



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. Evy Lukotkové ve věci žalobce: **Mgr. D. H.**, nar., bytem, zastoupen JUDr. Pavlem Kvíčalou, advokátem, se sídlem nám. T. G. Masaryka 18, Prostějov, proti žalovanému: **Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem Živičná 2, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2013, č. j. 15521/10.72/13/14.3

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 15. 10. 2013, č. j. 15521/10.72/13/14.3, a rozhodnutí inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 24. 7. 2013, č.j. 10373/10.72/13/14.3 **se zrušují** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **15 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Pavla Kvíčaly, advokáta, se sídlem nám. T. G. Masaryka 18, Prostějov.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 10. 2013, č. j. 15521/10.72/13/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 24. 7. 2013, č.j. 10373/10.72/13/14.3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 40 000 Kč za to, že jako jednatel kontrolované osoby společnosti D. s.r.o., se sídlem

(dále jen „kontrolovaná osoba“) zavinil, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce tím, že neposkytla součinnost – na výzvu inspektora neposkytla pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech [§ 7 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce] a v určené lhůtě nepředložila originální doklady, popř. úředně ověřené doklady týkající se fyzických osob – cizinců K. M. (nar.), st. příslušnost Bulharská republika, a D. T. (nar.), st. příslušnost Bulharská republika.

Prvostupňový orgán vyzval žalobce coby člena statutárního orgánu kontrolované osoby písemností „Předvolání k podání vysvětlení a předložení dokladů“ ze dne 30. 4. 2013, č.j. 8091/10.72/13/15.2 (dále jen „předmětná výzva“), aby se dostavil na pracoviště oblastního inspektorátu práce na adrese, budova B, kancelář č.134 k podání vysvětlení týkajících se fyzických osob – cizinců, kteří dne 31. 10. 2012 vykonávali výkopové práce na ulici, a dále k předložení výpisu z obchodního rejstříku, k doložení pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti, dohody o provedení práce či jiné smlouvy, a to do 5 dnů ode dne převzetí této výzvy. Tato výzva byla žalobci doručena prostřednictvím pošty dne 13. 5. 2013. Žalobce se však ve stanoveném termínu řádně nedostavil.

V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce namítl zejména to, že na předmětnou výzvu reagovala jeho dcera dopisem ze dne 14. 5. 2013, který byl ještě téhož dne předán poště poštovní přepravě jako doporučená zásilka. V tomto dopise omlouvala dcera svého otce, že nemůže v požadované lhůtě splnit výzvu prvostupňového orgánu, a to ani fyzickou přítomností u kontrolního orgánu, ani nadiktováním písemného vyjádření, neboť mu to zdravotní stav nedovoloval. S tím se prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí nevypořádal, navíc uložil pokutu při horní hranici zákonné sazby, přičemž se jednalo o první porušení v případě součinnosti a prováděných kontrol.

V **napadeném rozhodnutí** žalovaný dospěl k závěru, že námitky žalobce nejsou důvodné, a to z následujících důvodů. Obecně uvedl, že institut pořádkové pokuty je prostředkem, který má zabezpečit efektivní průběh kontrol tam, kde kontrolovaná fyzická osoba či fyzická osoba oprávněná jednat za kontrolovanou právnickou osobu maří hladký průběh kontroly tím, že neposkytuje kontrolnímu orgánu součinnost odpovídající oprávněním inspektora uvedeným v ustanovení § 7 zákona o inspekci práce nebo za porušení povinnosti podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce. K námitce, že na předmětnou výzvu (předvolání) prvostupňového orgánu řádně reagovala dcera žalobce, žalovaný poukázal na to, že ve výzvě bylo uvedeno, že podání vysvětlení lze nahradit písemným vyjádřením o této skutečnosti a zaslání kopií dokladů týkajících se pracovníků K. M. a D. T. (výpisu z obchodního rejstříku společnosti D., Olomouc, IČ, pracovní smlouvy či jiné smlouvy). Žalobce dále nezaslal plnou moc k zastupování svou dcerou, která se dopisem ze dne 14. 5. 2013 vůbec nevyjádřila k pracovníkům K. M. a D. T. a nezaslala kopie dokladů týkajících se těchto pracovníků. Rovněž žalobce mohl postupovat tak, že si zvolí zástupce pro jednání s prvostupňovým orgánem, což neučinil. K námitce týkající se nepříznivého stavu žalobce jako důvodu pro neposkytnutí požadované součinnosti žalovaný konstatoval, že žalobce nijak nedoložil, že by jeho nepříznivý zdravotní stav byl v příčinné souvislosti s vytýkaným porušením povinnosti poskytovat součinnost. Lékařské potvrzení z ledna 2013 tato tvrzení nedokládá, neboť časově nesouvisí s předmětnou věcí. Nelze souhlasit ani s názorem, že od 14. 5. 2013 nebyl prvostupňovým orgánem učiněn žádný dotaz směřující ke zdravotnímu stavu žalobce a nebyla ani realizována opakovaná výzva k součinnosti. Žalovaný uzavřel, že bylo povinností žalobce doložit svá tvrzení příslušnými doklady. I kdyby však bylo možno připustit, že na straně žalobce existovaly zdravotní potíže, nelze předpokládat, že by tato indispozice paralyzovala činnost kontrolované osoby. Pokud tak byl odvolatel jako statutární orgán schopen učinit opatření pro obchodní fungování společnosti, mohl a měl učinit opatření k poskytnutí součinnosti kontrolním orgánům. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že tato

byla stanovena jednak s ohledem na zaměření kontroly, jejíž provedení bylo jednáním odvolatele ztíženo, tzn. kontroly výkonu nelegální práce. Jednání žalobce navíc mohlo být motivem pro zmaření kontroly, a tím i snahou vyhnout se případné sankci za umožnění výkonu nelegální práce. Konečně bylo přihlédnuto i k tomu, že žalobce nereagoval na výzvy k součinnosti opakovaně.

V **žalobě** proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl následující žalobní body. Především namítl, že správní orgán neměl snahu ověřit si pravdivost tvrzení žalobce o jeho zdravotním stavu. Pokud měl správní orgán jakékoliv pochybnosti o pravdivosti jeho tvrzení o zdravotním stavu, měl vyzvat žalobce k doložení jím tvrzených skutečností. Žalobce by býval jistě předložil lékařskou zprávu, např. z poslední kontroly, z níž by bylo patrné, s jakými zdravotními problémy se potýká a jaký dopad na jeho osobu má současný zdravotní stav. Prvostupňový správní orgán tak na základě ničím nepodložené nedůvěry uložil žalobci pořádkovou pokutu. Správní orgán zcela chybně dovodil, že žalobce nebyl indisponován natolik, že by nebyl schopen poskytnout součinnost, když byl schopen vést obchodní firmu. Takový závěr však nemá opodstatnění v provedeném řízení, neboť správní orgán se pouze domnívá, že žalobce vedl firmu, ačkoliv takový závěr není pravdivý. Žalobce podotknul, že ze zdravotních důvodů již není jednatelem ani jediným společníkem kontrolované osoby. Vzhledem k tomu, že žalobcův zdravotní stav je natolik vážný, že nebyl schopen reagovat na výzvu prvostupňového orgánu, bylo jeho rozhodnutí nezákonné. Z uvedených důvodů navrhl, aby krajský soud zrušil prvostupňové i napadené rozhodnutí a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve svém **vyjádření** ke stěžejnímu žalobnímu bodu uvedl, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je patrné, jaká byla posloupnost jednotlivých úkonů v rámci kontroly společnosti D. s. r. o., a stejně tak, jaká byla reakce žalovaného na neposkytnutí požadované součinnosti. Byl to žalobce, kdo měl bez další výzvy prvostupňového orgánu doložit, že důvodem jeho nesoučinnosti byly zdravotní problémy. Žalovaný poukázal rovněž na dikci předmětné výzvy (předvolání) ze dne 30. 4. 2013, v níž bylo uvedeno s odkazem na dřívější omluvu ze dne 23. 1. 2013, že lze podání vysvětlení nahradit písemným vyjádřením a zasláním požadovaných dokladů k zaměstnávaným cizincům. Ze shora uvedeného je tedy patrné, že žalovaný, který byl dopisem ze dne 23. 1. 2013 informován o žalobcově zdravotním stavu, sdělil žalobci, jakým způsobem může své povinnosti dostát, pokud přetrvávají jeho zdravotní komplikace. Žalobce byl statutárním orgánem právnické osoby, která nadále vyvíjela činnost, a proto nepochybně měl a mohl zmocnit zástupce k právnímu jednání jeho jménem. Takovým však nepochybně nebyla žalobcova dcera, která žádné zmocnění neměla a zároveň neučinila nic, z čeho by byla patrná vůle poskytnout součinnost v takovém rozsahu, jaká byla požadována. Žalovaný rovněž uvedl, že jeho závěr o pokračující činnosti kontrolované osoby byl důvodný a podložený kontrolou ze strany žalovaného. Pokud za tohoto stavu věci mohla kontrolovaná osoba ve své činnosti pokračovat, nebyl důvod, aby nebyla poskytnuta i součinnost kontrolním orgánům. Z toho důvodu také správní orgán dospěl k závěru o důvodném podezření z úmyslného jednání za účelem zmaření provedení kontroly a vyhnutí se tak výše uvedené sankci za správní delikt nelegálního zaměstnávání a přizpůsobil tomu i výši uložené pokuty. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce poukázal na to, že předvolání bylo doručeno dne 13. 5. 2013 a hned následujícího dne žalobcova dcera dala k poštovní přepravě dopis ze dne 14. 5. 2013, který jednoznačně omlouvá účast svého otce na jakémkoliv projednávání. Prvostupňový orgán musel obdržet tuto omluvu před skončením jím stanovené pětidenní lhůty. Tato lhůta navíc byla nepřiměřeně krátká, neboť v těžké nemoci žalobci bylo složité od něho získat jakoukoliv informaci. Dále poukázal na skutečnost, že závěr žalovaného, že

obchodní společnost (kontrolovaná osoba) i v nemoci žalobce fungovala, není podložen žádným relevantním důkazem.

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.). Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.

Ve správním spisu žalovaného o uložení pořádkové pokuty je založena kopie dopisu ze dne 14. 5. 2013 adresovaného prvostupňovému orgánu ve věci podání vysvětlení k č.j. 8091/10.72/13/15.2, jehož obsahem je sdělení Mgr. J. H., bytem, o tom, že její otec Mgr. D. H. prodělal cévní mozkovou příhodu a následný pád, přičemž po operaci byl léčen v Nemocnici Prostějov a v lednu 2013 byl převezen do RÚ Hrabyně Chuchelná, odkud se vrátil před šesti týdny do místa bydliště. Doposud nedošlo ke zlepšení jeho stavu, naopak, v důsledku ochrnutí patra došlo k úbytku svalové hmoty, otec je imobilní a vyžaduje soustavnou péči třetí osoby. Proto není možné, aby obstaral v sídle společnosti či jinde požadované doklady a nadiktoval vyjádření k požadovaným dotazům. V současné době ho není možno zatěžovat starostmi o firmě. Tento dopis byl podán k poštovní přepravě podle přiloženého podacího lístku dne 14. 5. 2013. Předmětná výzva ze dne 30. 4. 2013, č.j. 8091/10.72/13/15.2, na níž žalobcova dcera svým dopisem reagovala, však ve správním spisu založena není. Stejně tak ve správním spisu chybí jakékoliv podklady týkající se jiných kontrol, v nichž žalobce rovněž neměl poskytovat součinnost, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.

Podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona o státní inspekci práce v rozhodném znění platilo, že *inspektor je oprávněn požadovat na kontrolovaných osobách, aby v určených lhůtách předložily originální doklady, popřípadě tyto doklady úředně ověřené a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky materiálů, látek nebo výrobků (dále jen "doklady") potřebné ke kontrole*. Podle § 9 odst. 1 věty první zákona o inspekci práce v rozhodném znění platilo, že kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky k výkonu kontroly, je povinna poskytnout součinnost odpovídající oprávněním inspektora podle § 7. Samotný institut pořádkové pokuty je upraven v ustanovení § 42 zákona o inspekci práce, podle jehož odst. 1 platí, že *fyzické osobě, která zavinila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 9, může být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč; pořádková pokuta může být uložena rovněž za nesplnění povinnosti podle § 6 odst. 2 věty druhé*.

Podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. platí, že soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, 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, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud shledal, že žalobcovy námitky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí jsou důvodné. Správní spis žalovaného především neobsahuje základní podklady nezbytné pro přezkum napadeného rozhodnutí, a to zejména předmětnou výzvu (předvolání) ze dne 30. 4. 2013, č.j. 8091/10.72/13/15.2, která je nezbytně důležitým podkladem z hlediska požadovaných úkonů žalobce a stanovené lhůty k jejich splnění, a dále

neobsahuje ani další podklady týkající se žalovaným zmíněných jiných kontrol, v nichž žalobce rovněž neposkytl součinnost. Ve správním spise není rovněž žádný podklad pro tvrzení, že v inkriminovaném období, kdy probíhala předmětná kontrola, skutečně fakticky probíhala obchodní činnost kontrolované osoby.

Krajský soud ve své rozhodovací činnosti setrvale zastává názor, že „*správní spis musí být veden uživatelsky přívětivě tak, aby se každý průměrně rozumný člověk byl schopen, po nahlédnutí do něj, v něm zorientovat a eventuálně vyhledat potřebné dokumenty*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2014, č. j. 29 A 80/2011-101 nebo ze dne 18. 12. 2014, č. j. 31 Af 29/2013-81 potvrzeno také Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 23. 7. 2015, č. j. 9 As 28/2015-46, přístupný na www.nssoud.cz). V předmětném správním spisu, jak bylo výše zdůvodněno, chybí základní podklady pro posouzení důvodnosti věcných námitek žalobce. Za tohoto stavu věci nese důkazní břemeno o veškerých informacích jím tvrzených žalovaný správní orgán, a nemůže-li krajský soud jím tvrzené informace ze správního spisu ověřit, má za to, že podložená tvrzení žalobce nebyla žalovaným vyvrácena. Tento právní názor je plně v souladu i s judikaturou Nejvyššího správního soudu v oblasti správního trestání, konkrétně lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, čj. 4 As 35/2005-44, dále také rozsudek téhož soudu ze dne 8. 8. 2007, čj. 3 As 54/2006-71, přístupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud rozumí tomu, že některé z těchto skutečností zřejmě jsou doloženy v kontrolním spisu, nicméně tento spis nebyl krajskému soudu žalovaným předložen. Nicméně je třeba vycházet z toho, že řízení o pořádkové pokutě je relativně samostatným správním řízením, v němž musí správní orgán vycházet z náležitě zjištěného skutkového stavu, který se musí opírat o podklady obsažené ve správním spisu. Platí, že pokud správní orgán založí svůj úsudek ve věci na určitých podkladech, měly by být tyto podklady – byť i jen v kopii – doloženy ve správním spisu vedeném v tom řízení, v němž bylo vydáno napadené správní rozhodnutí. V posuzované věci je tak nepřezkoumatelný jak výrok o uložení povinnosti zaplatit pořádkovou pokutu, který je odůvodněn mj. tvrzením o údajném fungování obchodní společnosti žalobce v době kontroly, a stejně tak i samotná výše uložené pořádkové pokuty, která byla odůvodněna údajnou snahou žalobce vyhnout se sankci za nelegální zaměstnávání cizinců. Ani jedno z těchto tvrzení žalovaného, byť mohou mít pravdivý základ, nemá ve správním spisu žádnou oporu. V souladu se shora uvedenými závěry pramenícími z ustálené rozhodovací praxe správních soudů není možno akceptovat přístup správního orgánu, který předkládá svá tvrzení coby známá z jeho úřední činnosti (jiných kontrol), avšak žádným způsobem tyto své skutkové závěry nedokládá ve správním spisu, a to obzvláště tehdy, jde-li o uložení sankce v oblasti správního trestání.

Na základě shora uvedeného krajskému soudu nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného podle ust. § 76 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. zrušit. Vzhledem k tomu, že vady napadeného rozhodnutí se v plném rozsahu týkají i prvostupňového rozhodnutí, přičemž prvostupňový orgán je organizační součástí žalovaného, krajský soud rozhodl ve smyslu ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. také o zrušení prvostupňového rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. 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.).

Správní orgány budou zejména povinny v dalším řízení o uložení pořádkové pokuty podložit své závěry příslušnými podklady o fungování kontrolované osoby v době, kdy probíhala kontrola vedená pod č. j. 8091/10.72/13/15.2, a dále také dalšími podklady odůvodňujícími případný závěr, že žalobce se snažil úmyslně zmařit cíle kontroly, příp. že kontrolním orgánům dlouhodobě a bez vážných důvodů neposkytoval součinnost. Z těchto okolností je třeba přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnit, v čem spočívalo zavinění žalobce

ve vztahu k neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly, a stejně tak i odůvodnit, o jaké úvahy se opírá určení výše pořádkové pokuty, zvláště je-li ukládána blíže horní zákonné hranici.

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 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 3.000 Kč. Dále žalobci vznikly náklady na právní zastoupení. Ze spisu vyplývá, že zástupce žalobce učinil ve věci tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (dále jen „AT“), sepsal žaloby ze dne 14. 11. 2013 (§ 11 odst. 1 písm. d) AT), sepsal repliky k vyjádření žalovaného ze dne 28. 7. 2014 (§ 11 odst. 1 písm. d) AT) po 3.100,- Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) AT. Za úkony právní služby to tedy je 9 300,- Kč, k čemuž je nutné připočíst hotové výdaje podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 3x 300,- Kč, což činí dohromady 10.200,- Kč. Jelikož zástupce žalobce soudu prokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, soud zvýšil vypočtenou odměnu za právní zastoupení o částku této daně. Celkem se tak na náhradě nákladů právního zastoupení jedná o částku 12 342,- Kč. Částka celkové náhrady nákladů řízení, která žalobci náleží, tedy činí 15 342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen žalobci uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce advokáta JUDr. Pavla Kvíčaly.

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 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 26. srpna 2015

JUDr. Milada Haplová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Karolina Marešová