



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

A-Z power CZ s.r.o.,
se sídlem Husinecká 903/10, 130 00 Praha 3

zastoupený JUDr. Miroslavem Bartoněm, advokátem
se sídlem Záhřebská 577/33, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému

Státní úřad inspekce práce
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016, č. j. 5374/1.30/16-3

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016, č. j. 5374/1.30/16-3 a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 27. 5. 2016, č. j. 12519/10.30/15-8, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Miroslava Bartoně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) provedl ve dnech 14. 5. 2014 až 11. 7. 2014 u žalobce kontrolu na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na úseku zaměstnanosti. Na základě této kontroly zahájil s žalobcem dne 22. 6. 2015 správní řízení o správních deliktech, kterých se měl žalobce na úseku zaměstnanosti dopustit.
2. Dne 27. 5. 2016 potom oblastní inspektorát vydal rozhodnutí, č. j. 12519/10.30/15-8 (sp. zn. S10-2015-242), kterým žalobce uznal vinným ze spáchání dvou správních deliktů (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Zprvce (výrok I.) ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že na pracovištích spol. TOPOS PREFA TOVAČOV, s. r. o. (dále jen „TOPOS PREFA“), nejméně v době od 20. 11. 2013 do 12. 12. 2013 a od 13. 3. 2014 do 14. 5. 2014 umožnil p. V. K. (st. přísl. Bulharsko) výkon závislé práce – spočívající v uklízení a čištění podlah – mimo pracovněprávní vztah, tedy výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Pan K. měl s žalobcem uzavřenu smlouvu o dílo (odvedená práce byla hrazena prostřednictvím faktur), žalobce jej následně vyslal vykonávat práci na pracoviště spol. TOPOS PREFA, se kterou měl uzavřené smlouvy. Oblastní inspektorát zhodnotil povahu práce, kterou p. K. pro žalobce vykonával, a shledal u ní všechny znaky závislé práce.
3. Zadruhé (výrok II.) uznal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že své zaměstnance (všichni bulharské st. příslušnosti), p. T. B. (nejméně v době od 13. 3. 2014 do 14. 5. 2014), p. P. M. (nejméně v době od 18. 4. 2014 do 14. 5. 2014), A. U. (nejméně v době od 18. 4. 2014 do 14. 5. 2014), R. B. I. (nejméně v době od 15. 4. 2014 do 14. 5. 2014) a p. M. K. (nejméně v době od 1. 12. 2013 do 14. 5. 2014) přidělil k výkonu závislé práce u spol. TOPOS PREFA, a to aniž by byl držitelem příslušného povolení k zprostředkování zaměstnání (§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti). Podle oblastního inspektorátu tedy žalobce nelegálně vykonával činnost agentury práce, přičemž se toto své jednání snažil maskovat uzavřením rámcových smluv o provedení výkonů (uzavřených se spol. TOPOS PREFA).
4. Za tyto správní delikty uložil oblastní inspektorát žalobci podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném do 30. 9. 2015) pokutu ve výši 150 000 Kč (výrok III.), současně mu uložil uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok IV.).
5. Žalobce své jednání za protizákonné nepovažoval, a proto se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2016, č. j. 5374/1.30/16-3 (sp. zn. S10-2015-242), odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
6. Žalobce následně dne 23. 11. 2016 rozhodnutí žalovaného napadl u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

7. Žalobce na prvním místě namítá, že nemohl být uznán vinným ze spáchání uvedených správních deliktů, neboť jeho odpovědnost za ně zanikla podle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (znění účinné do 30. 6. 2017) ještě před zahájením správního řízení. Oblastní inspektorát zahájil kontrolu žalobce dne 14. 5. 2014, kontrola poté (podle protokolu o kontrole) probíhala dále ve dnech 15. 5., 23. 5., 29. 5., 2. 6., 27. 6., 7. 7., 9. 7. a 11. 7. 2014, kdy byla ukončena. Podle žalobce ale již nejpozději dne 10. 6. 2014 oblastní inspektorát shromáždil dostatečné množství poznatků a podkladů pro zahájení správního řízení, tedy se dozvěděl o (údajném) spáchání správního deliktu. Právě nejpozději od tohoto data má být tudíž počítána jednoroční lhůta, ve které je možné zahájit správní řízení (stanovená v § 141 odst. 3). Oblastní inspektorát ale správní řízení zahájil až oznámením ze dne 22. 6. 2015, tedy po uplynutí této lhůty. Žalobce v této souvislosti upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, které vyjasnilo výklad spojení „kdy se správní orgán dozvěděl“.
8. Dále ve vztahu k prvnímu správnímu deliktu zpochybňuje relevantnost některých skutkových zjištění. Pan K. podle žalobce nemluví česky, a proto dobře neporozuměl otázce, kterou mu kontrolor kladl. Jeho odpověď, že pro nikoho jiného nepracuje, se měla vztahovat pouze k pracovišti v Tovačově, ve skutečnosti ale pro jiné subjekty pracuje; p. K. nebyl poučen o svých právech. Dále žalobce rozebírá, zda činnost vykonávaná p. K. naplňovala znaky závislé práce (viz § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce); podle něj v daném případě nebylo prokázáno naplnění ani jednoho z těchto znaků. Žalobce se vyjadřuje k těmto znakům: 1) výkon práce jménem zaměstnavatele (mezi ním a p. K. byl obchodně-právní vztah), 2) pravidelné a stejné odměny (oblastní inspektorát se tímto znakem zabýval nedostatečně, spokojil se s uvedením několika faktur vystavených žalobcem p. K.), 3) práce pro jednoho zaměstnavatele a zákaz výkonu pro jiného (žalobce nemá možnost prokázat pro koho dalšího p. K. pracoval; oblastní inspektorát se spokojil se zmatečným vyjádřením p. K.; příjmy p. K. násobně převyšují částky fakturované žalobci; příjmy od žalobce by nebyly dostatečné pro účely povolení k pobytu, které p. K. má), 4) pracovní nástroje zaměstnavatele (oblastní inspektorát se nezabýval tím, v čím vlastnictví jsou pracovní nástroje), 5) stanovená pracovní doba (p. K. neměl stanovenou pracovní dobu, čas výkonu práce si zřejmě sám domluvil), 6) odpovědnost za práci (oblastní inspektorát se nezabýval tím, zda žalobce zprostil p. K. odpovědnosti za práci), 7) vztah nadřízenosti a podřízenosti (žalobce neuděloval p. K. žádné další pokyny nad rámec; pokud na pracovišti nějaké pokyny dostával, jednalo se toliko o koordinaci více subdodavatelů).
9. Ve vztahu k témuž správnímu deliktu dále namítá, že p. K. pracoval pro žalobce na základě smlouvy o dílo, jednalo se přitom o dílo spočívající v čištění forem pro betonáž (vyčištěná forma je hmotné zachycení díla). Dále uvádí, že oblastní inspektorát neprovedl dokazování v míře dostatečné k tomu, aby mohl učinit takové závěry, jaké učinil (např. měl prokázat reálný průběh prací na stavbě včetně toho, jakou formou a kým byly p. K. udělovány pokyny). Dokazování mělo být založeno na řádně zjištěných skutečnostech a důkazech a nikoliv na záznamu pořízeném při kontrole. Žalobce zaměstnává větší množství osob, pokud některé práce zadává formou smlouvy o dílo, jedná se o specifickou a výjimečnou situaci; tuto okolnost měl vzít oblastní inspektorát rovněž do úvahy, neboť svědčí o tom, že žalobce smlouvy o dílo obecně nezneužívá k maskování výkonu závislé práce mimo pracovní poměr.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

