



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci žalobce **HRUBÉ STAVBY s. r. o.**, se sídlem Troubelice 108, zastoupeného Mgr. Silvií Sofkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 17, Olomouc, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. 4193/1.30/13/14.3 ze dne 16. 12. 2013, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. V řízení se **p o k r a č u j e**.

II. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4193/1.30/13/14.3 ze dne 16. 12. 2013 se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 12 228,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Silvie Sofkové, advokátky se sídlem Horní náměstí 17, Olomouc.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. 4193/1.30/13/14.3 ze dne 16. 12. 2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě (dále jen „oblastní inspektorát“) č. j. 14455/10.72/13/14.3 ze dne 6. 9. 2013, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000,- Kč za spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

Žalobce namítá, že rozhodnutí oblastního inspektorátu je nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spatřuje žalobce v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu, kdy žalobce považuje hodnocení důkazů oblastním inspektorátem za neurčité, neboť není patrné, z jakých důkazů a na základě jakých podkladů učinil ten který závěr. Na podporu svého názoru se žalobce dovolává rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 71/2008-109 ze dne 23. 7. 2009 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalobce dále namítá, že rozhodnutí oblastního inspektorátu je založeno zejména na protokolech o podaných vysvětleních. Žalobce má za to, že protokol o podaném vysvětlení nelze použít jako důkaz, neboť je to vyloučeno ustanovením § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), což také žalobce namítal v podaném odvolání, kdy žalovaný v napadeném rozhodnutí k označené námitce uvedl, že oblastní inspektorát vycházel z protokolu o výsledku kontroly. Žalobce poukazuje na to, že z rozhodnutí oblastního inspektorátu není zřejmé, zda vycházel z protokolu o výsledku kontroly, neboť vyjádření L. H., P. Š. a O. P. byla učiněna jako úkon podání vysvětlení. V návaznosti na to žalobce konstatuje, že kontrolní protokol pouze parafrázuje obsah nedovolených důkazních prostředků a nepodání žádosti o přezkum protokolu o výsledku kontroly nemá účinky odsouhlasení jeho obsahu. Nad to žalobce uvádí, že osobám podávajícím vysvětlení byly kladeny především sugestivní, a tudíž nepřípustné otázky. Žalobce dále uvádí, že ze strany správních orgánů došlo k nesprávnému vyhodnocení prací shora označených osob, a to s ohledem ke skutečnosti, že správní orgány považovaly práce zmíněných za práce menšího rozsahu. S námitkou žalobce, že tyto osoby nebyly nikterak omezovány v tom, aby práci vykonávaly i pro jiné osoby, se žalovaný ani oblastní inspektorát nikterak nevypořádali. Žalobce také nesouhlasí s hodnocením obchodněprávního vztahu mezi označenými a žalobcem tak, jak jej pojal žalovaný. Žalobce dále obecně namítá neúplně zjištěný skutkový stav. Závěrem žalobce namítá neústavnost ustanovení o minimální výši pokuty za spáchání delikt.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zrekapituloval průběh správního řízení. K námitkám ohledně nepoužitelnosti protokolů o podání vysvětlení žalovaný uvádí, že z odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu lze seznat, že vycházel z protokolu o výsledku kontroly a zdůrazňuje, že protokol o výsledku kontroly může sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí. Žalovaný dále zdůrazňuje, že kontrolovaná osoba byla seznámena s protokolem o výsledku kontroly a řádně poučena o možnosti požádat o přezkoumání tohoto protokolu. Vzhledem k tomu,

že kontrolovaná osoba o přezkoumání protokolu nepožádala, vycházely správní orgány při zjišťování skutečného stavu i z tohoto protokolu. K tomuto žalovaný odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21. Žalovaný dále uvádí, že správní orgány postupovaly tak, aby byl řádně zjištěn skutkový stav věci. Žalovaný dále uvádí, že žalobce nespecifikuje, v čem spatřuje sugestibilitu otázek kladených při podání vysvětlení. K námitce žalobce o nesprávném posouzení činností shora jmenovaných žalovaný odkazuje na jednotlivá rozhodnutí správních orgánů a dodává, že se v daném případě jednalo o zastřené pracovněprávní vztahy. Pokud se týče dolní zákonné hranice výše uložené pokuty, tato byla a musela být žalovaným respektována.

Protože v mezidobí bylo před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 52/13 zahájeno řízení o zrušení ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“, podepsaný soud usnesením č. j. 22 Ad 5/2014-29 ze dne 24. 3. 2014 řízení přerušil. Nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014 bylo sporné ustanovení zákona zrušeno. Proto bylo tímto rozhodnutím vysloveno, že se v řízení pokračuje.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správních spisů soud zjistil, že oblastní inspektorát zahájil dne 4. 6. 2012 na pracovišti v Olomouci, Kosmonautů 8, kontrolu žalobce zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů. Za kontrolovanou osobu se provedení kontroly zúčastnil J. R., který mimo jiné uvedl, že kontrolovaná společnost nemá žádné zaměstnance, pouze uzavírá smlouvy o dílo s osobami samostatně výdělečně činnými. Na pracoviště oblastního inspektorátu se postupně dostavili L. H., P. Š. a O. P., kteří předložili výpisy z živnostenských rejstříků a mimo jiné uvedli, že pracují pro „p. R., firma Hrubé stavby s. r. o.“, a to na základě smlouvy o dílo. Přítomní dále popsali svou pracovní činnost, včetně pracovní doby a formu odměny. Výsledky kontroly byly shrnuty do protokolu, s nímž byl žalobce seznámen dne 16. 10. 2012. Vyjádření výše zmíněných byla sepsána jako záznam o podání vysvětlení. Dne 16. 5. 2013 byl vydán příkaz, proti kterému byl žalobcem podán odpor. L. H., P. Š. a O. P. byli předvoláni k podání svědecké výpovědi. K výsledku svědků nedošlo, když svědku L. H. nebylo možné předvolání doručit, a svědci O. P. a P. Š. využili svého práva odepřít výpověď, neboť by jí mohli způsobit sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Dne 14. 8. 2013 podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce vyjádření k podkladům rozhodnutí a dne 6. 9. 2013 bylo vydáno rozhodnutí oblastního inspektorátu, proti němuž žalobce podal odvolání, jež bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto.

K jednotlivým žalobním bodům uvádí soud následující. Nelze žalobci přisvědčit, že rozhodnutí oblastního inspektorátu je z důvodu nedostatečného odůvodnění nepřezkoumatelné. Zmíněné rozhodnutí obsahuje konkrétní hodnocení, a to kupříkladu při hodnocení naplnění definičních znaků závislé práce,

kdy oblastní inspektorát odkazuje na konkrétní skutečnosti, na základě kterých má za to, že došlo k naplnění znaků závislé práce. I kdyby soud připustil, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu není řádně odůvodněno, je nutno zdůraznit, jak správně uvádí ve svém vyjádření žalovaný, že hodnotit napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu předcházející je třeba jako celek. Proto je na místě zrušit rozhodnutí žalovaného správního orgánu teprve tehdy, pokud k porušení zákona došlo v takové intenzitě, že by byla zpochybněna zákonnost posuzovaného správního řízení jako celku (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2006, č. j. 5 A 126/2002-55). Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 6 As 161/2013-25 ze dne 31. 10. 2014, *„Z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů celek. Mezery v odůvodnění rozhodnutí odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně.“* Ve světle shora označeného rozhodnutí lze konstatovat, že napadené rozhodnutí správního orgánu i rozhodnutí jemu předcházející splňují, každé zvlášť a především jakožto celek, kritéria přezkoumatelnosti, tj. jedná se o rozhodnutí srozumitelná, která jsou opřena o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výrocích rozhodnutí.

Pokud se týče námitek ohledně použitelnosti záznamů o podaných vysvětleních, pak s těmito se soud neztotožňuje. Jedná se o jiný institut než je záznam o podání vysvětlení dle § 137 odst. 4 správního řádu. Není pravda, že protokol o výsledku kontroly pořízený na základě záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole, kterými mohou být i předmětné výsledky dotazování, nelze použít jako důkaz. Přípustnost použití protokolu o kontrole zakotvenou v § 150 odst. 2 správního řádu lze vztáhnout dle interpretační zásady *a minori ad maius* na standardní správní řízení, a to i s ohledem na obecnou zásadu použitelnosti všech skutečností jako podkladu pro vydání rozhodnutí dle § 50 správního řádu, ledaže tyto skutečnosti jsou výslovně vyloučeny (jako např. v § 137 odst. 4 správního řádu). Výjimky je však nutno interpretovat restriktivně. Správní judikatura konstantně a dlouhodobě připouští protokol o výsledcích kontroly jako důkaz, proto na ni soud pro stručnost odkazuje (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 82/93-21 ze dne 27. 8. 1993, Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 21/2007-80 ze dne 30. 5. 2008 či č. j. 6 Ads 46/2013-35 ze dne 13. 2. 2014). Nad to soud uvádí, že Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí č. j. 6 A 82/93-21 ze dne 27. 8. 1993 mimo jiné konstatuje, že správní orgán vychází z toho, že pokud námitky proti protokolu o kontrole podány nebyly, kontrolovaná osoba se závěry protokolu souhlasila. Není tedy možno se ztotožnit s námitkou žalobce, že nepodání žádosti o přezkum protokolu nedává správnímu orgánu možnost užití podaných vysvětlení jako důkazu prostřednictvím protokolu o výsledku kontroly.

K námitce žalobce, že správní orgány nesprávně vyhodnotily práce L. H., P. Š. a O. P. a nesprávně hodnotily obchodněprávní vztah mezi zmíněnými a žalobcem soud uvádí, že jde pouze o dílčí a okrajovou argumentaci žalovaného i oblastního inspektorátu, o kterou není opřena stěžejní argumentační linie. Hodnocení shora zmíněného nemělo vliv na konečné rozhodnutí obou správních orgánů o spáchání správního deliktu. Především oblastní inspektorát ve svém rozhodnutí

poukázal na několikero skutečností, na základě kterých dospěl k závěru, že byly naplněny definiční znaky závislé práce. Ze správního řízení jako celku jasně vyplývá, že rozsah práce, která byla zmíněnými osobami vykonávána pro žalobce, neměl na hodnocení činnosti, z pohledu závislé práce, vliv. Ke tvrzení žalobce, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkou, že shora označené osoby nebyly nikterak omezovány ve výkonu prací i pro jiné osoby soud dále uvádí, že s tímto se žalovaný dostatečně vypořádal, a to na straně 5 napadeného rozhodnutí. Hodnocení uzavřené obchodněprávní smlouvy taktéž nemá na rozhodnutí vliv, neboť správní orgány pouze posuzovaly, zda charakter prací, s ohledem na definiční znaky uvedené v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, odůvodňoval nutnost uzavření pracovního vztahu bez ohledu na druh uzavřené obchodněprávní smlouvy.

Soud rovněž nepřisvědčuje námitce týkající se neúplného zjištění skutkového stavu. Žalobce v žalobě pouze uvedl, že správní orgány nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to zejména s ohledem ke skutečnosti, že jako důkaz není možno použít záznam o podání vysvětlení. K použití záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole, formálně oblastním inspektorátem nazvaném „záznam o podání vysvětlení“, se soud vyjádřil výše. Žalobce krom toho uvedl pouze obecná tvrzení o nezjištění skutkového stavu. Vzhledem k obecné formulaci uvedeného tvrzení se námitkou nelze blíže zabývat (k tomu blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Rovněž pouze obecně žalobce namítá sugestivní povahu otázek kladených inspektory a neuvádí, v čem konkrétně spatřuje onu nepřiměřenost.

Naproti tomu důvodnou je námitka nepřiměřenosti uložené pokuty ve světle ústavní ochrany lidských práv a svobod. Jak je výše uvedeno, nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014 byl zrušen § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Ústavní soud dospěl k závěru, že sporná právní úprava bránila řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty byla stanovena v takové výši, že omezovala rozhodující správní orgány přihlídnout k specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů mohla v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a šlo proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosáhla ústavní dimenze. Na základě tohoto nálezu připadá v úvahu i uložení nižší pokuty než 250 000,- Kč. Logicky však – protože k vydání citovaného nálezu Ústavního soudu došlo až v průběhu řízení před soudem – žalobou napadené správní rozhodnutí neobsahuje odůvodnění toho, proč byla zvolena pokuta ve výši 250 000,- Kč, s výjimkou konstatování, že jde o pokutu na samé spodní hranici (tehdy platného) zákonného rozmezí. Nelze samozřejmě oprávněně tento nedostatek žalovanému správnímu orgánu vzhledem k okolnostem vytýkat. Zároveň však ale nemůže rozhodnutí z tohoto hlediska obstát. Naopak, důsledky zrušujícího nálezu Ústavního soudu je nutno uplatnit ve všech probíhajících řízeních před orgány veřejné moci bez ohledu na to, v jaké procesní fázi se nacházejí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 80/2013-41 ze dne 2. 12. 2014, publ. pod č. 3167/2015 Sb. r. NSS). Bude tedy na správních orgánech, aby se znovu zabývaly stanovením výše pokuty s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci.

Z výše uvedených důvodů krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Současně krajský soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s. ř. s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.). V souladu s ust. § 76 odst. 1 s. ř. s. bylo ve věci rozhodnuto bez jednání.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého procesně úspěšnému žalobci vzniklo vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

Náklady žalobce tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši 4 000,- Kč, odměna advokátky za dva úkony právní služby – a to převzetí věci a sepsí žaloby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., přičemž výše odměny za jeden úkon činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhl. č. 177/1996 Sb. částku 3 100,- Kč, ve dvou režijních paušálech po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. a 21% DPH ve výši 1 428,- Kč.

Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokátky, která žalobce v řízení zastupovala.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Krajský soud v Ostravě
dne 24. září 2015

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu