



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Ladislava Hejtmánka v právní věci žalobce: **LaKoruňa s. r. o.**, IČO 28973585, se sídlem Pod Višňovkou 1662/23, Praha 4, zastoupen Mgr. Františkem Drlíkem, advokátem, se sídlem náměstí Míru 137/9, Šumperk, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2013, č. j. 2280/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Základ sporu

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 7. 2013, č. j. 2280/1.30/13/14.3, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj ze dne 3. 5. 2013, č. j. 991/10.72/12/14.3 (dále též „rozhodnutí I. stupně“), ve kterém oblastní inspektorát shledal, že se žalobce „[...] *dopustil správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011, tím, že umožnil fyzickým osobám B. M., nar. X, bytem X [...], V. V., nar. X, bytem X*

[...] a K. P. (roz. J.), nar. X, bytem X, Šumperk [...] dne 15. 6. 2011 (dále též jen „svědkyně“ nebo „ženy“, pozn. zdejšího soudu), na provozovně účastníka řízení Restaurace Koruna, Langrova 194/35, 787 01 Šumperk [...], v případě B. M. výkon práce servírky a v případě V. V. a K. P. výkon práce obsluhy výčepního pultu a výkonu práce servírky, a to bez uzavření pracovněprávních vztahů nebo jiných smluv, tedy umožnil fyzickým osobám výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011“. Oblastní inspektorát proto žalobci dle § 140 odst. 4 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „ZoZ“), uložil pokutu ve výši 50 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení.

Žalovaný se ztotožnil se závěry oblastního inspektorátu. Uvedl, že kontrola výkonu nelegální práce je převážně vykonávána bez předchozího ohlášení. Proto údaje získané při kontrole hrají podstatnou roli v hodnocení důkazů. Oblastní inspektorát správně přiřadil nejvyšší váhu sdělení svědkyň, které učinily o výkonu práce do protokolů sepsaných dle § 131 a § 132 ZoZ během kontroly dne 15. 6. 2017. Přitom nebylo pravděpodobné, že by si při této kontrole nepamatovaly, že uzavíraly s žalobcem dohody o provedení práce, když s paní P. měla být uzavřena dne 1. 6. 2011, s paní V. dne 16. 5. 2011 a paní M. dne 1. 6. 2011. Žalovaný proto dospěl k závěru, že v den provedení kontroly pracovněprávní vztahy uzavřeny nebyly. Ohledně důvodu, proč nebyla vyslechnuta paní M., se pak ztotožnil s odůvodněním oblastního inspektorátu. Stejně tak se ztotožnil se závěry oblastního inspektorátu ohledně výše uložené pokuty.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou u zdejšího soudu dne 11. 9. 2013 napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a jemu předcházející řízení za nepřezkoumatelné. Žalobce poukazuje na skutečnost, že napadl kontrolní zjištění námitkami. Ačkoli byly jeho námitky zamítnuty, nedostalo se mu žádného odůvodnění. Kontrolní orgán vycházel z prohlášení osob v den provedení kontroly, aniž by se zabýval dalšími tvrzeními žalobce.

Ačkoli žalobce kontrolnímu orgánu svá tvrzení doložil, kontrolní orgán se s nimi vypořádal s odůvodněním, že pro posouzení věci byl rozhodný stav zjištěný v den kontroly. Žalobce má za to, že závěr o tom, že všechna jeho tvrzení po provedené kontrole jsou účelová, je nepodložený a neodpovídá provedenému dokazování. Žalobce doložil písemné doklady, které prokazovaly existenci pracovněprávních vztahů, a navrhl provést důkaz svědeckými výpověďmi. Ačkoli správní orgán vyslechl účetní žalobce, B. M. a V. V., výpovědi svědků prakticky nevzal v potaz. Rovněž nevzal v potaz listiny prokazující tvrzení o uzavření pracovněprávního vztahu.

Žalobce dále namítá, že závěry správních orgánů nemají oporu v provedeném dokazování. Prohlášení žen v okamžiku provedení kontroly jsou značně kusá a nemají relevantní vypovídající hodnotu, přičemž naproti nim stojí písemné dohody o provedení práce. Závěry správního orgánu odporují zásadě volného hodnocení důkazů, neboť správní orgán založil své rozhodnutí na zcela nepodložené úvaze, která se týkala rozporů mezi prohlášeními svědkyně P. a V. na počátku kontroly a jejich svědeckými výpověďmi

v rámci správního řízení. Žalobce uvádí, že není relevantní úvaha správního orgánu ohledně časového odstupu jednotlivých výpovědí. Rovněž postup správního orgánu v dokazování byl pouze formální a předjímal výsledek.

Žalobce poukazuje na skutečnost, že řízení prodloužil správní orgán v důsledku procesní chyby. Nelze tedy přičítat žalobci k tíži, že výslech svědků neproběhl na začátku řízení ale až se značným časovým odstupem. Správní orgán hodnotil jednotlivé důkazy jednostranně a výhradně v neprospěch žalobce. Rovněž pochybil, pokud neprovedl výslech svědkyně M., ačkoli ho žalobce navrhl. Jelikož správní orgán porušil meze správního uvážení, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Neprovedením výpovědi navíc bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces. Správní orgán nemůže odmítnout provedení důkazu s tím, že bude nepravdivý nebo nevěrohodný, protože správní orgán může tuto kvalitu hodnotit až následně. Správní orgán tak porušil zásadu volného hodnocení důkazů a rozhodl na základě nedostatečně zjištěného stavu věci. Rovněž byla porušena zásada zákonnosti a materiální pravdy, v čemž žalobce odkazuje na § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Závěrem žalobce považuje rovněž uloženou pokutu za velmi přísnou a nedostatečně odůvodněnou.

Žalobce proto navrhuje, aby soud rozhodnutí I. i II. stupně zrušil, věc vrátil k dalšímu řízení a žalovanému uložil povinnost nahradit náklady řízení.

Ve vyjádření ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3965/1.30/13, žalovaný předně shrnuje zjištěný skutkový stav, průběh kontroly a správního řízení. Ohledně žalobních námitek uvádí, že správní orgány postupovaly zcela v souladu se zákonem. V průběhu realizované kontroly žádná z žen neuvedla, že by měla s žalobcem uzavřený pracovněprávní vztah. Pokud byly doloženy pracovní smlouvy a dohody o provedení práce, stalo se tak až 2 dny po provedené kontrole, kdy již bylo žalobci jasné, že se dopustil protiprávního jednání. Správní orgán provedl výsledky navržených svědků vyjma svědkyně M., kterou se přes opakovanou výzvu nepodařilo předvolat. Oblastní inspektorát pak v rozhodnutí I. stupně podrobně veškeré důkazy hodnotil, a to včetně svědeckých výpovědí.

Jelikož kontrola výkonu nelegální práce je kontrolou nenadálou a neočekávanou, mají v jejím rámci zásadní význam prohlášení fyzických osob na pracovišti, neboť prokazují stav v době prováděné kontroly. Uzavření smlouvy je dvoustranný právní vztah. Pokud některá z osob během kontroly prohlásila, že nemá uzavřen pracovněprávní vztah, musela si být touto skutečností jista, zvláště tehdy, pokud takové stanovisko podepsala. K dodatečně založeným dohodám o pracovní činnosti musely správní orgány zaujmout stanovisko, že byly vytvořeny účelově až po provedené kontrole. Nakonec, neprovedením výsledku svědkyně M. se oblastní inspektorát dostatečně vypořádal v rozhodnutí I. stupně. Stejně tak dostatečně odůvodnil výši uložené pokuty.

Žalovaný proto navrhuje, aby soud podanou žalobu zamítl a žalobci uložil povinnost nahradit náklady soudního řízení.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Dne 15. 11. 2017 proběhlo u zdejšího soudu jednání, při kterém obě strany setrvaly na svých dosavadních návrzích i argumentech. Žalobce (resp. jeho zástupce) nadto zdůraznil, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, např. se správní orgány nezabýval tím, zda pracovní smlouvy nebyly uzavřeny ústně.

Žaloba není důvodná.

Ze správních spisů zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

Protokolem ze dne 15. 6. 2011, zn. 398-11-SU/3, zahájil Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci kontrolu žalobce podle ZoZ.

Protokolem ze dne 15. 6. 2011 sepsaným dle § 131 a § 132 ZoZ zaznamenal úřad práce vysvětlení paní B. M., která pracovala v čase příchodu kontrolních pracovníků jako servírka. Na dotaz, v jaké formě pracovněprávního vztahu pro žalobce pracuje, uvedla, že pracuje brigádně. Pracovala na praxi 3 roky přes Střední školu X. Nyní pracovala na základě brigády. Nevěděla, zda má pracovní smlouvu nebo dohodu o provedení práce do konce prázdnin. Uvedla, že má vše majitel. Nic nepodepisovala. Protokol je dotazovanou ženou podepsaný.

Protokolem ze dne 15. 6. 2011 sepsaným dle § 131 a § 132 ZoZ zaznamenal úřad práce vysvětlení paní V. V., která pracovala v čase příchodu kontrolních pracovníků jako servírka. Na dotaz, v jaké formě pracovněprávního vztahu pro žalobce pracuje, uvedla, že je tu jen na zkoušku od 14. 6. 2011 a zatím nepodepisovala žádnou pracovní smlouvu ani dohodu ani jinou smlouvu. Uvedla, že se musí asi týden zaučit, např. čepováním piva.

Protokolem ze dne 15. 6. 2011 sepsaným dle § 131 a § 132 ZoZ zaznamenal úřad práce vysvětlení paní K. P. (roz. J.), která pracovala v čase příchodu kontrolních pracovníků jako servírka. Na dotaz, v jaké formě pracovněprávního vztahu pro žalobce pracuje, uvedla, že nemá uzavřen pracovněprávní vztah a že je osobou samostatně výdělečně činnou. U žalobce byla první den na výpomoc. Dále uvedla, že má vlastní bar X. Protokol je dotazovanou ženou podepsaný.

Ve spisu jsou rovněž další protokoly ze dne 15. 6. 2011 z provedené kontroly o vysvětlení dalších 5 osob, které pracovaly v době kontroly u žalobce.

Ve spisu jsou také založené dohody o provedení práce a pracovní smlouvy s jednotlivými zaměstnanci žalobce. S paní K. P. byla uzavřena dohoda o provedení práce podle uvedeného data dne 1. 6. 2011 na realizaci pomocných prací podle dohody se zaměstnavatelem v termínu od 1. 6. 2011 do 30. 9. 2011. S paní V. V. byla uzavřena dohoda o provedení práce podle uvedeného data dne 16. 5. 2011 na pomocné práce podle dohody v termínu od 16. 5. 2011 do 31. 8. 2011. S paní B. M. byla uzavřena dohoda o provedení práce podle uvedeného data dne 1. 6. 2011 na pomocné práce podle dohody v termínu od 1. 6. 2011 do 30. 11. 2011.

V protokolu ze dne 28. 6. 2011, zn. 398-11-SU, č. j. 1970/11/SU, úřad práce shrnul kontrolní zjištění ve vztahu k prováděné kontrole a k přítomným 8 osobám, které pracovaly v době kontroly v provozovně žalobce. Zatímco v případě výše uvedených 3 žen shledal porušení § 5 písm. e) bodu 1 ZoZ, u zbylých 5 osob odpovědi obsahovaly sdělení, že konkrétní zaměstnanec pracoval ve vztahu k žalobci v určitém pracovněprávním vztahu, na jehož začátku byl podpis příslušné smlouvy. Doložené smlouvy týkající se 3 žen považoval úřad práce za dodatečně vyhotovené právní dokumenty.

V námitkách ze dne 4. 7. 2011 žalobce poukazoval na skutečnost, že úřad práce vycházel z kontrolních zjištění, ale ignoroval předložené dohody o pracovní činnosti. Žalobce namítal překročení mezí správního uvážení, jelikož závěr o tom, že dohody byly vyhotoveny dodatečně, nebyl dostatečně podložen. Prohlášení výše uvedených žen byla kusá a neměla žádnou hodnotu. Žalobce se dožadoval provedení jejich výslechu.

Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2011, zn. 398-11-SU, č. j. OLA-2011/341680-131, rozhodl úřad práce o námitkách tak, že jim nevyhověl. Úřad práce poukázal na skutečnost, že rozhodujícím je stav věci zjištěný v den kontroly. Úřad práce dále poukázal na skutečnost, že žalobce neuvedl ohledně výkonu práce žen žádné nové skutečnosti než ty, které byly úřadu práce již známy. Dále znovu podrobně rozebral kontrolní zjištění.

Nakonec jsou ve správním spisu zaznamenané výsledky jednotlivých svědkyň K. P., V. V. a D. G., účetní žalobce, ze dne 13. 2. 2013. U všech výsledků byl přítomen zástupce žalobce, přičemž neměl žádné doplňující otázky.

Svědkyň P. na dotazy správního orgánu zejména uvedla, že u žalobce vykonávala práci na dohodu, přičemž jí zavolali, ať to tam jde zkusit. Nepamatovala si, kdy byla na provozovně žalobce, kde došlo ke kontrole, poprvé. První den byla zaučována na dohodu a byl to první den, co tam byla ta kontrola. Svědkyně sice potvrdila uzavření pracovněprávního vztahu, ale nepamatovala si přesné datum. Nakonec potvrdila svůj podpis na záznamu z kontroly.

Svědkyň V. na dotazy správního orgánu zejména uvedla, že vykonávala práci pro žalobce. Nepamatovala si, kdy byla na provozovně žalobce, kde došlo ke kontrole, poprvé. První den byla servírkou. S žalobcem měla svědkyně uzavřený pracovněprávní vztah, ale nepamatovala si odkdy. Nakonec potvrdila svůj podpis na záznamu z kontroly.

Svědkyň G. na dotazy správního orgánu zejména uvedla, že externě zpracovávala účetnictví pro žalobce od roku 2010, kdy byla společnost založena. Zpracovávala i personální záležitosti. Svědkyně popsala, jaké všechny podklady vyžaduje pro zpracování podkladů při nástupu nového zaměstnance. Ohledně zpracování pracovněprávních záležitostí K. P., B. M. a V. V. uvedla, že pokud byly zaměstnankyněmi žalobce, tak je

zpracovávala. Svědkyně si nevybavila, kdy to bylo a jaký druh smlouvy zpracovávala. Po nahlédnutí do evidence uvedla, že paní M. byla na dohodu o provedení práce, paní P. byla na dohodu o provedení práce, ale pak nastupovala na hlavní pracovní poměr, a paní V. pracovala na dohodu o provedení práce.

Předmětem sporu je otázka, zda správní orgány na základě hodnocení podkladů (důkazů), dospěly ke správnému závěru, že žalobce porušil § 5 písm. e) bod 1 ZoZ tím, že umožnil minimálně k okamžiku kontroly svědkyním P., M. a V. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy.

Podle § 5 písm. e) bod 1 ZoZ *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*

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

Podklady § 3 správního řádu *nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*

Podle § 50 odst. 1 správního řádu *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*

Podle § 50 odst. 3 správního řádu *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*

Podle § 50 odst. 4 správního řádu *pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.*

Podle § 52 správního řádu *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*

Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), protože tato vada by vylučovala jeho další věcný přezkum. Žalobce nepřezkoumatelnost spatřuje ve vadách řízení a v tom, že došlo k porušení mezi správního uvážení při dokazování. Pokud žalobce poukazuje na zásadní vady předchozího řízení, nejedná se o nepřezkoumatelnost rozhodnutí a soud se proto existencí a věcným posouzením těchto vad řízení zabývá v dalších partiích rozsudku. Jestliže žalobce dále namítá, že správní orgán porušil meze správního uvážení při provádění důkazů, opět

se z povahy věci nejedná o vadu, která by měla za následek nepřezkoumatelnost. Chybné hodnocení nebo použití nezákonných důkazů může představovat vady řízení, nemá však vliv na přezkoumatelnost správního rozhodnutí. I tyto vady jsou soudem věcně přezkoumány níže.

Soud poukazuje dále na skutečnost, že žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazoval především na rozhodnutí I. stupně, které oblastní inspektorát až nadstandardně kvalitně odůvodnil. Přitom s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí žalovaného posuzovat jako celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Oblastní inspektorát nejprve na str. 2 až 6 shrnul průběh řízení a skutková zjištění. Na str. 6 až 9 hodnotil jednotlivé podklady, mezi nimi i důkazy, jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Na str. 10 se oblastní inspektorát zabýval dalšími okolnostmi a právní kvalifikací a na str. 10 až 11 zdůvodnil uložení výše pokuty. Z rozhodnutí jsou zřejmé podklady, z nichž oblastní inspektorát vycházel, jeho hodnotící úvahy i skutkové a právní závěry, pročež je soud shledává přezkoumatelným.

Jelikož soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, mohl se zabývat jeho věcným přezkumem.

Věcný rozměr případu se vztahuje převážně k otázce hodnocení podkladů (důkazů) rozhodnutí. Klíčovou otázkou je vyjasnění vztahu mezi kontrolními zjištěními správních orgánů, žalobcem doloženými listinami (smlouvami dokládajícími pracovněprávní vztahy) a výpověďmi svědků. Rozhodné je dále, zda správní orgány na základě těchto podkladů rekonstruovaly dostatečně skutkový stav, jak vyžaduje § 3 správního řádu.

Postup správních orgánů při kontrolní činnosti upravuje v současnosti zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), který nahradil zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, jímž se správní orgány řídily v době kontroly. V případě výkonu kontroly podle ZoZ, ve znění účinném do 31. 12. 2011, byl navíc výkon kontroly upraven dále řadou zvláštních ustanovení v jeho části sedmé, která však byla později zrušena v zájmu sjednocení kontrolních postupů po přijetí kontrolního řádu. Ačkoli jednotlivé zákony obsahují dílčí odlišnosti, povaha kontrolní činnosti a jejích výstupů (skutkových zjištění) má stále podobnou povahu, pročež je možné vycházet i ze starší judikatury. Výsledky kontroly mohou být sice jedním z podkladů rozhodnutí, nemohou ale nahradit dokazování v rámci správního řízení a správní orgán musí zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45). Pokud by správní orgán vycházel pouze ze závěrů kontroly, aniž by se vypořádal s důkazními návrhy účastníka řízení, které mají interpretovat nebo vyvrátit kontrolní zjištění, bylo by jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80).

Soud pro ilustraci odkazuje na komentářovou literaturu, která k povaze protokolu vydaného na základě kontrolního řádu uvádí, že „[p]rotokol o kontrole by se také neměl pokládat ‚standardní‘ veřejnou listinu, alespoň tedy ne veřejnou listinu s důsledky podle § 53 odst. 3 správního řádu, tzn. že by, není-li dokázán opak, potvrzoval pravdivost toho, co je v něm osvědčeno nebo potvrzeno, neboť tím by se důkazní břemeno (v rozporu s § 50 odst. 3 větou

*druhou správního řádu a v případě řízení o správních deliktech i v rozporu se zásadou presumpce nevinny) přesouvalo ze správního orgánu na účastníka řízení. V případě správního řízení navazujícího na kontrolu není podkladem pro vydání rozhodnutí v tomto navazujícím řízení protokol jako veřejné listina podle § 53 odst. 3 správního řádu, ale skutečnosti zjištěné při kontrole, a to skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu)” (Vedral, J. Kontrolní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2015. s. 138). Kontrolní zjištění tak jsou ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu skutečnostmi, které jsou správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti. Kontrolní protokol není veřejnou listinou nebo správním rozhodnutím, aby byl nadán *presumpcí správnosti*, a proto ve skutkově sporných případech musí být doplněn dalšími důkazními prostředky.*

Standard objasnění skutkového stavu – zejména zda, kdy, jak a kým byl správní delikt spáchán – stanovuje ve správním řízení obecně § 3 správního řádu, který je ve prospěch obviněného ze správního deliktu modifikován § 50 odst. 3 větou druhou správního řádu. Ke zjištění skutkového stavu přitom dle § 50 odst. 4 správního řádu slouží veškeré podklady, jejichž demonstrativní výčet je uveden v § 50 odst. 1 téhož zákona. Povinnost prokázat správní delikt obviněnému nese výlučně správní orgán, přičemž obviněný se nemusí jakkoli vyvíňovat. Aby byl obviněný zproštěn obvinění, stačí, když po provedeném dokazování převládá rozumná pochybnost o důvodech, pro které je obviněný stíhán (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 18). Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet (tzv. *pasivní přístup*, pozn. zdejšího soudu), nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal (bod 21). Naopak v případě, pokud se obviněný v řízení vyjádří k tvrzeným skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy (tzv. *aktivní přístup*, pozn. zdejšího soudu), je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit (bod 22).

V nyní posuzovaném případě správní orgány rekonstruovaly skutkový stav žalobcova případu následujícím hodnocením jednotlivých podkladů. Vycházely primárně ze skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti – skutkových zjištění, která byla zachycena na základě kontroly provozovny žalobce dne 15. 6. 2011 v protokolu úřadu práce ze dne 28. 6. 2011, zn. 398-11-SU, č. j. 1970/11/SU. Žalobcem doložené listiny považovaly správní orgány od počátku za nevěrohodné, jelikož odporovaly kontrolním zjištěním. Správní orgány je považovaly za dodatečně vyhotovené s cílem zvrátit učiněné kontrolní závěry. Svědecké výpovědi potom hodnotily jako natolik neurčité, že neovlivnily učiněná skutková zjištění. Všechny tyto úvahy přitom oblastní inspektorát přesvědčivě shrnul v rozhodnutí I. stupně, z něhož vycházel žalovaný, a vyhodnocení jednotlivých podkladů jednotlivě i ve vzájemné souvislosti vytváří vnitřně konzistentní příběh.

Naopak žalobce vystavěl svoji verzi skutkového stavu na doložených smlouvách o pracovněprávních vztazích a požadavku svědeckých výsledků jednotlivých žen, které byly, byť s odstupem 2 let, za přítomnosti zástupce žalobce provedeny. Ačkoli žalobce

hájl ve správním řízení svá práva, jeho tvrzení a k nim provedené důkazy, jak soud dále osvětlí, nevytvořily alternativní vnitřně konzistentní příběh, který by mohl úspěšně konkurovat skutkovým závěrům správních orgánů a vyvrátit obvinění nebo založit potřebné pochybnosti pro aplikaci zásady v pochybnostech pro obviněného (*in dubio pro reo*).

Soud předem poukazuje na klíčovou skutečnost, že dne 15. 6. 2011 úřad práce zaznamenal při kontrole v provozovně žalobce vyjádření 3 žen, které u žalobce vykonávaly závislou práci, o tom, že nepodepsaly s žalobcem žádné smlouvy, které by mezi nimi a žalobcem zakládaly jakýkoli pracovněprávní vztah. Paní M. si nebyla jistá, na základě jakého právního titulu u žalobce pracovala, a uvedla, že nic nepodepisovala. Paní V. uvedla, že dosud nic nepodepisovala, protože byla u žalobce na zkoušku. Paní P. pak uvedla, že je osobou samostatně výdělečně činnou a u žalobce vypomáhala, pročez nebyla v žádném pracovněprávním vztahu. Tato zjištění napadl žalobce pouze tím, že jsou *značně kusá, bez jakýchkoli bližších souvislostí a nemají relevantní vypovídací hodnotu*. Soud k tomu uvádí, že tato námitka je zcela obecná a navíc odporuje obsahu uvedených protokolů, kde bylo výslovně specifikováno: „*Na otázku pracovníků orgánů kontroly, zdá má s kontrolovanou osobou uzavřenou pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti, dohodu o provedení práce či jinou smlouvu nebo dohodu, odpověděl(a) pan(i) ..., že*“. Soud uvedenou otázku považuje za zcela jednoznačnou a nevzbuzující pochybnosti. Jednotlivé ženy měly možnost se s danou otázkou seznámit, což stvrdily vlastnoručním podpisem protokolů. Navíc jejich odpovědi nejsou jen prosté odpovědi *ano/ne*, ale obsahují i další okolnosti, které osvětlují kontext, proč při výkonu práce nebyly k žalobci v pracovněprávním vztahu. Pro dokreslení skutkového stavu soud poukazuje na skutečnost, že zbylých 5 osob, které rovněž vykonávaly v době kontroly v provozovně žalobce závislou práci, si bylo na podpis smluv zakládajících pracovněprávní vztah schopno vzpomenout, přestože smlouvy uzavřely i před delším časovým odstupem.

Pokud žalobce následně doložil smlouvy dokládající pracovněprávní vztahy datované ke dni 16. 5. 2011 (v případě svědkyně V.) a ke dni 1. 6. 2011 (v případě svědkyně P. a paní M.), snažil se tím osvědčit své tvrzení, že ženy pracovaly v pracovněprávním vztahu. Tento pokus o formální zhojení zjištěných pochybení ale z dále uvedených důvodů neobstál. Soud považuje za vysoce nepravděpodobné, aby 3 dospělé ženy ve stejnou chvíli v době kontroly zapoměly, že s žalobcem podepisovaly smlouvy zakládající některý z pracovněprávních vztahů; navíc se jednalo o smlouvy uzavřené před 2 týdny, respektive 1 měsícem. Ačkoli žalobce neměl povinnost se ve smyslu citovaného rozhodnutí č. 3014/2014 Sb. NSS jakkoli vyvíňovat, jeho verze příběhu, v níž dotčené ženy během kontroly popřely podpis jakékoli smlouvy, ale tyto smlouvy zároveň existovaly, odporuje základním zásadám logiky (současná platnost výroků A i nonA). Zatímco oblastní inspektorát za takového stavu přirozeně dovodil, že smlouvy musely být antedatovány, žalobce se po celou dobu řízení orientoval na prokazování formální stránky pracovněprávních vztahů bez toho, aby vysvětlil, jak mohly 3 ženy na podpisy smluv v nedávné době zapomenout. Žalobcem prezentovaná verze příběhu tak obsahuje zásadní vnitřní rozpor, který vylučuje jeho reálnost. Soud k tomu dodává, že situace se jeví natolik jasná, že nebylo povinností správního orgánu, aby domýšlel všechna možná vysvětlení, proč svědkyně na podpis smluv v době realizované kontroly mohly zapomenout.

Soud se dále zaměřil na hodnocení svědeckých výpovědí jednotlivých svědkyň. Soud si je vědom skutečnosti, že výslech svědkyň proběhl v důsledku pochybení oblastního inspektorátu až po téměř 2 letech od realizované kontroly. V důsledku delšího časového odstupu mohla být důkazní síla jednotlivých svědeckých výpovědí slabší, protože svědkyně si již nepamatovaly konkrétní detaily. Svědkyně P. i V. sice uvedly, že měly uzavřeny s žalobcem pracovníprávní vztah, nevěděly však od kdy. Soud nerozporuje skutečnost, že minimálně od chvíle, kdy žalobce doložil po provedení kontroly jednotlivé smlouvy, svědkyně opravdu mohly být ve vztahu k žalobci v pracovníprávním vztahu. Z provedených svědeckých výpovědí však nevyplývá, zda pracovníprávní vztah existoval nebo neexistoval již v době kontroly dne 15. 6. 2011. Účetní žalobce si pak sama přímo nepamatovala, zda byly ženy u žalobce zaměstnány; vycházela proto pouze z formálních dokladů – evidencí a smluv. Soud dodává, že u výslechů svědkyň byl přítomen zástupce žalobce, který při výslechu nevystupoval aktivně a alespoň v nejmenším nerozvinul alternativní verzi příběhu prezentovaného žalobcem nebo neodstranil jeho vnitřní rozpory. Svědeckými výpověďmi tak nebyla vyvrácena skutková zjištění správních orgánů a zároveň nebyla potvrzena tvrzení žalobce. Rozhodnými proto zůstaly dosavadní skutkové závěry.

Soud po obecném hodnocení případu vypořádal i jednotlivé konkrétní námitky žalobce. Pokud žalobce namítá, že byly zamítnuty jeho námitky proti kontrolnímu protokolu bez jakéhokoli odůvodnění, není tato skutečnost nyní relevantní, protože kontrolní zjištění byla v navazujícím správním řízení opětovně předmětem hodnocení. Oblastní inspektorát se přitom v rozhodnutí I. stupně jednotlivými podklady detailně zabýval.

Žalobce poukazuje na skutečnost, že všechno, co v řízení tvrdil, bylo správními orgány považováno za účelové. Soud však kvituje přístup správních orgánů, protože skutková verze příběhu žalobce, jak soud výše osvětlil, je vnitřně nekonzistentní a vysoce nepravděpodobná. Naopak zjištění správních orgánů do sebe zapadají a dávají smysl. Soud proto dospěl k závěru, že skutkové závěry správních orgánů naplňují požadavky § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.

Soud nesouhlasí ani s námitkou žalobce, že správní orgány nevzaly výsledky svědků v potaz. Oblastní inspektorát se na str. 7 a 8 rozhodnutí I. stupně zabýval detailně hodnocením jednotlivých výpovědí. Výpovědi však nevedly ke změně poznatků správního orgánu z toho důvodu, že výpovědi svědků neprokazovaly skutkovou verzi příběhu v podání žalobce. Svědkyně sice vypověděly, že pracovaly pro žalobce v pracovníprávním vztahu, ale nebyly schopné určit, zda tomu tak bylo již v době realizované kontroly. Soud přitom znovu opakuje, že zástupce žalobce byl výslechům přítomen a měl možnost se pokusit prostřednictvím otázek docílit toho, aby při výslechu zazněly skutečnosti, které by pomohly osvědčit skutkovou verzi příběhu žalobce.

Soud uvádí, že žalobce se mýlí, pokud za nejsilnější důkaz považuje předložené písemné smlouvy. Ve smyslu zásady volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu) hodnotí správní orgán provedené důkazy podle své úvahy. Uvedená zásada neznamená arbitrárnost při hodnocení důkazů, ale je projevem principu, že skutková zjištění by měla být učiněna na základě racionálního posouzení jednotlivých skutečností

samostatně i ve vzájemné souvislosti. Soud považuje za zřejmou skutečnost, že antedatování jakékoli listiny nebo evidence nečiní v soukromoprávním styku nejmenší obtíž. Zároveň zaměstnanci, jako osoby v závislém postavení, mají ve vztahu k zaměstnavateli výrazně slabší postavení, což je hledisko, které není možné opomenout při posuzování schopnosti zaměstnance svědčit úplně a pravdivě v neprospěch zaměstnavatele. Jelikož kontrolní zjištění byla v nyní posuzovaném případě dostatečně detailní, měla pro zpětné hodnocení otázky, zda žalobce v okamžiku kontroly plnil své právní povinnosti na úseku zaměstnanosti, významnou hodnotu.

Pokud žalobce uvádí, že správní orgán postupoval tak, jako by nemusel výsledky svědkyň provádět, soud poukazuje na to, že ve skutkově jasných případech mohou být kontrolní zjištění i jediným podkladem rozhodnutí. Jelikož žalobce kontrolní zjištění rozporoval, byl zcela na místě výslech svědkyň, v rámci něhož žalobce mohl zejména klást svědkyním otázky a podávat vyjádření k provedeným důkazům. Pokud při dokazování byl žalobce pasivní, nelze klást oblastnímu inspektorátu k tíži, že za něho nekladl další otázky, kterými by za žalobce „domýšlel“ všechny více či méně pravděpodobné skutkové verze jeho příběhu. Jinými slovy, dokazování výsledkem svědků mělo potenciál přinést do řízení i nové skutečnosti, ale nepřineslo. Soud považuje za jediné pochybení, které ovšem refletoval již žalovaný, že výslech proběhl s delším časovým odstupem. Jelikož však zástupce žalobce byl výsledkům přítomen a skutkovou verzi příběhu v podobě, v jaké ji žalobce prezentuje, považuje soud za vnitřně rozpornou a nepravděpodobnou, nedosahuje tato vada v celkovém kontextu takové závažnosti, aby mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

Soud dále uvádí, že výslech svědkyně M. nebyl proveden z toho důvodu, že oblastnímu inspektorátu se nepodařilo svědkyni předvolat, nikoli svévolně, jak tvrdí žalobce. Ačkoli ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv má žalobce právo nechat předvolávat svědky ve svůj prospěch, toto právo může být přirozeně limitováno různými faktickými překážkami, které brání jeho výkonu (zde: nedosažitelnost svědka). Soud dále doplňuje, že právo na spravedlivý proces zahrnuje dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy i povinnost, aby trestní obvinění bylo projednáno v přiměřeném čase. I pokud by výslech svědkyně M. byl obsahově cennější než výsledky ostatních svědkyň, nemohl by nic změnit na hodnocení výsledků svědkyň P., V. a G. Soud dodává, že není možné, aby nedosažitelnost jednoho svědka paralyzovala celé řízení, pokud existují jiné podklady dokládající hodnocená skutková tvrzení (srov. § 6 odst. 1 správního řádu).

Soud zároveň uvádí, že se mu vzhledem k opakované pasivitě žalobce v rámci jednotlivých výsledků jeví, že žalobce porušení práva na spravedlivý proces pro neprovedení důkazu namítá pouze z formálního hlediska. Soud výše osvětlil, proč považuje hodnocení jednotlivých podkladů ze strany správních orgánů za správné. Jelikož v posuzovaném případě není nevyslechnutí svědkyně M. vadou správního řízení a už vůbec ne vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a požadované skutečnosti byly doloženy jinými podklady, soud neshledal námitku důvodnou.

Pokud při jednání u soudu poukázal žalobce na to, že se správní orgány nezabývaly tím, zda pracovněprávní vztahy nebyly uzavřeny ústně, je soud názoru, že si žalobce protiřečí, resp. popírá svá dosavadní tvrzení, neboť do této chvíle opakovaně zdůrazňoval,

že s dotčenými ženami byly uzavřeny smlouvy písemné. Není tak zřejmé, proč by správní orgány měly zjišťovat, zda nebyly uzavřeny smlouvy ústní, když žalobce (ale ani dotčené ženy) nikdy tento způsob uzavření pracovněprávních vztahů netvrdil, ale naopak setrval na tom, že smlouvy byly písemné. Takovýto způsob obhajoby soudu připadá spíše účelový, vycházející z toho, že když neuspěje dosud prezentovaná verze skutkového děje, nabídne se na poslední chvíli verze jiná, nehledě na to, že se v jádru jeví protichůdná. (Srov. k tomu i výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, dle něhož nelze po správním orgánu požadovat, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.)

Závěrem, pokud žalobce považuje uloženou pokutu za přísnou, soud konstatuje, že výše pokuty je otázkou správního uvážení, které soudy mohou přezkoumávat jen omezeně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS). Oblastní inspektorát se výši pokuty zabýval na str. 10 a 11 rozhodnutí I. stupně, vycházel z okolností případu, závažnosti spáchaného správního deliktu a majetkových poměrů žalobce a odůvodnil, proč uložil pokutu ve výši 1 % horní hranice zákonné sazby. Soud považuje uvedené zdůvodnění za dostatečné a vzhledem k zákonné sazbě pokuty stanovené v § 140 odst. 4 písm. e) ZoZ se nejedná o překročení nebo zneužití správního uvážení. Ostatně ani žalobce svoji námitku nespecifikoval a neozřejmil, co konkrétně na odůvodnění pokuty považuje za nedostatečné či nesprávné, proto i soud výši uložené pokuty mohl přezkoumat jen v obecné rovině. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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 (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.

V Praze dne 15. listopadu 2017

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
S. K.