10. Ve vztahu k druhému správnímu deliktu žalobce namítá, že na základě smlouvy se spol. TOPOS PREFE, prováděl pro tuto spol. čištění podložek a forem pro betonáž, a to ve výrobních prostorách této spol. za tímto účelem pronajatých. V daném případě se jedná o outsourcing, nikoliv o nepovolené agenturní zaměstnávání. Oblastní inspektorát se nijak nevypořádal s ujednáním pronájmu výrobní haly mezi žalobcem a spol. TOPOS PREFE. Tato okolnost přitom jednoznačně svědčí o tom, že v daném výrobním prostoru žalobce samostatně vykonával vlastní podnikatelskou činnost. Zaměstnanci žalobce pracovali výhradně podle jeho pokynů, spol. TOPOS PREFE pouze udávala množství forem (práci ale neorganizovala). Žalobce dále zpochybňuje relevanci výpovědí svých zaměstnanců, podle něj se v češtině neumí vyjádřit ani k základním a jednoduchým věcem, natož aby rozuměli otázkám pokládaným při kontrole; ve věci nebyl přibrán tlumočník.
11. Ve vztahu k oběma správním deliktům žalobce namítá jako zásadní procesní vadu okolnost, že p. Ch., na jehož vysvětlení podaném v průběhu kontroly se oblastní inspektorát odvolává jako na důležitý podklad pro rozhodnutí, nebyl v rámci správního řízení vyslechnut jako svědek.
12. Dále žalobce zpochybňuje jako neadekvátní výši pokuty, 150 000 Kč. Jiné oblastní inspektoráty za obdobné delikty standardně udělují mnohem nižší pokuty. Takto vysoká pokuta může být pro žalobce likvidační. Pokuta 150 000 Kč byla udělena výhradně za první správní delikt; oblastní inspektorát odkazuje na použití absorpční zásady. Ta ale neměla být použita; s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 měla být sankce za oba delikty udělena podle sazby za nejzávažnější z nich; oblastní inspektorát ale udělil sankci toliko za delikt uvedený ve výroku I.
13. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 4. 1. 2017 nejprve odmítá námitku žalobce, že ještě před zahájením správního řízení (22. 6. 2015) došlo k zániku jeho odpovědnosti za dotyčné správní delikty. Žalovaný považuje za den, kdy se dozvěděl o správních deliktech, 27. 6. 2014, kdy se v rámci prováděné kontroly vyjádřil p. R. Ch., zaměstnanec spol. TOPOS PREFE. Právě až jeho vyjádření mělo oblastnímu inspektorátu poskytnout takové informace, bez nichž by nebylo možné dojít k závěrům o spáchání správních deliktů.
14. Dále žalovaný uvádí, že v řízení před oblastním inspektorátem žalobce nenavrhl provést důkaz výslechem svědka p. R. Ch.; oblastní inspektorát a žalovaný přitom jeho vyjádření během kontroly považoval za dostatečné, a výslech proto nepovažoval za nutný.
15. K námitce, že žalobce si pronajímal od spol. TOPOS PREFE prostory, ve kterých pro ni následně vykonával práci, poté uvádí, že se v daném případě jedná o vcelku specifickou situaci. Žalobce sám nedisponuje vlastními prostory, kde by mohl realizovat svou podnikatelskou činnost, sama tato skutečnost naznačuje, že se zaměřuje na dodávání zaměstnanců na jiná pracoviště. Dále: pronajímatelem dotyčného prostoru byl stejný subjekt, pro který byly určeny výsledky činnosti, kterou tam žalobce provozoval; sám pronajímatel (spol. TOPOS PREFE) do těchto prostor vstupoval a udílel zaměstnancům žalobce pokyny. Tito zaměstnanci tak reálně byli součástí výrobního procesu spol. TOPOS PREFE, jejich situace (až na okolnost, kdo jim vyplácel mzdu) se nelišila od situace jiných osob pracujících na daném pracovišti.
16. Ve vztahu k námitce, že pokuta za správní delikty byla uložena nesprávným způsobem, žalovaný odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, na rozsudek ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 34/2013-29, a rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, která podle jeho názoru vypovídá o opaku.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III.

Obsah kontrolního spisu

17. Záznamem o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na úseku zaměstnanosti ze dne 15. 5. 2014 bylo žalobci oznámeno zahájení kontroly na pracovišti v areálu spol. TOPOS PREFA, v hale č. 3 a hale č. 4 na adrese II-Annín 53, 751 01 Tovačov (dále jen „pracoviště“), ohledně kontrolovaného období od 1. 7. 2013 do 14. 5. 2014 (datum zahájení kontroly). Průběh kontroly, která následně - podle protokolu o kontrole (vyhotoveném dne 5. 9. 2014) – byla ukončena až dne 11. 7. 2014 byl následující:
18. Dne 14. 5. 2014 byly ke kontrole předloženy mimo jiné následující doklady: Rámcová smlouva o provedení výkonů a dále Nájemní smlouva uzavřené mezi žalobcem a spol. TOPOS PREFA dne 22. 2. 2014; pracovní smlouva p. M. K. (ze dne 1. 12. 2013). Dále byla na pracovišti zjištěna výše uvedená osoba a dále T. B., P. M., A. U., R. I. a V. K.; kontrolori jim položili sérii otázek směřujících ke zjištění povahy pracovních vztahů (právních i faktických) na pracovišti. Dotazované osoby vesměs shodně odpovídaly, že jejich zaměstnavatelem je žalobce; že mají stanovenou pracovní dobu od 6:00 do 14:30 hodin; že pracovní prostředky patří spol. TOPOS PREFA a že jsou podřízeni zaměstnanci této společnosti (to uvádí i p. K., ten za nadřízenou osobu označil p. Ch.); dále 4 osoby (včetně p. K.) uvedly, že jejich náplní práce je čištění podlah, 2 osoby uvedly, že připravují výrobky pro vyskladnění z haly.
19. Podle předložené Rámcové smlouvy o provedení výkonu (ze dne 13. 5. 2013 a ze dne 22. 2. 2014) se žalobce zavázal pro spol. TOPOS PREFA provádět v jejím výrobním závodě čištění a kompletaci forem pro výrobu atyp, přičemž se jedná o činnosti, na které nemá spol. TOPOS PREFA dočasně k dispozici vlastní kapacity (bod 1.1 smlouvy). Dále je stanoven režim zadávání konkrétních výkonů (bod 1.2 smlouvy); dále je stanoveno: „Objednané výkony budou prováděny z důvodu zavedeného systému kontroly bezpečnosti práce za účasti odborného dohledu objednatele“ (bod 1.3 smlouvy; nebo je stanoveno: „Vzhledem ke skutečnosti, že bude dodavatel provádět sjednané výkony v prostorách výrobního závodu objednatele a v době potřebné pro plnění výrobních požadavků objednatele, přizpůsobí dodavatel své výkony z předmětu smlouvy požadovaným termínům objednatele.“ (bod 1.5 smlouvy). Doba trvání pozdější rámcové smlouvy byla stanovena od 1. 3. 2014 do 30. 12. 2014 (bod 3.1 smlouvy). Podle přílohy č. 1 k rámcové smlouvě je plánovaný počet očištěných forem za den: 20 kusů (může se ale měnit podle plánu výroby); začátek pracovní doby je v 06:00; odměna za každou vyčištěnou a zkompletovanou formu je 300 Kč. Podle předložené Nájemní smlouvy (uzavřena vždy společně s rámcovou smlouvou) přenechala spol. TOPOS PREFA pracoviště žalobci k užívání jako prostor sloužících výlučně k čištění a kompletaci betonářských forem v jejím vlastnictví (bod 2.1 smlouvy). Nájemné bylo stanoveno na částku 15 750 Kč měsíčně (bod 4.1 smlouvy).
20. Dne 15. 5. 2014 žalobce zaslal kontrolorovi e-mailem mimo jiné Smlouvu o dílo ze dne 12. 3. 2014 uzavřenou mezi ním a p. K. Předmětem této smlouvy je dílo spočívající v realizaci výrobních betonových prvků – přípravné a dokončovací práce, práce při betonářích, armování a vyztužení (...); dílo má být provedeno v Tovačově, Topos-Prefa Tovačov (čl. I. smlouvy). Doba plnění byla stanovena od 13. 3. 2014 do 31. 5. 2014 (čl. II. smlouvy) a cena za provedení díla byla stanovena na celkem 69 200 Kč (čl. III. smlouvy). A dále skeny dokladů vztahujících se k těmto zaměstnancům: T. B., P. M., A. U., R. I. (ty ale nejsou

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v kontrolním spise obsaženy; podle údajů uvedených v protokolu o kontrole tyto osoby uzavřely s žalobcem pracovní smlouvu dne 12. 3., 18. 4., 18. 4. resp. 22. 4. 2014).

21. Podle protokolu o kontrole zaslal dne 2. 6. 2014 žalobce e-mailem kontrolorovi informaci, že plnění rámcové smlouvy uzavřené se spol. TOPOS PREFA zajišťuje jednak svými zaměstnanci, jednak subdodavateli, spol. Kube-Plus, v.o.s., a p. K. Dále dne 10. 6. zaslal starší smlouvu o dílo mezi ním a p. K. (ze dne 28. 6. 2013, uzavřenou na dobu od 1. 7. 2013 do 25. 9. 2013) a potom faktury vystavené mu p. K. za provedenou práci; mimo jiné fakturu ze dne 8. 5. 2014 za zkompletování forem výrobních betonových prvků v počtu 224 (a za přípravné a dokončovací práce) ve výši 39 716 Kč; žalobce zaslal rovněž příjmové pokladní doklady, které potvrzují, že tuto částku uhradil. Dále zaslal rovněž starší faktury.
22. Dne 27. 6. 2014 podal inspektorovi vysvětlení zaměstnanec spol. TOPOS PREFA p. R. Ch. (vyhotoven záznam o podání vysvětlení), při kterém uvedl následující: „V době kontroly prováděné zde na místě jsem byl mistrem na hale č. 4, kde pracovali mimo jiné p. T. B. (...) a p. V. K. (...). Požadavky na práci a počet pracovníků A-Z power je řízena naší firmou TOPOS. Dle objemu práce je dodán počet zaměstnanců od A-Z power. Mistr sleduje počet forem, které zaměstnanci firmy A-Z power za celou směnu celkem očistili. Konají práce čištění forem. Tuto práci nevykonávají naši zaměstnanci. Firma TOPOS řekne, že následující den má být vyčištěn určitý počet forem a podle toho firma A-Z power pošle na tuto práci počet osob. Tyto chodí pracovat na denní směnu od 6:00 hod. do 14:00 hod., jestli mají docházkový čip, to nevím. Přítomnost zaměstnanců a počet vyčištěných forem za jednotlivé dny eviduji ve formuláři, který na konci měsíce odevzdám svému nadřízenému. Po odsouhlasení je předán firmě A-Z power k fakturaci. Práce, kterou tito zaměstnanci konají, je v podstatě část – mezičlánek v celkové výrobě panelů – zaměstnanec TOPOSu vyrobí panel, po jeho zatuhnutí je vyzdvižen z formy, kterou následně zaměstnanec A-Z power vyčistí a nachystá k dalšímu použití. V květnu jsem měl na starost jako mistr mimo jiné i p. V. K. a T. B., kteří pracovali ve stejném režimu jako ostatní zaměstnanci firmy A-Z power, čistili formy tak, jak je popsáno výše. Květnová docházka a počet vyčištěných forem byla již odevzdána firmě A-Z power.
23. Podle kontrolního spisu dne 7. 7. 2014 kontrolor hledal v Integrovaném portálu Ministerstva práce a sociálních věcí informaci, zda žalobce má povolení ke zprostředkování zaměstnání. Výsledek hledání byl negativní.

IV.

Posouzení žaloby

24. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce ani žalovaný na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nijak nereagovali, má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasili.
25. Žaloba je důvodná.
26. Žalobce se měl dopustit jednak správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1. Podle tohoto ustanovení se nelegální práci rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

27. Žalobce se měl dále dopustit správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona *tím, že zprostředkoval zaměstnání bez povolení.*
28. Městský soud se na prvním místě zabýval námitkou, že oblastní inspektorát zahájil s žalobcem správní řízení až poté, co v souladu s § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (v rozhodném znění) zanikla jeho odpovědnost za daný správní delikt. Dospěl přitom k závěru, že tato námitka je důvodná, a to ve vztahu k oběma správním deliktům, které měl žalobce spáchat.
29. Podle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinem do 30. 6. 2017, *[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán.*
30. Jako stěžejní pro posouzení uvedené námitky se jeví určení *dne, kdy se správní orgán o spáchaném deliktu dozvěděl* (v posuzované věci okamžik rozhodný pro počátek běhu subjektivní lhůty k zahájení správního řízení). Správní soudy se v minulosti touto otázkou zabývaly, městský soud nyní závěry jejich judikatury rekapituluje:
31. K výkladu pojmu „dozvědět se o porušení povinnosti“ se poprvé blíže vyjádřil ještě Vrchní soud v Praze, a to v rozsudku ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/1994-17, ve kterém uvedl: „[t]ermín *„dozvědět se o porušení povinnosti“* neznamena, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo“
32. Tuto tezi Vrchní soud v Praze rozvíjel dále v rozsudku ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96-34 (Soudní judikatura ve věcech správních č. 627/2000), ve kterém uvedl (zvýraznění doplnil městský soud): *„Dozvědět se o porušení povinnosti“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.“*
33. Konečně i Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09, vyjádřil následovně (zvýraznění doplnil městský soud): *„Smyslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. Smyslem uvedené jednorocní prekluzivní subjektivní lhůty (pozn. soudu: zde pokuta podle zákona o regulaci reklamy) je přimět správní orgán k aktivní činnosti - včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný - bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů. Lhůty k rozhodnutí totiž představují v právním státě jeden z mechanismů výrazně omezujících tendence k nekontrolovatelnosti správních orgánů a průtahům v řízení před nimi. Tomu je třeba přizpůsobit i interpretaci zkoumaného ustanovení a vyvarovat se takového výkladu, který by smysl lhůty opomíjel.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

