Nejvyšší správní soud ještě dodává, že i kdyby tvrzená ústní smlouva o dílo odpovídala zákonným podmínkám pro její uzavření, plnění předmětu takové smlouvy by potom muselo být prosto znaků závislé práce M. P. ve vztahu ke stěžovateli, čemuž tak ovšem jak plyne z výše uvedeného, nebylo. Ten se na provozu restaurační provozovny při prováděné kontrole koordinovaně podílel společně s dalšími zaměstnanci stěžovatele a to ve stejném organizačním, řídicím i kontrolním režimu. Jeho pracovní výkon při prováděné kontrole nevykazoval žádné znaky „poddodávky“ prací a výkonů. Naopak se svým charakterem jednalo o práci v pracovním režimu souhrnně nastaveném stěžovatelem obdobně pro všechny pracovní zapojené osoby.

Nejvyšší správní soud se tak zcela shoduje se žalovaným i krajským soudem v tom, že pracovní zapojení M. P. v chodu kontrolované restaurační provozovny stěžovatele při předmětné kontrole neslo znaky závislé práce pro stěžovatele, avšak bez uzavřeného pracovního vztahu s ním.

Stěžovatel se opakovaně dovolává neprůkaznosti, resp. nevěrohodnosti, výpovědi M. P., kterou tento učinil při prováděné kontrole, ohledně svého pracovního postavení a vztahu ke stěžovateli. Stěžovatel přitom argumentoval tím, že nevěrohodnost M. P. vyplývá již z toho, že nedodržel povinnosti, které pro něj vyplývaly z předpisů o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud se tady taktéž plně ztotožňuje s krajským soudem, a potažmo i se žalovaným, v tom, že nejen z tvrzeného důvodu, ale ani ze žádných jiných skutečností či okolností, nelze nikterak dovodit, že předmětná výpověď M. P. před kontrolním orgánem by byla nevěrohodná.

S ohledem na dosud uvedené nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit ani s námitkou, že v posuzované věci nebyl správními orgány řádně zjištěn její skutkový stav. Jak vyplývá z obsahu spisu učiněné kontrolní zjištění, proběhlo za přítomnosti dalších zaměstnanců stěžovatele, jejichž pracovní právní postavení bylo taktéž kontrolováno, zjištění bylo řádně zaprotokolováno, stěžovatel měl možnost se vyjádřit jak k provedené kontrole, tak následně i k sepsanému protokolu po provedené kontrole, čehož také využil. Oblastní inspektorát práce vzal při svém rozhodování v úvahu vyjádření stěžovatele, toto posoudil, skutková zjištění vyhodnotil jako dostatečně dokladující skutečný stav věci, a návazně rozhodl o uložení pokuty v souladu s příslušnou právní úpravou. Ani Nejvyšší správní soud z obsahu i kontextu zjištěných skutečností neshledal, že by ve zjištění skutkového stavu v rozsahu potřebném pro posouzení věci byly pochybnosti, které by rozhodnutí bránily.

Pokud se stěžovatel dovolává toho, že uložená pokuta je likvidační, k tomu Nejvyšší správní soud připomíná, že uložená pokuta ve výši 250.000 Kč, byla podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti stěžovateli uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí pokut za předmětný správní delikt (zákonná úprava tady počítá s pokutou do 10.000.000 Kč, nejméně však ve výši 250.000 Kč). Zákonná sazba pokuty v sobě vyjadřuje obecnou závažnost předmětného deliktu, přičemž zákonné rozpětí možného uložení této pokuty je spojeno se správním uvážením. Jestliže oblastní inspektorát práce uložil pokutu na samé spodní hranici tohoto zákonného rozpětí, je již z tohoto zřejmé, že zohlednil ve prospěch stěžovatele vše, co v jeho prospěch zohledněno býti mohlo, přičemž pod samotnou spodní hranici pokuty pochopitelně ani žalovaný jako odvolací orgán, již jít nemohl. I podle názoru Nejvyššího

pokračování

správního soudu tak nelze tak potom nelze uloženou pokutu považovat za nepřiměřenou, stejně jako nelze souhlasit s tím, že v případě tohoto porušení povinnosti předepsané zákonem o zaměstnanosti zcela abscentuje aspekt jakékoliv míry „společenské nebezpečnosti“.

S ohledem na stěžovatelem v žalobě připomínanou judikaturu Ústavního soudu o neústavnosti některých zákonných ustanovení s vyšší spodní hranicí zákonného rozpětí pro uložení pokut za správní delikty, se nabízí úvaha, zda i tento případ právní úpravy není případem, který by měl být podroben posouzení Ústavním soudem. Touto otázkou se však výslovně zabýval již krajský soud v napadeném rozsudku, stěžovatel v kasační stížnosti příp. neústavnost této úpravy spodní hranice pokuty již nenamítá. Krajský soud v napadeném rozsudku k dané žalobní námitce uzavřel, že i když lze připustit, že výše spodní hranice pokuty se může jevit vysoká, nelze odhlédnout od závažnosti předmětného správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, a proto krajský soud věc Ústavnímu soudu nepředložil.

Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci zcela ztotožnil s hodnocením krajského soudu v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud je tedy téhož právního názoru, že pro uložení předmětné pokuty byl oblastním inspektorátem práce řádně a pro posouzení dané věci dostatečně zjištěn skutkový stav věci a pokuta byla stěžovateli uložena v souladu se zákonem. S ohledem na značnou podrobnost a obsáhlost odůvodnění napadeného rozsudku ve spojení s tím, že nyní posuzované kasační námitky jsou v podstatě opakováním některých žalobních námitek, Nejvyšší správní soud ještě dále v jednotlivých podrobnostech hodnocení věci krajským soudem odkazuje na autentický text předmětného odůvodnění.

Na základě všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po prostudování obsahu spisu a přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě k závěru, že v dané věci nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností. Kasační stížnost tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu