



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Milady Haplové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha a JUDr. Jany Kubenové ve věci žalobce: **OKT s.r.o.**, IČ 269 22 886, se sídlem Podhrázní 20, 643 00 Brno, zastoupen Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem 28. října 1898/9, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2013, č. j. 3057/1.30/13/14.3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 9. 2013, č. j. 3057/1.30/13/14.3, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **10.800 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Ilony Sedlákové, advokátky, se sídlem Příkop 8, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 9. 2013, č. j. 3057/1.30/13/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj se

sídlem v Ostravě (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 25. 6. 2013, č. j. 17228/10.72/12/14.3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) který měl spáchat tím, že „*nejméně dne 13. 6. 2012 umožnil na své provozovně A. b. P. v nákupním centru Olympia na adrese , fyzické osobě R. Š., výkon závislé práce v kuchyni a při výdeji jídla mimo pracovněprávní vztah, tedy umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti.*“

V napadeném rozhodnutí žalovaný k námitkám žalobce uvedl následující argumentaci. K námitkám žalobce, že prvostupňové rozhodnutí bylo nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, a to zejména proto, že neobsahuje tzv. skutkový závěr, či skutkové shrnutí, žalovaný konstatoval, že ze spisové dokumentace nesporně vyplývá, že žalobce umožnil paní R. Š. ve svém bistru dne 13. 6. 2012 vykonávat nelegální práci, když v této provozovně vykonávala závislou práci v kuchyni a při výdeji jídla mimo pracovněprávní vztah. V rámci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo prvostupňovým orgánem podrobně zdůvodněno, jakým způsobem došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za který byla žalobci uložena pokuta. Žalovaný má za to, že prvostupňový orgán nijak nevybočil ze zákonných požadavků, které jsou na rozhodnutí kladeny, a jakkoliv se odůvodnění může jevit jako rozsáhlé, je podle názoru žalovaného přiměřeně provedenému správnímu řízení, dostatečně přehledné a popisující okolnosti spáchaného správního deliktu. K námitkám procesního charakteru, že postup při výkonu kontroly měl být uskutečněn podle zákona o zaměstnanosti a zákona o státní kontrole, nikoliv podle zákona o inspekci práce, žalovaný uvedl, že kontrolní působnost orgánů inspekce práce je primárně stanovena zákonem o inspekci práce. Při výkonu kontroly se tedy inspektoři řídí pravidly podle zákona o zaměstnanosti a nestanoví-li je tento právní předpis, pak zákonem o inspekci práce jakožto zvláštním právním předpisem. Zákon o inspekci práce tak upravuje např. práva a povinnosti inspektorů, postup při vypořádání protokolu, přičemž se zákonem o státní kontrole řídí subsidiárně. Pokud tedy prvostupňový správní orgán provedl důkaz protokolem o výsledku kontroly, nebyl tento důkaz podle žalovaného důkazem nezákonným. K námitce směřující k provádění dokazování mimo ústní jednání žalovaný uvedl, že zástupce žalobce byl s dostatečným časovým předstihem vyrozuměn o provádění důkazů mimo ústní jednání. Skutečnost, že zástupce doručil před dnem konání dokazování správnímu orgánu své sdělení a k dokazování se nedostavil, nelze přičítat k tíži správního orgánu. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že byla přezkoumatelně prvostupňovým orgánem odůvodněna, neboť přihlédl ke všem kritériím podle zákona o zaměstnanosti a majetkovým poměrům žalobce. Bylo přihlédnuto k rozsahu nelegálního zaměstnávání jako polehčující okolnosti, neboť deliktní jednání bylo prokázáno po krátké časové období a dotýkalo se jedné osoby. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce spáchal delikt z vědomé nedbalosti, pokud dostatečně nedbal svých povinností uzavřít pracovněprávní vztah. Závažnost jednání však byla umocněna skutečností, že fyzická osoba R. Š. byla v době výkonu nelegální práce uchazečkou o zaměstnání. Ze všech uvedených důvodů žalovaný dospěl k závěru, že prvostupňové rozhodnutí bylo zákonné a správné.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že v řízení opakovaně namítal procesní nedostatky, které fakticky spočívají v tom, že prvostupňový správní orgán v sám vyhotovil v kontrolní části řízení listiny, o něž opřel svá skutková zjištění ve správním řízení, jehož výsledkem je samotné uložení pokuty. Z obsahu kontrolního spisu dále vyplývá, že za žalobce jednala R. Š. (nar.....), a dále, že doklady zaměstnanců nebyly na pracovišti a měly být dodány do 18. 6. 2012 a v závěru protokolu o zahájení kontroly byl uveden seznam jmen osob, u nich ve den kontroly mělo dojít k doložení pracovních smluv, a to bez uvedení dalších osobních údajů. Následně došlo k vyhotovení listiny označené jako „*Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce*“ sepsané s osobou T. V. O. (nar.....), manželem jednatelky žalobce, z níž vyplývá, že R. Š. měla v době od 13. 6. 2012 do 31. 12. 2012 uzavřenou dohodu o provedení práce, kterou jednatel odnesl manželce domů na podpis, a proto nebyla tato dohoda na provozovně a paní Š. ji neměla k dispozici.“ Na základě uvedeného byl vyhotoven i protokol o výsledku kontroly ze dne 28. 6. 2012. Předmětem následně zahájeného správního řízení bylo, že žalobce měl nejméně dne 13. 6. 2012 umožnit na své provozovně – A. b. P. – osobě R. Š. výkon práce v kuchyni a při výdeji jídla, která by vykazovala znaky závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Předmětem zahájeného správního řízení tedy nebyla skutečnost uvedená jako zjištěný nedostatek v protokolu o výsledku kontroly, tedy že nebyl v místě kontroly předložen písemný doklad, který by prokazoval existenci uzavřeného pracovněprávního vztahu.

K tomu žalobce jako zásadní žalobní námitku uvedl, že prvostupňový správní orgán i žalovaný rozhodovaly na základě neúplného dokazování, neboť podkladem byl pouze kontrolní protokol. K tomu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120, podle něhož výsledky kontroly samy o sobě nenahrazují provedení dokazování ve správním řízení. Podle názoru žalobce mělo být v řízení dokazováno svědeckými výpověďmi přítomných osob, jak tyto osoby jednaly po příchodu kontroly. R. Š. přímo s kontrolory spolupracovala a přímo jednala za žalobce, ačkoliv to měla být právě ona, kdo vykonávala nelegální práci.

Žalobce se rovněž podívil nad tím, proč byl v den kontroly na provozovně žalobce vyhotoven „záznam o zahájení kontroly“, přičemž nebyl vyhotoven dílčí protokol podle ustanovení § 8 písm. h) zákona o inspekci práce. Již jen z názvu tohoto procesního instrumentu vyplývá jeho dílčí povaha, oproti protokolu podle ustanovení § 15 zákona č. 552/1991 Sb. o inspekci práce. Podle názoru žalobce je dílčí protokol autonomním instrumentem sloužícím k bezprostřednímu zaznamenání průběhu kontroly na místě, přičemž obecný protokol podle ustanovení § 12 zákona o státní kontrole má představovat instrument k zachycení konečných kontrolních zjištění.

K otázce nesprávnosti právního posouzení žalobce zdůraznil, že podle tvrzení žalovaného měl být zjištěn výkon nelegální práce dotyčnou osobou pouze dne 13. 6. 2012. Pokud žalobce pomine skutečnost, že byla dodatečně doložena dohoda o provedení práce sjednávající den nástupu právě v tento den, pak nelze hovořit v případě jednoho dne o naplnění znaku soustavnosti nelegální práce. V tomto ohledu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 65/2012-30, podle něhož se vyžaduje vždy zkoumání podmínky soustavnosti, čemuž nasvědčovala i zákonná sazba pokuty ve výši 250.000 Kč. Skutkové zjištění učiněné kontrolním orgánem, že totiž kontrolovaná osoba nepředložila

v místě kontroly písemný doklad, který by prokazoval existenci pracovněprávního vztahu, což vedlo žalovaného k závěru, že došlo k výkonu nelegální práce, nelze ztotožnit s obsahem pravidla obsaženého v ustanovení § 140 odst. 1 písm. f) ve vazbě na § 5 písm. e) zákona o inspekci práce. V případě řešeném v posuzované věci bylo navíc místo, kde se měla nacházet dohoda o pracovní činnosti nacházet, označeno, a nic inspektorům nebránilo takové tvrzení bezprostředně ověřit. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí včetně prvostupňového rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

Žalovaný ve svém **vyjádření** k žalobě uvedl následující. Především uvedl, že se rozchází se žalobcem ohledně hodnocení listin z kontroly. Kontrola na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na úseku zaměstnanosti byla řádně zahájena na provozovně žalobce dne 18. 6. 2012, když na místě kontroly byla přítomna mj. fyzická osoba R. Š., která vykonávala a zabezpečovala činnost, jež je předmětem činnosti kontrolované osoby. Na místě kontroly byl téhož dne vyhotoven záznam o zahájení kontroly, ve kterém byly uvedeny všechny skutečnosti, které vyšly během kontroly najevo. Jelikož doklady některých osob vykonávajících pro kontrolovanou osobu práci nebyly v místě kontroly, byla žalobci dána lhůta do 18. 6. 2012 pro vytvoření podmínek k výkonu kontroly a k poskytnutí součinnosti odpovídající oprávněním inspektora, když bylo žalobci uloženo doložit požadované dokumenty. Žalovaný se domnívá, že vyhotovený protokol o výsledku kontroly zcela naplnil požadavky kladené zákonem (§ 15 zákona o státní kontrole). Podle tohoto ustanovení se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejm. popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. Prvostupňový orgán dále podle žalovaného postupoval v souladu s § 8 písm. g) zákona o inspekci práce a ustanovení § 132 zákona o zaměstnanosti, pokud v záznamech sepsaných s přítomnými fyzickými osobami zaznamenal veškerá zjištění od fyzických osob zdržujících se na pracovišti kontrolované osoby a vykonávajících pro ni práci, tedy osvědčení totožnosti i prokázání, že tuto práci vykonávají na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou byl vyhotoven v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, přičemž tato listina byla sepsána s fyzickou osobou Ing. T. V. O., který měl k tomuto účelu udělenou plnou moc, jak vyplývá ze spisové dokumentace.

K dílčímu protokolu ve smyslu § 8 písm. h) zákona o inspekci práce žalovaný uvedl, že představa žalobce, že tento dílčí protokol má sloužit k zaznamenání průběhu kontroly, je lichá. Podmínky pro pořízení tzv. dílčího protokolu jsou stanoveny v § 7 odst. 1 písm. j) zákona o inspekci práce. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že dílčí protokol nemůže být vyhotoven o jakékoliv kontrole na místě, jak se domníval žalobce, nýbrž pouze v případě bezprostředního ohrožení života a zdraví za splnění tam uvedených podmínek. Z protokolu o výkonu kontroly nelze usuzovat, že by žalobci bylo kladeno za vinu, že R. Š. a další osoba nepředložily v místě kontroly písemný doklad, který by prokazoval existenci uzavřeného pracovněprávního vztahu bez dalšího, na základě rozhodnutí o námitkách, když toto ve věci ani neproběhlo. Žalovaný má za to, že žalobce zaměnil námitky s přezkumem protokolu, který byl ve věci skutečně proveden a na základě něhož inspektor dospěl k závěrům popsáným ve vyrozumění o přezkoumání protokolu, kde došlo k vyjmutí fyzické osoby L. V. K. z kontrolního závěru, přičemž v kontrolním zjištění byla ponechána pouze fyzická osoba

R. Š. Nepředložení dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu bylo pouze podpůrným zjištěním ke kontrole totožnosti fyzické osoby R. Š. Jestliže tato fyzická osoba na otázky inspektorů odpověděla, že zatím nemá nic uzavřeno písemně a chystá se jí dohoda, pak toto zjištění spolu se skutečností, že žádný doklad o existenci pracovněprávního vztahu nebyl na místě kontroly předložen, pak vedly tyto skutečnosti k závěru o umožnění výkonu nelegální práce R. Š. ze strany žalobce. Správní řízení bylo zahájeno na základě zjištění obsažených v protokolu o výsledku kontroly. Žalovaný měl dále za to, že dodržel procesní postupy stanovené správním řádem, když žalobce vyrozuměl o provádění důkazů s dostatečným předstihem. Nebylo povinností správního orgánu vyrozumět žalobce o konkrétních důkazech, které budou prováděny. Při dokazování byly prováděny listinné důkazy založené ve správním spisu, a nebyla tedy požadována ani žádná speciální příprava ze strany právního zástupce ke konkrétnímu důkazu. Rozsah provedených důkazů vyhodnotil žalovaný jako dostatečný ke zjištění stavu věci. Důkaz byl proveden protokolem vyhotoveným při kontrole podle zákona o inspekci práce, resp. zákona o zaměstnanosti, s náležitostmi a v režimu zákona o státní kontrole, přičemž předmětný protokol prvostupňového orgánu byl obsahově podrobný a skutkový stav v něm byl řádně a jednoznačně popsán, čímž se posuzovaná situace liší od skutkového stavu posuzovaného Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 Ads 177/2011.

K samotnému právnímu posouzení skutku žalovaný uvedl, že pro posouzení výkonu nelegální práce je podstatné, zda byly naplněny znaky závislé práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 2 odst. 1 zákoníku práce. K soustavnosti výkonu nelegální práce žalovaný uvedl, že § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti nelegální práci neváže na určitý rozsah či dobu, po níž by musela být práce vykonávána, aby se jednalo o práci nelegální. Soustavnost ani nemůže být pojmovým znakem závislé práce již proto, že existují i krátkodobé a méně rozsáhlé činnosti, které pak mohou být vykonávány na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Varianta, že by dotyčná fyzická osoba vykonávala práci bez sebemenšího významu, zcela nahodile a nezávisle na vůli žalobce, je v rozporu s vyjádřením přítomných osob. Navíc pro posouzení, zda mezi žalobcem a fyzickou osobou R. Š. je uzavřen pracovněprávní vztah, je téměř vždy rozhodující stav v den, kdy je závislá práce konaná. V den kontroly ze sdělení paní R. Š. vyplynulo, že ani nevěděla, jaká forma dohody s ní má být v budoucnu uzavřena. Pokud byl výkon nelegální práce paní R. Š. zjištěn ke dni 13. 6. 2012, neznamená to nic jiného než skutečnost, že tohoto dne byla provedena kontrola na provozovně žalobce, která zjistila skutečnosti nasvědčující porušení zákazu výkonu nelegální práce. Nelze tedy stavět najisto, že tato fyzická osoba nevykonávala nelegální práci na provozovně žalobce jindy, případně, jak by se žalobce zachoval ve smyslu uzavření příslušné dohody, pokud by kontrola nebyla vůbec provedena.

K aplikaci ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti žalovaný uvedl, že mu není známo, z čeho žalobce dovodil, že na místě kontroly bylo označeno místo, kde se dohoda o pracovní činnosti nachází, a nic nebránilo inspektorům takové tvrzení ověřit, když předně podle vyjádření zmocněného zástupce Ing. T. V. O. šlo o dohodu o provedení práce, nikoliv o dohodu o pracovní činnosti, jak zástupce uvedl. Skutečnosti tvrzené zástupcem žalobce jsou v rozporu se sdělením samotné R. Š., podle něhož tato osoba uzavřený pracovněprávní vztah neměla a nevěděla, jaká dohoda s ní bude uzavřena. Žalovaný jejímu tvrzení přikládá vyšší váhu, neboť podle jeho názoru by si na takovou zásadní skutečnost, jako je uzavření dohody,

musela vzpomenout. Ze všech shora uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné a nepřiznání náhrady nákladů řízení.

Ze správního spisu a kontrolního spisu vedených v této věci krajský soud zjistil následující skutečnosti.

Ze záznamu o zahájení kontroly ze dne 13. 6. 2012 je zřejmé, že za kontrolovanou osobu se účastnila kontroly R. Š.

Ze záznamu o poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce ze dne 18. 6. 2012 vyplývá, že informace za kontrolovanou osobu poskytl Ing. T. V. O., nar....., st. přísl. V., který je manželem jednatelky žalobce. Mj. uvedl, že pokud je mu známo, se všemi lidmi, kteří pro žalobce pracují, je uzavřen nějaký pracovněprávní vztah, a na každé provozovně mají kopie dokladů, které prokazují pracovněprávní vztah osob tam pracujících. K osobě R. Š. doložil dohodu o provedení práce na dobu od 13. 6. 2012 do 31. 12. 2012 a uvedl, že dne 13. 6. 2012 měla R. Š. uzavřenou dohodu o provedení práce, sama ji den předtím podepsala, ale zástupce žalobce ji odnesl manželce (jednatelce) domů k podpisu, a proto tato dohoda nebyla na provozovně.

Z protokolu o výsledku kontroly ze dne 28. 6. 2012 vyplývá, že kontrola byla zahájena dne 13. 6. 2012 v provozovně A. b. P. na adrese NC Olympia O., Na pracovišti bylo zjištěno při výkonu práce několik fyzických osob, mezi nimiž byli L. V. K., nar. 19. 9. 1986, st. příslušnost, který při příchodu inspektorů pracoval na přípravě pokrmů, a dále R. Š., nar....., st. přísl., bytem, která při příchodu inspektorů obsluhovala zákazníci, vydávala jídlo a byla oblečena v triku s nápisem Panda. Na místě nebyl doložen doklad o existenci pracovněprávního vztahu žalobce s těmito osobami. R. Š. při kontrole uvedla, že „*už se byla podívat, jak to tu chodí, ale pracuje zde dnes první den od 9:00 do 15:00 hod. Zatím nemá nic uzavřeno písemně, chystá se jí dohoda, ale neví ještě, jaká, ještě se nedomluvila. Když tu není šéfová, vedoucím je D. Je domluvená, že na telefon přijde dle potřeby, dostávat bude asi 45 Kč na hodinu, přesně neví, zatím zde pracuje bez uzavřené dohody. Brigádu nahlásí na úřadu práce do pátku, až dostane dohodu do ruky.*“

Protokol o výsledku kontroly byl následně prvostupňovým orgánem na žádost kontrolované osoby přezkoumán a změněn vyrozuměním o výsledku přezkoumání protokolu ze dne 6. 8. 2012 tak, že kontrolou bylo zjištěno, že „*fyzická osoba R. Š., nar., st. přísl., vykonávala nejméně dne 13. 6. 2012 na pracovišti kontrolované osoby A. b. P...práci při výdeji jídla, která vykazovala znaky závislé práce. V průběhu kontroly nebyl v místě kontroly předložen písemný doklad, který by prokazoval existenci uzavřeného pracovněprávního vztahu, což vede k závěru, že fyzická osoba vykonávala pro kontrolovanou osobu závislou práci mimo pracovněprávní vztah. Došlo tak k výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti.*“

Ve správním řízení zahájeném na základě výsledků uvedené kontroly na základě oznámení doručeného zástupci žalobce dne 16. 5. 2013, v němž bylo rovněž uvedeno, že dne 30. 5. 2013 ve 14:00 hod. budou prováděny důkazy mimo ústní jednání. Na to žalobce sdělil, že takové vyrozumění je procesně neúčinné, neboť nejsou konkrétně specifikovány důkazy,

kteře mají být provedeny, a proč takový důkaz nemůže být proveden v rámci ústního jednání. Na to prvostupňový orgán dne 30. 5. 2013 provedl dokazování mimo ústní jednání bez přítomnosti zástupce žalobce, při němž provedl důkaz výsledkem protokolu o kontrole ze dne 28. 6. 2012, včetně jeho změny na základě vyrozumění o výsledku přezkoumání protokolu o kontrole. Žalobce se prostřednictvím svého zástupce vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí tak, že je považuje za nejednoznačné ve vztahu ke skutkovým zjištěním týkajícím se výkonu nelegální práce osobou R. Š., neboť z výsledku kontroly vyplynulo, že kontrolovaná osoba „nepředložila v místě kontroly písemný doklad, který by prokazoval existenci pracovněprávního vztahu (§ 136 zákona o zaměstnanosti)“.

V prvostupňovém rozhodnutí k otázce naplnění znaků nelegálního výkonu práce prvostupňový orgán uvedl, že již ze samotného vyjádření R. Š. vyplývá, že práci vykonávala ve vztahu podřízenosti k žalobci, jménem žalobce (nikoliv jménem svým) a osobně. Byly tedy naplněny znaky výkonu závislé práce uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce. Mezi žalobcem a R. Š. však nebyl uzavřen pracovněprávní vztah. S ohledem na nahodilost kontroly nelze zaujmout zcela jednoznačný závěr, že R. Š. vykonávala práci pro žalobce a na jeho provozovně první den, avšak z okolností zjištěných při kontrole je zřejmé, že závěr o umožnění výkonu nelegální práce je v případě žalobce na místě. R. Š. v době kontroly vykonávala práci, která nesla znaky závislé práce, aniž by mezi ní a žalobcem byla alespoň v ústní podobě uzavřena pracovní smlouva, anebo některá z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Pokud žalobce namítal, že jako kontrolní zjištění je výslovně uvedeno, že žalobce nepředložil v místě kontroly písemný doklad, který by prokazoval existenci pracovněprávního vztahu, a řízení je bez dalšího vedeno pro výkon nelegální práce, pak k tomu prvostupňový orgán uvedl, že v daném případě je nutno vycházet primárně z vyjádření R. Š. v době kontroly, přičemž skutečnost, že v místě pracoviště nebyla předložena kopie dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu, vedla správní orgán k uvedenému závěru sekundárně. Pro posouzení, zda byl mezi žalobcem a fyzickou osobou uzavřen pracovněprávní vztah, je rozhodující stav v den, kdy byla závislá práce konána. V daném případě se R. Š. vyjádřila v době kontroly tak, že nemá se žalobcem nic uzavřeno, přičemž již vykonávala na provozovně žalobce práci, která naplňovala znaky nelegální práce.

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), a jde rovněž o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68, a § 70 s.ř.s.

V souladu s § 75 odst. 1, § 2 s.ř.s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházející jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 ve spojení s § 76 s.ř.s.), ačkoliv žalobce výslovně vyjádřil nesouhlas k rozhodnutí věci bez jednání. Krajský soud nicméně shledal, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, pro které je nutno je zrušit ve smyslu § 76 s.ř.s. bez nařízení jednání.

Žaloba je důvodná.

Správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2. Podle § 140 odst. 4 písm. f) ve znění s účinností do 19. 10. 2014 (vyhlášení nálezů Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ve Sbírce zákonů) platilo, že za správní delikt se uloží pokuta do 10.000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 250.000 Kč.

Podle ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Ohledně vymezení pojmu závislé práce a pojmu pracovněprávní vztah zákon o zaměstnanosti odkazuje na zákoník práce (§ 2). Závislou prací je podle ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012 práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 téhož zákona musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

Vymezením znaků závislé práce ve světle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, dostupném na www.nssoud.cz. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil tři znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, 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). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“ Dále se v tomto citovaném rozsudku vyjádřil i otázce soustavnosti výkonu práce pro zaměstnavatele, kde je tomuto znaku závislé práce v bodě 22 odůvodnění citovaného rozsudku uvedeno, že „za (samostatný) znak je ovšem nutno považovat již první část definice, která hovoří o tom, že práce „je vykonávána“. Nejen z tohoto gramatického vyjádření (vid nedokonavý), ale zejména z účelu definice a postihu nelegální práce je zřejmé, že mohou zůstat v platnosti dřívější judikaturní závěry o soustavnosti jako znaku závislé práce, neboť při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti.“ Jakkoliv i Nejvyšší správní soud dále v bodě 23 odůvodnění tohoto rozsudku připustil, že tento první znak v konkrétních případech aplikovat uvážlivě, neboť inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné, krajský soud je toho názoru, že na soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi zástupce podnikatele, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.).

V posuzované věci je zřejmé, že správní orgány na základě dokazování provedeného ve správním řízení pouze převzaly skutkový stav tak, jak byl zjištěn při kontrole provedené u žalobce dne 13. 6. 2012 při zohlednění korekce protokolu o kontrole na základě jeho přezkumu. Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že měl být při kontrole pořízen i tzv. dílčí protokol, neboť pro to nebyly v posuzované věci dány zákonné předpoklady uvedené v § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce v rozhodném znění. Nicméně skutečnosti, které prvostupňový orgán prokázal, se vážou výhradně ke dni 13. 6. 2012, kdy byla v provozovně žalobce přistižena fyzická osoba R. Š. při výkonu práce. Z provedeného dokazování sice vyplývá, že práce byla konána osobně, ve vztahu podřízenosti a jménem zaměstnavatele, což ani žalobce nečiní sporným, nicméně velmi problematickým je úsudek prvostupňového orgánu potvrzený napadeným rozhodnutím, že na základě pouhé výpovědi R. Š. zaznamenané v záznamu zahájení kontroly ze dne 13. 6. 2012 a reflektované v protokolu o výsledku kontroly, že doposud dohodu nepodepsala a neví, o jaký typ dohody se jednalo, založily správní orgány závěr, že dotyčná osoba vykonávala nelegální práci. Nijak se přitom nevyrovnaly se skutečností, že zástupce žalobce dohodu na výzvu prvostupňového orgánu dne 18. 6. 2012 předložil, přičemž navíc dodatečně i R. Š. zpochybnila svou výpověď, kterou učinila při kontrole. Takovou dodatečně učiněnou změnu ve vyjádření dotyčné fyzické osoby, která měla vykonávat nelegální práce, je sice možno vnímat jako účelovou, ale takto ji lze vyhodnotit až na základě provedeného dokazování, a to především svědeckou výpovědí této osoby ve správním řízení. Tento důkaz však prvostupňovým správním orgánem proveden nebyl.

Krajský soud k tomu uvádí, že v dané věci vícero indicií vede k tomu, že R. Š. zřejmě vykonávala pro žalobce nelegální práci, nicméně správní orgány se jimi odmítly zabývat s tím, že dostačuje pouhé vyjádření dotyčné fyzické osoby učiněné při kontrole. Nedostatek přímých důkazů o nelegálním výkonu práce nahradily prokázanou skutečností, že na pracovišti v provozovně žalobce A. b. P. v NC Olympia nebyla v rozporu s § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti fyzicky přítomna ani v kopii dohoda o provedení práce, příp. dohoda o pracovní činnosti uzavřená se zaměstnavatelem (žalobcem). Zatímco ve vztahu k fyzické osobě L. V. K., nar., st. příslušnost V., který v čase kontroly pracoval jako kuchař a rovněž nebyla při kontrole předložena jeho pracovní smlouva, na základě níž pracoval pro žalobce, prvostupňový orgán tuto skutečnost vyloučil ze skutečností rozhodných pro zahájení řízení o uložení pokuty, ve vztahu k R. Š., její dohoda o provedení práce byla dodatečně rovněž předložena, tak neučinil. Rozdíl v zacházení s těmito dvěma případy je zdůvodněn pouze odkazem na klíčový význam vyjádření R. Š. při zahájení kontroly. Podle názoru krajského soudu správní orgány měly provést dokazování skutkového stavu věci podstatně obsírněji, a především se zabývat tím, zda je možno prokázat i dřívější působení R. Š. v provozovně žalobce, a to především výsledkem svědků (zaměstnanců pracujících v této provozovně, jednatelky žalobce atd.). Tomuto závěru nijak nebrání to, že žalobce sám další důkazy ve správním řízení nenavrl, neboť povinnost zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností představuje břemeno správního orgánu, a to tím spíše, že se jedná o rozhodování ve správním trestání. Samotný skutkový závěr, že R. Š. pracovala pro žalobce nejméně jeden den nelegálně (tzn. 13. 6. 2012), tedy nemá jednoznačnou oporu v provedeném dokazování. Navíc pokud by skutečně věc stála tak, že jmenovaná pracovala u žalobce první den, pak by uložení sankce (při takto zjištěném stavu) představovalo sice možný, ale velmi formalistický výklad skutkové podstaty umožnění výkonu nelegální práce (§ 140 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce). Dovede-li se úvaha předestřená správními orgány dokonce, závisí objektivní

zjištění skutkového stavu výhradně na tom, zda fyzická osoba uvede, že má pracovní smlouvu, či nikoliv. S takovým závěrem se krajský soud zásadně neztotožňuje, neboť zjištění skutkového stavu je podkladem pro verifikaci znaků objektivní stránky správního deliktu. Skutečnost, že na pracovišti se ve smyslu § 136 zákona o zaměstnanosti nenachází kopie dokladu o uzavřeném pracovněprávním vztahu, je sice zásadní indicií k tomu, že dotyčná fyzická osoba konala nelegální práci, nicméně sama o sobě nepostačuje k prokázání toho, že nelegální práce byla skutečně konána. Správní orgány tedy nezjistily stav věci tak dostatečně, aby mohly v souladu se zásadami správního řízení uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu (zejm. zásada materiální pravdy a zásada oficiality) na základě takto zjištěného skutkového stavu uložit pokutu za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (viz k tomu obdobně právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120, přístupný na www.nssoud.cz). Uvedená vada představuje natolik závažné pochybení správních orgánů, které krajský soud vyhodnotil vadu napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.).

Na základě shora uvedeného krajskému soudu nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného podle ustanovení § 76 s.ř.s. zrušit. Soud současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgány budou v dalším řízení vázány právním názorem, který soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Zároveň krajský soud upozorňuje, že nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým byl zrušen s účinností ode dne vyhlášení tohoto nálezu § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve slovech „*nejméně však ve výši 250.000 Kč*“. Jak vyplývá i pro oblast správního trestání z čl. 40 odst. 6 Listiny, pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27), budou správní orgány povinny vycházet při novém posuzování věci při eventuálním ukládání sankce z nové právní úpravy, která již neobsahuje neústavní a nepřiměřenou dolní hranici rozpětí ukládané pokuty (viz k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, 6 Ads 234/2014-29, přístupný na www.nssoud.cz). Správní orgány tak jsou povinny náležitě zohlednit znovu všechny okolnosti mající vliv na výši sankce a společenskou škodlivost jednání žalobce a náležitě své úvahy zdůvodnit, aby byly přezkoumatelné ve vztahu k náležitě prokázanému stavu věci.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci byl plně úspěšný žalobce, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč (3.000 Kč za podání žaloby, 1.000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby).

Dále žalobci vznikly náklady na právní zastoupení. Ze spisu vyplývá, že zástupce žalobce učinila ve věci dva úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (dále jen „AT“), sepis žaloby ze

dne 22. 10. 2013 (§ 11 odst. 1 písm. d) AT) po 3.100 Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) AT. Za úkony právní služby to tedy je 6.200 Kč, k čemuž je nutné připočíst hotové výdaje podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 3x 300 Kč, což činí dohromady, 6.800 Kč. Jelikož zástupce žalobce soudu neprokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, soud nezvýšil vypočtenou odměnu za právní zastoupení o částku této daně. Částka celkové náhrady nákladů řízení, která žalobci náleží, tedy činí 10.800 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen žalobci uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce advokáta Mgr. Jiřího Hladíka.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 15. října 2015

JUDr. Milada Haplová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Barbora Zachovalová