34. Uvedenou judikatorní linku později potvrdil i rozšířený senát Nevyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115. V něm se vyjadřoval rovněž k otázce, zda v případě, že vědomost o porušení povinnosti správní orgán nabyl na základě proběhlé kontroly, lze za počátek běhu subjektivní lhůty (pro rozhodnutí či pro zahájení řízení – v závislosti na konkrétní právní úpravě), považovat až vyhotovení (resp. doručení) protokolu o kontrole. Dospěl přitom k následujícím závěrům (zvýraznění doplnil městský soud; bod 51): *„Jinak řečeno, lze souhlasit s názorem, že počátek běhu prekluzivní lhůty je třeba spojit s přezkoumatelnou objektivní skutečností; touto skutečností ale nemůže být vyhotovení (tím méně na to navazující „obdržení“) protokolu, protože tu přirozeně o žádnou objektivní skutečnost nejde, vždyť o datu vyhotovení rozhoduje správní orgán zcela volnou úvahou. Objektivní a následně zjištělnou skutečností je však okamžik finalizace onoho souhrnu skutkových poznatků, který je potřebný k tomu, aby z nich mohl být učiněn právní závěr o tom, že k deliktu došlo. Jestliže se takové poznatky dostanou do dispozice orgánu, v jehož pravomoci je sankční řízení provést, pak je nutno mít za to, že se o deliktu správní orgán „dozvěděl“, třebaže – a tu je ovšem třeba stěžovateli přisvědčit - zpracování, hodnocení, analyzování a zejména také správní posouzení získaných poznatků vyžaduje v komplikovaných případech jistě další (často nemalé) úsilí a přirozeně i čas. Toto úsilí ale musí být vyvíjeno a tento čas musí být včítán do prekluzivní lhůty již běžící. Právní výklad, který by odsouval počátek běhu této lhůty na dobu pozdější, již nahrává pasivitě, laxnosti a průtahům ze strany trestajícího orgánu, působí proti právní jistotě a neúměrně oslabuje právní postavení delikventa. Nelze jej proto přijmout.“*
35. Ve světle citované judikatury lze tedy shrnout, že okamžik, kdy se správní orgán dozvěděl o porušení povinnosti, je dán objektivně (neváže se na formální ukončení určitých úkonů, např. provádění kontroly). Tento okamžik nastane ve chvíli, kdy se do dispozice správního orgánu dostanou relevantní informace vypovídající o tom, že pravděpodobně mohlo dojít či došlo k porušení zákona a ke spáchání správního deliktu. Tento okamžik se přitom neváže až na chvíli, kdy správní orgán shromáždí dostatek relevantních podkladů potřebných k prokázání toho, že konkrétní osoba spáchala správní delikt tj. až k ukončení řádného vyšetření věci. K tomu slouží právě následující řízení o správním deliktu.
36. Právě uvedené platí i ve vztahu k provádění kontroly. Městský soud se zde plně ztotožňuje se závěry vyslovenými Krajským soudem v Brně, který v rozsudku ze dne 15. 7. 2019, č. j. 31 A 314/2017-59, uvedl (bod 21 rozsudku): *„V žádném případě nelze přisvědčit žalovanému v tom, že správní orgán při posouzení běhu prekluzivní lhůty dle § 118 odst. 3 zákona o zdravotních službách musí vycházet z data ukončení kontroly.“* Krajský soud v Brně potom ve vztahu ke správnímu deliktu, kterého se měl žalobce v této věci dopustit, dovodil konkrétní den (v rámci probíhající kontroly), kdy nejpozději se správní orgán musel o jeho spáchání dozvědět (bod 20 rozsudku). Městský soud na tyto závěry navazuje a konstatuje, že v rámci probíhající kontroly může být správné a účelné prověřit vícero okolností, které potenciálně mohou svědčit o spáchání správního deliktu (a které tedy mohou být důležité, ba i zásadní, pro následné správní řízení); vědomost správního orgánu o porušení povinnosti ale nastává již v tu chvíli, kdy v rámci probíhající kontroly správní orgán získá takové informace, které s určitou mírou pravděpodobnosti o spáchání správního deliktu svědčí. To znamená, že se správní orgán dozví o takových skutečnostech, které budou-li v následujícím řízení prokázány, povedou k závěru o spáchání správního deliktu. Těmito skutečnostmi jsou v podstatě jednotlivé prvky skutkové podstaty správního deliktu.
37. Právě uvedené závěry městský soud dále aplikuje na posuzovaný případ, a to samostatně ve vztahu k oběma správním deliktům, které měl žalobce podle prvostupňového i

napadeného rozhodnutí spáchat. Správní řízení bylo zahájeno oznámením ze dne 22. 6. 2014, rozhodující tedy je, jestli oblastní inspektorát *nabyl vědomost* o spáchání uvedených deliktů nejdříve rok před tím.

38. V případě prvního správního deliktu, který měl spočívat v tom, že žalobce umožnil p. K. výkon nelegální práce (závislé práce mimo pracovněprávní vztah) má městský soud za to, že vědomost (ve smyslu § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) o něm nabyl oblastní inspektorát nejpozději dne 10. 6. 2014. K tomuto datu totiž oblastní inspektorát, poté, co provedl kontrolu na místě, kde mělo docházet k výkonu předmětné práce a vyslechl tuto osobu, shromáždil vícero podkladů, které ve svém souhrnu dostatečně určitě svědčí o tom, že se žalobce zřejmě dopouštěl jednání, které by – s určitou mírou pravděpodobnosti – mohlo naplňovat znaky uvedeného správního deliktu (soud zde ale nehodnotí otázku, zda žalobce uvedený delikt skutečně spáchal).
39. Již 14. 5. (den zahájení kontroly) provedli kontrolori šetření na pracovišti. Zjistili zde přítomnost 5 zaměstnanců žalobce a dále právě p. K. Ze zaznamenané komunikace s těmito osobami jednoznačně vyplynulo, že p. K., na místě vykonává stejnou práci jako ostatní osoby (zaměstnanci). Následujícího dne (15. 5.) žalobce kontrolorům zaslal Smlouvu o dílo uzavřenou s p. K. dne 12. 3. 2014 a dne 10. 6. 2014 zaslal starší Smlouvu o dílo (z 28. 6. 2013) a dále faktury, které p. K. žalobci v souvislosti s těmito smlouvami vystavil, doplněné o příslušné příjmové pokladní doklady potvrzující úhradu těchto faktur.
40. Oblastní inspektorát se tímto správním deliktem zabývá na str. 9 a 10 svého rozhodnutí. Závěry o tom, že žalobce uvedený delikt spáchal, přitom opírá výlučně o skutečnosti, které byly zjištěny do 10. 6. 2014, zejména o zjištění učiněná kontrolory přímo na pracovišti (dne 14. 5.), dále z předložených smluv o dílo. K těm oblastní inspektorát uvádí: „*Dle správního úřadu je uzavření smlouvy o dílo jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce v případech, kdy spolupráce stran smlouvy má charakter pracovněprávní a nikoli obchodněprávní.*“ Ve vztahu k předloženým fakturám a příjmovým pokladním dokladům pak uvádí: „*Z předložených faktur a příjmových pokladních dokladů vyplývá, že účastník řízení V. K. v období od 20. 8. 2013 do 26. 5. 2014 vyplatil celkovou částku ve výši 143 721 Kč, což svědčí o ekonomické závislosti V. K. na účastníkovi řízení.*“ A konečně dodává, pro závěr o porušení zákona svědčí i to, že „*V. K. na pracovišti svou činnost vykonával společně a vedle zaměstnanců účastníka řízení.*“ Nadto je třeba říci, že vysvětlení p. Ch. ze dne 27. 6. 2014 oblastní inspektorát ve vztahu k tomuto (prvnímu) správnímu deliktu ve svém rozhodnutí nijak nezmiňuje. Ani podle názoru městského soudu k němu toto vysvětlení žádný zásadní význam nemá, resp. p. Ch. neuvedl žádnou další důležitou skutečnost, bez které by oblastní inspektorát nemohl dojít k závěru o tom, že byl zřejmě spáchán tento správní delikt.
41. V případě druhého správního deliktu, který měl spočívat v tom, že žalobce bez povolení k zprostředkování zaměstnání své zaměstnance přiděloval na práci ke spol. TOPOS PREFA, má městský soud za to, že vědomost (ve smyslu § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) o něm nabyl oblastní inspektorát nejpozději dne 15. 5. 2014. K tomuto datu totiž oblastní inspektorát shromáždil vícero podkladů, které ve svém souhrnu dostatečně určitě svědčí o tom, že se žalobce zřejmě dopouštěl jednání, které by – s určitou mírou pravděpodobnosti – mohlo naplňovat znaky uvedeného správního deliktu (soud zde ale nehodnotí otázku, zda žalobce uvedený delikt skutečně spáchal).

42. Již 14. 5. 2014, kdy byla kontrola zahájena, proběhla kontrola na pracovišti (hala 4 v areálu spol. TOPOS PREFE), kontroloři se tak mohli seznámit s podmínkami přímo na místě. Současně kontroloři v tento den komunikovali se zaměstnanci žalobce a p. K. a zjistili od nich (podle v zásadě shodných tvrzení těchto osob), podstatné informace, které se později staly jedním ze zásadních argumentů odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Tyto osoby jednak uvedly, že jejich práci v zásadě řídí zaměstnanci spol. TOPOS PREFE, že užívají pracovní prostředky této společnosti a že mají pevnou pracovní dobu. Již tyto výpovědi byly tedy významnou indicií o tom, že by se žalobce mohl dopouštět protiprávního jednání.
43. Nadto téhož dne (14. 5.) byla kontrolorům předložena Rámcová smlouva o provedení výkonů a Nájemní smlouva uzavřené mezi žalobcem a spol. TOPOS PREFE dne 22. 2. 2014, jejichž relevantní obsah byl rekapitulován výše. V prvostupňovém rozhodnutí přitom oblastní inspektorát uvádí, že (str. 11 rozhodnutí) „[j]iž samotné znění dotyčných rámcových smluv svědčí o tom, že se jednalo o tzv. skryté agenturní zaměstnávání. Jejich předmětem je dodávka živé práce – zhotovitel se zavázal provádět pro objednatele činnost (čištění a kompletace forem), nikoliv provést dílo. Takový je konec konců již samotný název smluv – o provedení výkonů, přičemž nelze namítat, že se název neshoduje s obsahem smluv, neboť i např. v bodě 1.2 smluv se hovoří 'konkrétním množstvím požadovaných výkonů'“. Je tedy zřejmé, že oblastní inspektorát rámcovou smlouvu považoval za velmi důležitou indicii. Ve vztahu k nájemní smlouvě (kterou si žalobce od spol. TOPOS PREFE pronajal část jejich prostor za účelem plnění rámcové smlouvy pro tuto společnost) potom žalovaný v napadeném rozhodnutí zase uvedl (str. 8 rozhodnutí): „Pokud jde o existenci nájemní smlouvy, odvolací orgán konstatuje, že existence takového vztahu mezi agenturou práce a uživatelem je poměrně častá a uzavírá se za účelem zastírání agenturního zaměstnávání.“ I tato okolnost tedy byla důležitou indicií.
44. Konečně dne 15. 5. 2014 zaslal žalobce kontrolorům pracovní smlouvy 4 svých zaměstnanců (pracovní smlouva 5. zaměstnanec byla předložena již o den dříve). Z porovnání těchto pracovních smluv, které byly sjednány od 12. 3. 2014 do 30. 4. 2014 a rámcové smlouvy, která byla sjednána pro období 10 měsíců počínaje 1. 3. 2014, bylo možné dovodit, že daní zaměstnanci byli u žalobce zaměstnáni v přímé souvislosti s uzavřením rámcové smlouvy. To byla rovněž významná indicie (ačkoliv ji oblastní inspektorát ani žalovaný takto nezmiňují) k tomu, že by se v daném případě mohlo jednat o skryté agenturní zaměstnávání.
45. V rozhodnutí oblastního inspektorátu se na straně 11 uvádí, že z vysvětlení p. Ch., zaměstnanec spol. TOPOS PREFE, podaného dne 27. 6. 2014, bylo zřejmé, že TOPOS PREFE de facto určovala, kolik zaměstnanců má žalobce následující den na pracoviště poslat, z čehož správní orgán dovodil, že se nejedná o typický prvek smlouvy o dílo, nicméně toto vyjádření jen podpořilo důvodné a konkrétní podezření, které oblastní inspektorát zřejmě nabyl nebo měl nabýt již dříve. Z rozhodnutí je totiž patrné, že i kdyby o počtu zaměstnanců rozhodoval žalobce, správní orgán byl již s ohledem na znění smluv toho názoru, že se jednalo o agenturní zaměstnávání.
46. Podstatná v tomto ohledu není ani ta okolnost, že kontroloři provedli lustraci, jestli je žalobce držitelem povolení ke zprostředkování zaměstnání, až 7. 7. 2014. Ačkoliv je okolnost, zda žalobce je či není držitelem tohoto povolení zásadní pro posouzení, zda spáchal uvedený správní delikt, nelze odhlédnout od toho, že tuto lustraci mohli

kontrola (vzhledem k tomu, že se jedná o zcela jednoduchý úkon) provést i dříve (učinit tak spíše měli hned, kdy zde byly jednoznačné indicie naznačující možné porušení zákona).

47. Městský soud tedy dospěl k závěru, že odpovědnost žalobce za dané správní delikty zanikla v souladu s § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (v rozhodném znění) ještě před tím, než o nich oblastní inspektorát zahájil správní řízení. Městský soud opakuje, že ve výsledku nijak nehodnotil, jestli se žalobce uvedeného porušení zákona dopustil, či nikoliv. Vycházel přitom z premisy, kterou ve výše citovaném nálezu vyslovil Ústavní soud, tedy že stanovení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení (resp. pro rozhodnutí – v závislosti na právní úpravě) je výrazem ochrany právní jistoty osob a povinnosti správních orgánů postupovat bez zbytečných průtahů. Městský soud měl rovněž na zřeteli stanovisko rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který ve výše citovaném usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, rovněž uvedl (bod 52): *Lze snad namítnout, že tímto výkladem - upínajícím počátek běhu prekluzivní lhůty na okamžik co nejdřívější - sám delikvent získává výhodu, neboť prekluzivní lhůta běží již v době, kdy správní orgán teprve přistupuje k hodnocení soustředěných skutkových zjištění, aniž by v této chvíli mohl rozhodnout o sankci, ba dokonce v době, kdy ještě ani nemá najisto postaveno, že tu vůbec delikt je. Tento důsledek má ale rozšířený senát za zcela spravedlivý a vyvážený proti vrchnostenské pravomoci správního orgánu.*
48. S ohledem na jednoznačný závěr, který městský soud učinil stran zániku odpovědnosti žalobce za uvedené správní delikty, bylo by již zcela neúčelné, aby se zabýval ostatními žalobními námitkami.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Vzhledem k tomu, že městský soud konstatoval, že žalobce byl uznán vinným ze spáchání správních deliktů, za něž mu právní odpovědnost v souladu s § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zanikla ještě před zahájením příslušného správního řízení, dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Rozhodl proto v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit napadené rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že shodnou vadou bylo zatíženo i prvostupňové rozhodnutí, rozhodl městský soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušit i je. Městský soud dále v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrací věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným městským soudem ve zrušujícím rozsudku.
35. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 8 228 Kč a dále 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V 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.

Praha dne 13. 3. 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu