



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců Mgr. Václava Trajera a Ing. Mgr. Martina Bruse v právní věci **žalobce: J. S.**, nar. „X“, místo podnikání: „X“, zastoupeného Mgr. Dominikou Havelkovou, advokátkou, se sídlem Běchovická 701/26, Praha 10, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. 12. 2011, č. j. 2011/72013-421,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. 12. 2011, č. j. 2011/72013-421, **se nezákonnost zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.808 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou prostřednictvím své právní zástupkyně v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 12. 2011, č. j. 2011/72013-421, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) ze dne 19. 8. 2011, č. j. CVA-2011/221837-13. Tímto rozhodnutím úřad práce uložil žalobci pokutu ve výši 20.000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se žalobce dopustil tím, že umožnil paní A. S., nar. „X“, výkon nelegální práce, když jmenovaná pro něj pracovala v restauraci ROCKY BAR

U SUCHÁČŮ v Klášterci nad Ohří, Pražská 109, jako kuchařka dne 8. 7. 2011 bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Úřad práce dále žalobci uložil povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč. Žalobce se v žalobě rovněž domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Na tomto místě soud podotýká, že dne 1. 1. 2012 vstoupil v účinnost zákon č. 367/2011 Sb., jímž bylo mimo jiné změněno ustanovení § 125 zákona o zaměstnanosti, které upravuje věcnou působnost orgánů kontroly na úseku zaměstnanosti. Podle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s čl. II bod 16 zákona č. 367/2011 Sb., s § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a s § 4 odst. 1 písm. j) bod 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, přešla dne 1. 1. 2012 působnost Ministerstva práce a sociálních věcí na Státní úřad inspekce práce, který tak od počátku soudního řízení v projednávané věci, zahájeného dne 28. 2. 2012, byl žalovaným. Soud proto z úřední povinnosti provedl korekci v označení žalované strany a jednal se Státním úřadem inspekce práce v pozici žalovaného.

V žalobě žalobce namítal, že zaměstnanci úřadu práce postupovali při kontrole provedené dne 8. 7. 2011 v rozporu s § 12 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), neboť porušili svou povinnost zjistit skutečný stav věci. Zaměstnanci úřadu práce byli podle žalobce povinni při kontrolní činnosti zvažovat všechny okolnosti případu a přihlížet k osobním poměrům kontrolovaných osob, jakož i dalších osob zdržujících se na pracovišti. Žalobce podotkl, že paní A. S. si během kontroly nebyla vědoma toho, že pracovněprávní vztah není pouze vztah vzniklý na základě pracovní smlouvy, ale také vztah z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Zaměstnanci úřadu práce vyvodili podle žalobce ze sdělení paní A. S. nesprávný závěr, že jí žalobce umožnil vykonávat nelegální práci. Žalobce zdůraznil, že zaměstnanci úřadu práce měli během kontroly formulovat otázky pokládané paní A. S. konkrétněji a měli aktivně zjišťovat, zda byla uzavřena dohoda o práci konané mimo pracovní poměr. Neměli se spokojit s pouhým sdělením paní A. S., že nevykonává práci v pracovněprávním vztahu. Při kontrole položená otázka, zda vznikl pracovněprávní vztah, byla podle žalobce zavádějící, neboť veřejnost pod tímto pojmem často rozumí jen vztah vzniklý z pracovní smlouvy, čehož si zaměstnanci úřadu práce byli bezesporu vědomi.

Žalobce dále konstatoval, že správní orgány porušily zásadu materiální pravdy vymezenou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť neučinily vše pro zjištění skutečného stavu věci a na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu rozhodly v neprospěch žalobce. Správní orgány měly podle § 50 správního řádu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, což neučinily. Úřad práce měl podle žalobce využít svých oprávnění při zajištění důkazů nezbytných pro vydání rozhodnutí ve věci, zejména se dotázat mzdové účetní žalobce ohledně zaměstnávání paní A. S. a prozkoumat předloženou dohodu o provedení práce ze dne 1. 7. 2011, mzdový list a výplatní pásku paní A. S. za červenec 2011. Žalobce namítal, že správní orgány se rovněž dostatečně nevypořádaly s podklady, které žalobce v řízení předložil.

Podle žalobce vycházely správní orgány při svém rozhodování z pouhých domněnek, nikoli z řádně prokázaných skutečností. Žalobce připomněl, že nesouhlasil se závěry

kontrolního šetření a předložil důkazy o tom, že závěr tohoto šetření je nesprávný. Správní orgány přesto rozhodly na základě domněnky, že dohoda o provedení práce byla mezi žalobcem a paní A. S. uzavřena až po provedení kontroly. Podle žalobce nelze skutečnost, že nepodal námitky proti protokolu o kontrole ze dne 14. 7. 2011, považovat za jeho souhlas se závěrem kontroly. Žalobce podpisem protokolu potvrdil pouze jeho převzetí a seznámení s jeho obsahem. Žalobce doplnil, že skutečnost, že dohoda o provedení práce zakládá pracovněprávní vztah, mu až po kontrole ozřejmila jeho mzdová účetní paní I. T., jejíž svědeckou výpověď navrhl ve správním řízení jako důkaz. Žalobce uzavřel, že správní orgány porušily rovněž § 140 zákona o zaměstnanosti, neboť žalobce se nedopustil správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, když paní A. S. u něj byla zaměstnána na základě dohody o provedení práce ze dne 1. 7. 2011.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Uvedl, že žalobce byl řádně seznámen s protokolem o kontrole a poučen o možnosti podat námitky, což však neučinil. Žalovaný vyhodnotil jako lichá tvrzení žalobce, že dohoda o provedení práce byla uzavřena dne 1. 7. 2011 a žalobce a paní A. S. si nebyli vědomi toho, že dohoda o provedení práce je pracovněprávním vztahem. Žalovaný poukázal na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, a dodal, že skutečnost, že dohoda o provedení práce je pracovněprávním vztahem, lze považovat za obecně známou. V uzavřené dohodě je navíc odkazováno na více než čtyři roky neúčinný zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce. Žalovaný zdůraznil, že ve vyjádření paní A. S. při kontrole jsou u otázky pracovněprávního vztahu proškrtnuty všechny kolonky (pracovní smlouva, dohoda o provedení práce, dohoda o pracovní činnosti, smlouva o dílo). Jmenovaná tudíž podle žalovaného nebyla tážána jen na pracovněprávní vztah, nýbrž i konkrétně na dohodu o provedení práce. Žalovaný proto zastával názor, že pokud by skutečně došlo k uzavření dohody o provedení práce týden před kontrolou, paní A. S. by tuto skutečnost kontrolním pracovníkům jistě sdělila. Podle žalovaného je navržený výslech paní I. T. nadbytečný, neboť nemůže vyvrátit závěr, že žalobce umožnil paní A. S. výkon nelegální práce. Žalovaný shrnul, že dohoda o provedení práce byla uzavřena až po zahájení správního řízení za účelem vyhnutí se odpovědnosti za správní delikt; mzdový list a výplatní páska pak vznikly jako důsledek antedatované dohody. Správní orgány podle žalovaného neporušily zásadu materiální pravdy ani zákon o státní kontrole a dostatečně zjistily skutečný stav věci.

O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.

Napadené rozhodnutí ministerstva soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věť druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věť první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž

je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, neboť napadené rozhodnutí je nezákonné. Nepřisvědčil však všem námitkám žalobce.

Soud především nezjistil žalobcem namítané porušení § 12 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého „*[p]ovinností kontrolních pracovníků je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady.*“ Kontrolním pracovníkům úřadu práce nelze podle názoru soudu vytýkat, že při kontrole dostatečně nezjistili skutečný stav věci, neboť v době kontroly neexistovaly pochybnosti, které žalobce vznesl teprve později v průběhu řízení o správním deliktu. Kontrolní pracovníci vycházeli ze sdělení jednotlivých osob zdržujících se na pracovišti žalobce, která tyto osoby současně zaznamenaly do příslušných formulářů, jež tvoří přílohu protokolu o výsledku kontroly. Dále si kontrolní pracovníci opatřili vyjádření žalobce, které je zachyceno přímo v protokolu o výsledku kontroly.

Paní A. S. ve formuláři, který je přílohou č. 3 protokolu o výsledku kontroly, uvedla, že pracuje jako kuchařka pro žalobce, který je jejím synem. Pod otázkou, na základě jakého pracovněprávního vztahu či smlouvy zde pracuje, paní A. S. proškrtnula všechny nabízené varianty (pracovní smlouva, dohoda o provedení práce, dohoda o pracovní činnosti, smlouva o dílo) a dopsala poznámku důchodce. Námitku žalobce, že paní A. S. si během kontroly nebyla vědoma toho, že pracovněprávní vztah není pouze vztah vzniklý na základě pracovní smlouvy, ale také vztah z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, vyhodnotil soud jako nedůvodnou. Paní A. S. měla možnost ve formuláři zvolit variantu, že u žalobce pracuje na základě dohody o provedení práce, což neučinila. Argument žalobce, že veřejnost pod pojmem pracovněprávní vztah často rozumí jen vztah vzniklý z pracovní smlouvy, shledal soud lichým, neboť z příslušného formuláře jednoznačně vyplývá, že paní A. S. nebyla tázána jen obecně na existenci pracovněprávního vztahu, nýbrž také konkrétně na existenci dohody o provedení práce. Za dané situace nebylo podle názoru soudu povinností kontrolních pracovníků formulovat pokládané otázky konkrétněji a aktivně zjišťovat, zda byla uzavřena dohoda o práci konané mimo pracovní poměr.

V této souvislosti soud připomíná, že ani žalobce v průběhu kontroly netvrdil, že by měl s paní A. S. uzavřenu dohodu o provedení práce; uvedl pouze, že se jedná o jeho matku. Průběh kontroly a závěry kontrolních orgánů jsou zachyceny v protokolu o výsledku kontroly, s jehož obsahem byl žalobce seznámen dne 14. 7. 2011, což potvrdil svým podpisem. Žalobce nepodal proti tomuto protokolu námitky, ačkoli v něm byl o tomto právu řádně poučen. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl soud k závěru, že kontrolní pracovníci postupovali při kontrole zcela v souladu se zákonem o státní kontrole a nedopustili se žalobcem zmiňovaných pochybení.

Soud ovšem shledal, že ministerstvo pochybilo, když v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí uvedlo, že k návrhu žalobce na provedení výslechu jeho účetní paní I.

T., která se měla vyjádřit k zaměstnávání paní A. S. žalobcem, podle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlíží.

Otázka rozsahu povinnosti ministerstva provádět v řízení o odvolání dokazování závisí na tom, zda lze zmíněné ustanovení na projednávanou věc aplikovat. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu platí, že „*[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*“ Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobce návrh na provedení výsledku uvedené svědkyně uplatnil až v odvolání, ačkoli tak mohl učinit dříve. Samotné toto zjištění však pro aplikaci citovaného ustanovení nepostačuje. Je totiž třeba zkoumat, zda jeho užití nebrání jiné ustanovení správního řádu, v tomto případě § 50 odst. 3 věta druhá, podle které „*[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.*“

Soud zdůrazňuje, že řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti svým charakterem spadá do okruhu řízení, v nichž správní orgán z moci úřední ukládá v řízení určitou povinnost. Povinností se pochopitelně mimo jiné rozumí uložení sankce nebo provedení nápravného opatření [srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 518].

Ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu je ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona ustanovením speciálním. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, publ. pod č. 2412/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz: „*[m]á-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.*“

Nelze proto přisvědčit argumentaci ministerstva, že k novým návrhům důkazů nemohlo v odvolacím řízení přihlížet s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu, neboť toto ustanovení na souzenou věc nedopadá. Za dané procesní situace nebylo ministerstvo oprávněno nepřihlížet k návrhu žalobce na provedení výsledku svědkyně. Naopak, ministerstvo mělo povinnost se s tímto návrhem řádně vypořádat v souladu s § 52 větou druhou správního řádu, podle které „*[s]právní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*“ Z tohoto ustanovení vyplývá, že ministerstvo mohlo buď navržený výslech svědkyně provést a poté jej hodnotit samostatně i ve vzájemných souvislostech s ostatními předloženými důkazními prostředky, nebo mohlo navržený výslech svědkyně vyhodnotit jako nadbytečný a takový závěr v odůvodnění svého rozhodnutí patřičně zdůvodnit. Nic takového ministerstvo neučinilo, pouze odmítlo navržený výslech svědkyně s tím, že k návrhu uplatněnému až v odvolání se nepřihlíží. Právní názor ministerstva, které na projednávanou věc aplikovalo § 82 odst. 4 správního řádu, vyhodnotil soud jako nesprávný, což činí napadené rozhodnutí nezákonným. Na tento závěr soudu nemá

žádný vliv ani skutečnost, že žalovaný ve vyjádření k žalobě označil výslech svědkyně za nadbytečný.

S ohledem na uvedené skutečnosti soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí ministerstva podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.

Dalšími námitkami žalobce, které se týkají hodnocení jednotlivých důkazů, se soud v tomto řízení nemohl zabývat, neboť k hodnocení všech důkazů včetně případné svědecké výpovědi se musí nejprve vyjádřit správní orgány. Soudu nepřísluší jejich závěry předjímat.

Na okraj soud poznamenává, že nepřehlédl chybu v datu konání kontroly uvedeném v rozhodnutí úřadu práce (8.7.6.2011 namísto 8. 7. 2011). Za situace, kdy byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, nepovažoval soud za vhodné před vydáním rozsudku vracet spis správním orgánům k provedení opravy.

Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 8.808 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 3.000 Kč, z částky 4.200 Kč za dva úkony právní služby právní zástupkyně žalobce po 2.100 Kč podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2012 [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a), žaloba – § 11 odst. 1 písm. d)], z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokátky [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 9. 2006] a z částky 1.008 Kč představující 21% DPH, kterou byla advokátka podle zvláštního právního předpisu povinna odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Poučení: 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 Ústí nad Labem dne 6. května 2015

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová