



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobkyně **M. M.**, místem podnikání v Havlíčkově Brodě, Jihlavská 1108, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. června 2013, čj. 1696/1.30/13/14.3, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. června 2013, čj. 1696/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se mu v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náklady řízení v částce 3.000,- Kč do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále také jen „inspektorát práce“) ze dne 8. 3. 2013, čj. 4452/5.30/13/14.3, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 10.000,- Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že dne 5. 11. 2012 provedl inspektorát práce v provozovně žalobkyně „Anglická móda“ na adrese Nádražní 90, Havlíčkův Brod, kontrolu v podle ustanovení § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), a zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), se zaměřením na dodržování pracovněprávních předpisů. Kontroloři zjistili, že v provozovně žalobkyně pracovala T.M., která vykonávala práci prodavačky, v době kontroly obsluhovala zákazníky a doplňovala

zboží, a to bez uzavřeného pracovněprávního vztahu. T.M. uvedla, že je dcerou žalobkyně, kterou v době kontroly na provozovně zastupuje. Dále uvedla, že jí práci přiděluje žalobkyně, že práci vykonává osobně bez uzavřené smlouvy a že není vedena jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce.

Žalovaný uvedl, že výsledky kontroly byly shrnuty v protokolu o výsledku kontroly ze dne 8. 11. 2012, čj. 19813/5.50/12/15.2, který byl se žalobkyní téhož dne projednán. Stejněho dne žalobkyně doložila dohodu o provedení práce, kterou uzavřela s T.M. dne 5. 11. 2012 se sjednaným druhem práce – prodej zboží, na dobu určitou od 5. 11. do 30. 11. 2012, a to v rozsahu 80 hodin při stanovené odměně 4.000,- Kč. Inspektorát práce přikročil k formě zkráceného řízení a dne 16. 1. 2013 vydal příkaz čj. 165/5.30/13/14.3, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, kterého se dopustila tím, že písemně neuzavřela pracovní smlouvu nebo některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr s T. M., která při kontrole pracovala v provozovně žalobkyně jako prodavačka. Za tento správní delikt ji uložil pokutu ve výši 25.000,- Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, jímž byl příkaz zrušen a inspektorát práce předvolal žalobkyni k ústnímu jednání. To se uskutečnilo dne 11. 2. 2013. Při něm bylo provedeno dokazování listinnými důkazy, žalobkyně doložila přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2011, přehled příjmů a výdajů za rok 2012 a potvrzení živnostenského úřadu o provedení zápisu, že v době od 1. 12. 2012 do 1. 12. 2017 přerušuje svoje podnikání. Současně se k věci vyjádřila a požádala o snížení pokuty, respektive od jejího upuštění.

Žalovaný se ztotožnil se závěrem inspektorátu práce, že žalobkyně je vinna ze spáchání správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, kterého se dopustila tím, že písemně neuzavřela pracovní smlouvu nebo některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr s T.M. Za tento správní delikt jí byla inspektorátem práce oproti příkazu pokuta snížena na částku 10.000,- Kč a stanovena povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Spáchání správního deliktu bylo dle žalovaného prokázáno výpovědí T.M., která se při kontrole představila jako dcera žalobkyně a uvedla, že zastupuje matku a že žádnou smlouvu uzavřenou nemá. Žalobkyně při jednání sdělila, že v provozovně měla v případě nepřijetí na vysokou školu pracovat její dcera, která však na školu přijata byla, proto v provozovně od 5. 11. 2012 nastoupila T.M. (žalobkyně korigovala informaci o jejich příbuzenském poměru tak, že jde o neteř), která do 4. 11. 2012 pracovala ve Světlé nad Sázavou, přičemž popsanou shodou okolností nebyla v době kontroly dohoda sepsána. Výpověď žalobkyně a T.M. vedly dle žalovaného k závěru, že dohoda o provedení práce v době kontroly sepsána nebyla a že byla sepsána až dodatečně jako reakce na provedenou kontrolu.

V reakci na odvolací námitky žalovaný uvedl, že rozhodnutí vydané formou příkazu řízení natolik upřesňovalo, že formální oznámení o zahájení správního řízení by bylo nadbytečným formalismem, který by řízení protahoval a prodražoval. Navíc byla žalobkyně o pokračování správního řízení vyrozuměna v předvolání k ústnímu jednání ze dne 28. 1. 2013.

Žalovaný vyslovil nesouhlas s námitkou žalobkyně, že jí nebylo umožněno seznámit se spisem - podklady pro vydání rozhodnutí. Z protokolu o ústním jednání ze dne 11. 2. 2013 vyplývá, že s obsahem spisu byla seznámena a byla jí dána možnost k věci se vyjádřit, což učinila. V protokole je zapsáno i prohlášení žalobkyně, že v případě, že spis nebude doplněn o další doklady, nepožaduje mít znovu možnost se se spisem ještě jednou seznámit. Spisový materiál ničím dalším doplněn nebyl.

Žalovaný uzavřel, že při stanovení výše pokuty postupoval inspektorát práce v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, kdy přihlédl ke všem aspektům tohoto ustanovení. Zohlednil ukončení podnikání žalobkyně, resp. jeho přerušení. Dále zohlednil, že práce T.M. byla sice soustavná, ale trvala jen po dobu necelého měsíce, že podnikání žalobkyně skončilo v roce 2011 ztrátou a v roce 2012 bylo jen mírně neziskové a v neposlední řadě, že podnikání bylo pro žalobkyni pouze vedlejším zdrojem příjmů. Žalovaný připomněl, že za předmětný správní delikt bylo možno ve smyslu ustanovení § 25 odst. 2 zákona o inspekci práce uložit pokutu až do výše 10.000.000,- Kč. Uložená sankce by měla naplňovat funkci represivní i preventivní, přitom musí být uložena alespoň ve výši, aby splnila účel správního trestání. Žalovaný konstatoval, že postupoval rovněž v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který stanoví povinnost rozhodovat o skutkově shodných nebo podobných případech v rámci kontrolních činností prováděných orgány inspekce práce obdobně.

Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí a jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí inspektorátu práce. Nezákonnost napadeného rozhodnutí shledává žalobkyně v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, v soustavném porušování jejích procesních práv, v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a vadách výroku rozhodnutí.

Pokud jde o nedostatečně zjištěný skutkový stav, žalobkyně poukázala zejména na § 3 správního řádu. Za nepřezkoumatelné označila tvrzení správních orgánů o dodatečnosti sepsání dohody o provedení práce, jelikož v napadeném rozhodnutí zcela absentuje hodnocení důkazů, čímž správní orgán porušil ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu. Dále je v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 téhož zákona, jelikož žalovaný v odůvodnění neuvedl důvody výroku rozhodnutí, čímž rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Žalobkyně trvá na tom, že dohoda o provedení práce byla sepsána dne 5. 11. 2012, kdy na jejím základě zaměstnankyně zahájila výkon práce. Proto má za to, že se správního deliktu nedopustila, protože podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce se delikvent dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Takový závěr však ve správním řízení zjištěn nebyl a správní orgán zcela pominul klíčovou fázi procesu správního trestání, kterou je subsumpce daného skutkového stavu pod konkrétní skutkovou podstatu. Dle žalobkyně není vůbec zřejmé, jaké úvahy vedly správní orgán k závěru o porušení ustanovení § 77 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník

práce“), dle kterého musí být dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti uzavřena písemně. Dle žalobkyně správní orgány řádně nevyhodnotily nashromážděné důkazy a nezjistily řádně skutkový stav věci a uložily pokutu, aniž by se zabývaly naplněním znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

Žalobkyně shrnula, že v daném případě nebylo možno učinit závěr, že žalobkyně neuzavřela písemně pracovní smlouvu či jinou pracovněprávní dohodou, jelikož nebyly vyhodnoceny ty skutečnosti, které názoru o skutkovém stavu učiněném správním orgánem odporují. Daná skutková podstata navíc implicitně vyžaduje nejen neexistenci písemné dohody, ale též existenci faktického pracovního poměru mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Je tedy nutné posoudit, zda jsou u konkrétní osoby naplněny podmínky stanovené § 2 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů a je vykonávána zaměstnancem osobně. U konkrétní osoby zjištěné na pracovišti je tedy třeba zkoumat, zda koná závislou práci pro zaměstnavatele nebo vykonává určitou službu, kterou za výkon závislé práce označit nelze.

Vydání rozhodnutí v prvním stupni předcházelo dle žalobkyně porušování jejich procesních práv. Z hlediska práv účastníka v oblasti správního trestání označila za stěžejní řádné oznámení zahájení správního řízení a možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 73/2002-34, 1 Afs 58/2009-541 a 8 Afs 21/2009-243 namítla, že, ačkoliv správní orgán vydal v předmětné věci nejprve příkaz podle § 150 správního řádu, po jeho zrušení neoznámil žalobkyni zahájení a předmět správního řízení. Žalobkyně rovněž důvodně předpokládala, že jí bude před vydáním rozhodnutí správním orgánem sděleno, že shromáždil veškeré podklady ve věci a chystá se rozhodnout a dá jí možnost k podkladům se vyjádřit. Na místo toho však obdržela rovnou rozhodnutí ve věci, a to za situace kdy neměla jasnou představu o předmětu řízení, neboť správní orgán jí předmět správního řízení neoznámil a skutek řádně nevymezil.

Žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné též v části týkající se uložení sankce za spáchání správního deliktu. Není totiž zřejmé, jaká kritéria pro stanovení sankce správní orgán zohlednil a jak tato kritéria specifikoval pro uvedený případ. Správní orgán vůbec nekonkretizoval materiální stránku správního deliktu, toto pochybení se sice snažil napravit odvolací orgán, nicméně jen prostřednictvím obecných frází. Dle žalobkyně není jasné, jak mohl správní orgán vycházet z předpokládaného trvání výkonu pracovního poměru T. M., když v napadeném rozhodnutí správní delikt časově nikterak nevymezil, a jak může sepsanou dohodu o provedení práce označovat bez odůvodnění jako dodatečnou, když v odůvodnění druhostupňového rozhodnutí na straně 4 přiznává, že k výkonu práce došlo podle jeho názoru od uvedeného data. Formální vady vykazuje dle žalobkyně i výrok prvostupňového rozhodnutí, který je svou povahou zmatečný, neboť obsahuje určité části učiněných kontrolních zjištění, není z něj ale zřejmé, co správní orgán považoval za rozhodný skutkový stav, na nějž následně aplikoval konstitutivní znaky skutkové podstaty. V této souvislosti žalobkyně poukázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 34/2006-73, dle něhož výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku

uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení.

Žalovaný se k podané žalobě písemně vyjádřil, a to shodně s odůvodněním napadeného rozhodnutí, a navrhl zamítnutí žaloby. Znovu zrekapituloval průběh správního řízení a zdůraznil, že závěr o tom, že T.M. v prodejně pracovala bez písemné dohody, je na základě zhodnocení relevantních podkladů oprávněný a nikoliv „vykonstruovanou představou“. Z informace od T. M., dodatečně sepsané dohody o provedení práce, která existenci ústní dohody potvrzuje, a z vyjádření při ústním jednání dne 11. 2. 2013 dle žalovaného vyplývá, že T.M. skutečně vykonávala závislou práci – pracovala v provozovně žalobkyně, prodávala její zboží, pracovala podle jejích pokynů a v době kontroly byla jediným pracovníkem v provozovně. Tyto skutečnosti přitom závislou práci více nebo méně charakterizují.

Žalovaný vyslovil nesouhlas i s tím, že by v průběhu řízení došlo k porušení procesních práv žalobkyně. Dle jeho názoru nebylo třeba zasílat jí oznámení o zahájení řízení poté, kdy proti vydanému příkazu podala odpor. Ustanovení § 150 odst. 3 věta druhá správního řádu totiž výslovně uvádí, že se podáním odporu příkaz ruší a řízení pokračuje. Příkaz předmět řízení natolik konkretizuje, že by písemné oznámení o zahájení řízení bylo pouhým formalismem. Z protokolu o jednání ze dne 11. 2. 2013 rovněž vyplývá, že žalobkyně prohlásila, že jestli nebude spis doplněn, již nepožaduje, aby měla možnost se se spisem ještě jednou seznámit a vyjádřit se k podkladům. Inspektorát práce při ústním jednání i výslovně uvedl, že po posouzení věci bude vydáno rozhodnutí, tedy jasně žalobkyni oznámil, že žádné další úkony ve smyslu zajišťování dalších podkladů provádět nebude.

Závěrem žalovaný vyslovil přesvědčení, že skutek je jednoznačně identifikován – při kontrole provedené dne 5. 11. 2012 v provozovně žalobkyně pracovala její neteř T.M., která na dotaz, zda má sjednán nějaký pracovněprávní vztah, odpověděla, že nemá. Inspektorát práce zjištěnou situaci zhodnotil příznivěji pro žalobkyni, když ji posoudil jako práci konanou pouze na základě ústně sjednané dohody o provedení práce a nikoliv jako výkon nelegální práce. Délka pracovního zapojení T. M. je jednoznačně dána dodatečně sepsanou dohodou o provedení práce od 5. do 30. 11. 2012. K materiální stránce deliktu žalovaný dodal, že tu lze nepřímo odvodit i ze samotného textu zákona, konkrétně z ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, ze kterého plyne, že zákonodárce považoval za potřebné přísně postihovat případy, kdy nejsou pracovní smlouvy a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavřeny písemně.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání za podmínek uvedených v ustanovení § 51 odst. 1 věta druhé s. ř. s. Krajský soud přitom dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu shledal důvodnou.

Z předloženého správního spisu vyplynulo, že dne 5. 11. 2012 provedl inspektorát práce v provozovně žalobkyně kontrolu se zaměřením na dodržování pracovněprávních předpisů podle zákona o zaměstnanosti. V provozovně byla

kontrolory zastižena T.M. Inspektoři v rámci kontroly sepsali listinu nazvanou záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob, v němž zaznamenali kromě údajů o její osobě také její odpovědi na dotazy připravené ve formuláři, konkrétně, že zastupuje žalobkyni, která jí také přiděluje práci, a že nemá uzavřenou žádnou smlouvu.

Výsledky kontroly shrnul inspektorát práce v protokolu o kontrole sepsaném dne 8. 11. 2012, čj. 19813/5.50/12/15.2, se kterým byla žalobkyně téhož dne seznámena. Při jednání v uvedený den předložila správnímu orgánu písemnou dohodu o provedení práce uzavřenou s T. M. na období 5. 11. do 30. 11. 2012, v němž je jako datum a místo podpisu uveden 5. listopad 2012. V protokole je za zjištěný nedostatek označeno to, že výkon práce T. M. v době kontroly je považován za výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod. 1 zákona o zaměstnanosti.

Dne 11. 1. 2013 vydal inspektorát práce příkaz čj. 165/5.30/13/14.3, kterým uznal žalobkyni vinnou ze správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, kterého se měla dopustit tím, že neuzavřela písemně dohodu o provedení práce s T. M.. Za to ji uložil pokutu ve výši 25.000,- Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor.

Inspektorát práce následně předvolal žalobkyni k ústnímu jednání (předvoláním ze dne 28. ledna 2013, čj. 1357/5.30/13/14.3), v němž s poukazem na ustanovení § 150 odst. 3 správního řádu uvedl, že podáním odporu se příkaz zrušil a v řízení se pokračuje. Jednání se uskutečnilo dne 11. 2. 2013. Při něm bylo provedeno dokazování listinnými důkazy, žalobkyně doložila přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2011, přehled příjmů a výdajů za rok 2012 a potvrzení živnostenského úřadu o provedení zápisu o tom, že v době od 1. 12. 2012 do 1. 12. 2017 přerušuje svoje podnikání. Současně se kvěci vyjádřila a požádala o snížení pokuty, respektive od jejího upuštění.

Dne 12. 3. 2013 vydal inspektorát práce rozhodnutí čj. 4452/5.30/13/14.3, v němž rozhodl tak, že žalobkyně se dopustila správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce tím, že neuzavřela písemně dohodu o provedení práce s T.M. Dále popsal skutkový stav zjištěný při kontrole dne 5. 11. 2012 v provozovně žalobkyně s tím, že je v rozporu s ustanovením § 77 odst. 1 zákoníku práce. Za tento správní delikt ji uložil pokutu ve výši 10.000,- Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí inspektorátu práce žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.

Dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Dle odstavce druhého téhož ustanovení lze za tento správní delikt uložit pokutu až do výše 10 mil. Kč. Ve

smyslu ustanovení § 35 stejného zákona se na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

Ustanovení § 77 odst. 1 zákoníku práce stanoví, že dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti musí být uzavřena písemně; jedno vyhotovení této dohody zaměstnavatel vydá zaměstnanci.

Z ustanovení § 3 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 (tj. zejména s požadavkem zákonnosti a souladu s veřejným zájmem). Z ustanovení § 50 odst. 3 a 4 téhož zákona vyplývá povinnost správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a 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. Pokud nejde o zákonem stanovený závazný podklad, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.

Jak je již uvedeno shora, v průběhu kontroly dne 5. 11. 2012 byla na základě sdělení T. M., tj. osoby nacházející se v provozovně žalobkyně, zaškrtnuta v pořízeném záznamu předtištěná varianta odpovědi „nemám uzavřenou žádnou smlouvu“. Při projednání protokolu o kontrole dne 8. 11. 2012 žalobkyně předložila dohodu o provedení práce uzavřenou s T. M. na dobu od 5. 11. do 30. 11. 2012. Datum podpisu je zde uvedeno 5. listopadu 2012 a podepsána je T. M. jako zaměstnankyní a žalobkyní jako zaměstnavatelem. Při ústním jednání dne 11. února 2013 pak žalobkyně mimo jiné popsala situaci ohledně svého podnikání a uvedla, že „popsanou shodou okolností došlo k tomu, že při kontrole 5. 11. 2012 ještě nebyla dohoda o provedení práce v písemné podobě“. Z toho pak oba správní orgány vycházely pro svůj závěr, že žalobkyně písemně neuzavřela pracovní smlouvu nebo některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr s T. M. a že dohoda předložená při projednání protokolu o kontrole byla sepsána až dodatečně.

Pouze z takto zjištěného skutkového stavu však tento závěr učinit nelze. Z protokolu o kontrole sepsaném dne 8. 11. 2012 totiž vyplývá rovněž to, že kontrola v provozovně žalobkyně byla zahájena dne 5. 11. 2012 v 8,40 hod., čas jejího ukončení uveden není. Správními orgány zmiňované porušení ustanovení § 77 odst. 1 zákoníku práce stanoví, že dohoda o provedení práce musí být uzavřena písemně. Znamená to tedy zejména, že musí být uzavřena písemně nejpozději v den nástupu do práce.

Žalovaný argumentuje pro závěr o tom, že předložená dohoda o provedení práce ze dne 5. 11. 2012 byla uzavřena až dodatečně, sdělením T. M. do záznamu při kontrole o neuzavření žádné smlouvy a vyjádřením žalobkyně, že při kontrole ještě nebyla dohoda o provedení práce v písemné podobě. Žalobkyně však předložila (při jednání dne 8. 11. 2012) dohodu nesoucí datum 5. 11. 2012 (podepsanou i další osobou, tj. T. M.) a již v odvolání namítala, že trvá na tom, že předmětná dohoda byla sepsána deklarovaného dne a nikoliv dodatečně. Za

popsané situace tak bylo na místě doplnit dokazování alespoň o svědecký výslech T.M. Záznamem nebo zápisem, ve kterém je zaznamenáno podání vysvětlení určité osoby (v tomto případě navíc pouze zaškrtnutím jedné z předtištěných verzí odpovědí bez uvedení případných dalších konkrétností), totiž ve správním řízení plnohodnotnou svědeckou výpověď nahradit nelze. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, musí správní orgán vinu žalobce (tj. že v tomto případě žalobkyně neuzavřela písemně pracovněprávní dohodu) prokázat mimo rozumnou pochybnost.

Žalovaný tedy relevantním důkazem nepodložil svůj závěr o tom, že dohodu o provedení práce sepsala žalobkyně s T. M. dodatečně (tj. nikoliv v den jejího nástupu do práce dne 5. 11. 2012), ani jej řádně nezdůvodnil. Sdělení T.M. o neuzavření žádné smlouvy a vyjádření žalobkyně, že při kontrole ještě nebyla dohoda o provedení práce v písemné podobě, mohly totiž znamenat také pouze to, že předmětná dohoda nebyla v písemné podobě v době kontroly, tj. 5. 11. 2012 ráno v 8,40 hod. To však žalovaný nešetřil, a to ani po námitce žalobkyně vznesené v odvolání, že dohoda byla dne 5. 11. 2012 uzavřena. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by kontrola trvala až do konce pracovní doby T. M., nikde není zaznamenáno ani to, jaká byla v kontrolované provozovně pracovní doba, kdy (v kolik hodin) T. M. nastoupila do práce, apod. V řízení tedy za popsání situace vyplynula pochybnost o tom, kdy byla předmětná dohoda sepsána, správní orgány se však nepokusily tuto pochybnost nijak odstranit ani vyjasnit a pouze setrvaly na názoru, že dohoda byla sepsána až dodatečně. Na nich však je, aby se se všemi rozpory řádně a dostatečně vypořádaly a ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodování.

Krajský soud proto musel přisvědčit žalobní námitce, že správní orgány vycházely při hodnocení věci z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, rozhodnutí žalovaného pak neobsahuje ani řádné a přezkoumatelné hodnocení důkazů již provedených. Skutkový stav tak, jej inspektorát práce zjistil a zaznamenal a z něhož vycházel rovněž žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí, tj. ve správním spise shromážděné důkazy, nejsou dostatečným podkladem k tomu, aby na základě nich mohl být učiněn jednoznačný závěr o spáchání správního deliktu žalobkyně ve smyslu ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

Za daného stavu další žalobní námitky pozbyly na významu, krajský soud k nim proto pouze ve stručnosti uvádí následující.

Žalobkyní namítané soustavné porušování jejích procesních práv krajský soud v daném případě neshledal. Obecně nutno samozřejmě souhlasit s jejím názorem, že v trestním řízení a potažmo i v řízení o správním deliktu je třeba dbát na řádné oznámení o zahájení řízení. V posuzovaném případě byl podáním odporu předtím ve správním řízení vydaný příkaz zrušen a inspektorát práce následně zaslal žalobkyni předvolání k ústnímu jednání. V něm výslovně i s odkazem na příslušné ustanovení správního řádu uvedl, že se v řízení pokračuje, konkretizoval, o jaký správní delikt se jedná, a konstatoval, že jednání představující předmětný správní delikt je popsán v příkazu ze dne 11. 1. 2013. Přestože tedy inspektorát práce nezaslal žalobkyni oznámení o zahájení správního řízení samostatně (jak se jinak běžně děje), nevznikl stav, který by měl ve svém důsledku vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve

věci. Krajský soud neshledává důvodnou ani výtku, že by žalobkyni bylo upřeno právo na seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim. Při jednání dne 11. 2. 2013 byla seznámena se všemi inspektorátem práce shromážděnými podklady, vyjádřila se k věci a bylo jí sděleno, že po posouzení bude vydáno rozhodnutí. Jestliže sama sdělila, že nepožaduje další seznámení se spisem, ani vyjádření se k podkladům a navržení jejich doplnění, pokud nebude spis doplněn o další podklady, a spis o žádné důkazní prostředky doplněn nebyl, pak v tomto směru ke zkrácení jejích práv nedošlo.

Žalobkyně správně uvádí, že výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání, popř. uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. V daném případě je skutečně část I. výroku rozhodnutí inspektorátu práce ze dne 8. 3. 2013 formulována poněkud nezdařile, když v něm je zakomponován popis učiněných zjištění při kontrole (namísto stručného popisu skutku). Není však zmatečný, jak namítá žalobkyně, a ani v tomto případě dle názoru krajského soudu nejde o vadu, která by měla ve svém důsledku vliv na zákonnost rozhodnutí.

Krajský soud závěrem připomíná a pro případný další postup zdůrazňuje, že správní orgány jsou při správním trestání povinny vždy se také důkladně zabývat i materiálním znakem správního deliktu. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se i pro správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tj. materiální stránku. Bez materiálního korektivu by mohlo docházet k případům, kdy by za delikt byli postihováni i ti, jejichž delikty by postrádaly znak společenské škodlivosti.

Lze dodat, že žalobkyně poprvé až v žalobě učinila spornou i samotnou otázku, zda se v daném případě jednalo o existenci faktického pracovního poměru mezi ní a T. M., tj. výkon závislé práce. V průběhu správního řízení však naopak předložením dohody o provedení práce i opakovaným tvrzením o tom, že byla uzavřena dne 5. 11. 2012, svůj postoj k existenci tohoto poměru vyjadřovala zcela jednoznačně. V dalším řízení tedy bude na žalobkyni, aby si ujasnila svou, v této části rozporuplnou, argumentaci.

Krajský soud tedy uzavírá, že spáchání správního deliktu musí být právnícké či fyzické osobě prokázáno. Je tak povinností správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti důležité pro vydání rozhodnutí. Při zjišťování skutkového stavu jako základu pro uložení sankce za správní delikt žalobce však správní orgány, jak vyplývá ze shora uvedeného, uvedený požadavek nedodržely. Krajský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a vady řízení a vrátil věc žalovanému v souladu s ustanovením § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem soudu v tomto rozsudku vysloveným (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byla úspěšná žalobkyně, krajský soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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 Hradci Králové dne 31. března 2015

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu