



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 **M. K.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Krmáškem, advokátem se sídlem v Ostravě-Svinově, U Rourovny 556/3, proti žalovanému **Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj**, se sídlem v Ostravě, Živičná 2, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou žalobou se žalobce domáhal soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje v kontrole žalovaného provedené dne 15.8.2013.

Žalobce se podanou žalobou domáhal vydání rozsudku, jímž by soud určil, že kontrola zahájená dne 15.8.2013 žalovaným byla nezákonná a žalovaný nesmí přihlížet ve své následující správní činnosti ke zjištěným skutečnostem, které získal touto kontrolou.

Podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen s.ř.s.) každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

V odůvodnění žaloby žalobce uvedl, že dne 15.8.2013 byla pracovníky žalovaného provedena u žalobce kontrola dodržování zákazu výkonu nelegální práce. Protokol o výsledku kontroly č.j. 16536/10.71/13/15.2. byl sepsán až dne 17.9.2013. Dne 24.9.2013 byl žalobce seznámen s tímto protokolem a vyjádřil svůj nesouhlas s jeho závěry. Žalobce uvedl, že žalovaný nezohlednil předložené dohody o provedení práce, které měl uzavřeny s kontrolovanými pracovníky, ani jejich povinnost vyplývající z bodu 7 dohody, že jsou povinni mít dohody vždy u sebe. Žalovaný se dostatečně nezabýval ani písemnými vyjádřeními kontrolovaných zaměstnanců, ačkoliv je žalobce rovněž předložil. Dne 30.9.2013 proto žalobce zaslal žalovanému žádost o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly. Vyrozměním ze dne 7.10.2013 o přezkoumání protokolu mu bylo sděleno, že protokol zůstává v platnosti beze změn. Proti tomuto přezkoumání protokolu podal žalobce námitky, o nichž bylo rozhodnuto rozhodnutím vedoucí inspektorky žalovaného dne 6.1.2014 pod č.j. 21255/10.71/13/15.2 tak, že námitky k bodu č. 1 předmětného protokolu se zamítají pro nedůvodnost a námitce k bodu č. 2 se vyhovuje a výsledek přezkoumání ze dne 7.10.2013 se v části týkající se bodu č. 2 protokolu ruší. V další části žaloby žalobce shrnul tyto žalobní body:

- 1) Kontrola pracovníky žalovaného proběhla na pracovišti v Ludgeřovicích, Hlučínská ulice – pokládka obrubníků a byli kontrolováni pracovníci A.H., L. K. a M. K. V době zahájení kontroly se žalobce účastnil jednání s dodavateli a teprve poté reagoval na zmeškané hovory. Pracovnice žalovaného jej informovala o prováděné kontrole a sdělila mu, že pracovníci nemají u sebe uzavřené dohody o provedení práce. Žalobce tedy navrhl pracovníkům žalovaného, aby přijeli do řídicího pracoviště, kde má smlouvy uloženy, aby mohla být prokázána jejich existence, resp. to, že nebyly uzavřeny dodatečně. Pracovníci žalovaného však o takový postup neměli zájem a pouze žalobci sdělili, že pro prokázání pracovněprávního vztahu bude dostačující zaslání dohod o provedení práce e-mailem na adresu žalovaného. Žalobce tedy téhož dne již kolem 12:50 hod. zaslal žalovanému příslušné dohody.
- 2) Záznam o skutečnostech zjištěných při totožnosti fyzických osob sepsaný se všemi třemi pracovníky nebyl předán ani těmto osobám ani žalobci. Žalobce neměl možnost seznámit se s tím, co zaměstnanci uvedli do záznamu a navíc mohlo být se záznamy následně manipulováno.
- 3) Z následných písemných prohlášení kontrolovaných pracovníků vyplývá opak toho, co je zaznamenáno v protokolu o výsledku kontroly ze dne 17.9.2013. Žalobce má za to, že žalovaný nesprávně vyhodnotil důkazy a dospěl k nesprávnému kontrolnímu zjištění. Žalovaný nedostatečně vyhodnotil charakter podnikatelské činnosti žalobce, kdy většina pracovišť je přímo tzv. na ulici, kde není možné uschovávat doklady prokazující pracovní poměr (§ 136 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů – dále jen zákon o zaměstnanosti). Žalobce v dohodách o provedení práce zavazuje zaměstnance k povinnosti mít u sebe vždy při výkonu práce kopii dohody pro případ státní kontroly, byť je taková povinnost uložena nad rámec právní úpravy.

- 4) Žalovaný při posouzení důkazů postupoval účelově a selektivně, když i přesto, že žalobce byl ochoten přinést doklady přímo do místa prováděné kontroly, pracovníci žalovaného jej mylně informovali, že je dostačující zaslání dokumentů e-mailem. Následně však žalovaný posuzoval skutečnosti zjištěné při kontrole tak, že žalobce jako zaměstnavatel nepředložil přímo v průběhu kontroly kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Tím se dopustili pracovníci žalovaného porušení zásady materiální pravdy při hodnocení naplnění skutkové podstaty správního deliktu a preference formálních aspektů pro toto hodnocení. Žalovaný porušil ust. § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád).
- 5) Žalovaný porušil ust. § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je povinen i bez návrhu zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Žalovaný postupoval v rozporu s tímto zákonným ustanovením zejména, když jeho pracovníci odmítli provedení kontroly pracovních smluv v řídicím pracovišti žalobce ihned po telefonátu s žalobcem a nezjistili tak skutečný stav věci.
- 6) Žalobce namítl nezákonnost metodického pokynu inspektora SUÍP č. 01/2012, podle něhož musí inspektor práce nepředložením dokumentů zaměstnavatelem vyhodnotit jako výkon nelegální práce a toto hodnocení nemůže být změněno ani dodatečným předložením dokladů. Tímto metodickým pokynem jsou podle žalobce inspektoři vedeni k nezákonnému postupu. Pracovníci žalovaného provedenou kontrolou nedostatečně chránili práva a právem chráněné zájmy žalobce.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že telefonát mezi žalobcem a pracovníci žalovaného uskutečněný krátce po kontrole proběhl až v 11:25 hod., avšak žalobce o prováděné kontrole věděl, neboť mu tuto skutečnost přímo z místa kontroly telefonicky sdělil A. H., tj. jeden z pracovníků v místě kontroly. Záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob skutečně nebyly předány ani zkontrolovaným fyzickým osobám ani žalobci, avšak takový postup nemá oporu v zákoně, když tyto záznamy slouží jako podklad k vypracování protokolu o výsledku kontroly, který byl žalobci předán. Uvedené záznamy jsou součástí kontrolního spisu. Dodatečně doložená písemná prohlášení pracovníků byla předložena až v době, kdy již byl vyhotoven protokol o výsledku kontroly a žalobce s ním byl seznámen. Kontrola tedy byla již de facto ukončena. Dodatečná prohlášení budou vyhodnocena až v následném správním řízení. Podle žalovaného nelze v kontrolním řízení také hovořit o důkazech, ale pouze o dokladech. Výsledkem předmětné kontroly nebylo konstatování o porušení ust. § 136 zákona o zaměstnanosti. Rozhodná byla skutečnost, že všichni tři pracovníci uvedli, že s žalobcem nemají pracovněprávní vztah uzavřen. V takové chvíli je absurdní, aby inspektoři zjišťovali, zda se na pracovišti nacházejí doklady prokazující existenci uzavřených pracovněprávních vztahů, když dle vyjádření jednotlivých pracovníků tyto pracovněprávní vztahy vůbec uzavřeny nebyly. Proto inspektoři dodatečně doložené dohody o provedení práce považovali za účelově vyhotovené, když je velmi nepravděpodobné, že by všechny tři fyzické osoby pod vlivem okolností omylem uvedly, že pracovněprávní vztah s žalobcem uzavřen nemají, pokud by to nebyla pravda. Kdyby uvedené dohody o provedení práce uzavřeny byly, musely by tyto osoby být poučeny o skutečnosti, že u sebe vždy při výkonu práce musí mít kopie těchto dohod, což se však nestalo. Pro výsledek kontroly byla hlavní okolností nikoliv

ta skutečnost, že nebyly na místě kontroly předloženy doklady prokazující existenci pracovněprávních vztahů, ale to, že všechny tři zkontrolované fyzické osoby uvedly, že pracovněprávní vztah s žalobcem uzavřen nemají. K tvrzenému porušení ust. § 50 odst. 3 správního řádu žalovaným nedošlo, neboť kontrolní řízení není řízením, v němž má být z moci úřední uložena povinnost. Tím bude až správní řízení. Žalovaný má za to, že kontrola splnila všechny zákonné požadavky a zjištěné okolnosti budou dále posuzovány ve správním řízení, které bylo zahájeno dne 28.7.2014. Žalovaný proto žalobu považuje za předčasnou. K metodickému pokynu č. 01/2012 žalovaný sdělil, že inspektoři podle tohoto pokynu postupují pouze v tom smyslu, že nepředložení dokladů prokazujících existenci pracovněprávních vztahů může vést ke konstatování umožnění výkonu nelegální práce, avšak bez dalšího tato samotná skutečnost k takovému závěru vést nemůže. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že pracovníci žalovaného zahájili dne 15.8.2013 u žalobce kontrolu na dodržování pracovněprávních předpisů. Kontrola byla provedena na pracovišti: pokládka obrubníků, Hlučínská ulice, Ludgeřovice, kde byly zjištěny tři fyzické osoby L. K., M. K. a A. H., s nimiž byly sepsány záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob, které jsou součástí správního spisu. Všechny tři osoby výslovně uvedly do záznamu a stvrdili svým podpisem, že nemají uzavřenou žádnou pracovní smlouvu nebo dohodu o provedení práce. Ze záznamu sepsaného s L. K. je zřejmé, že pracovnice žalovaného získala telefonický kontakt na žalobce prostřednictvím hlavního dodavatele prací firmy Hydrosport spol. s r.o., avšak nepodařilo se jí telefonicky se s ním spojit. Teprve v 11:25 hod., kdy již byly kontroloři mimo místo kontroly, se jim ozval sám žalobce, byl seznámen s průběhem kontroly a byl mu sdělen e-mail žalovaného, jelikož chtěl zaslat vyjádření ke kontrole a dohody o provedení práce. Dohody o provedení práce se všemi třemi jmenovanými pracovníky žalobce doručil e-mailem žalovanému. Vyplývá z nich, že byly uzavřeny dne 10.8.2013 s uvedením dne platnosti 12.8.2013. Žalobce byl s protokolem o výsledku kontroly seznámen dne 24.9.2013. Téhož dne žalobce předložil písemná vyjádření všech tří pracovníků, že dohody měli uzavřené, avšak přestože byli poučeni, že je mají mít na pracovišti u sebe, tak tuto povinnost nesplnili. Žádostí ze dne 30.9.2013 žalobce požádal o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly. Výsledek přezkoumání mu byl sdělen vyrozuměním ze dne 7.10.2013 č.j. 16886/10.71/13/15.2. s výsledkem, že protokol zůstává v platnosti beze změn. Totéž vyrozumění bylo žalobci zasláno ještě jednou s datem 11.11.2013, kdy bylo napraveno formální pochybení – nedostatek vlastnoručního podpisu odpovědné inspektorky v závěru vyrozumění protokolu. Podáním ze dne 5.11.2013 doručeným žalovanému dne 6.11.2013 podal žalobce námitky proti výsledku přezkoumání protokolu, o nichž bylo rozhodnuto rozhodnutím vedoucí inspektorky žalovaného ze dne 6.1.2014 č.j. 21255/10.71/13/15.2, a to tak, že námitky k bodu č. 1 předmětného protokolu se zamítají, neboť jsou nedůvodné a námitce k bodu č. 2 se vyhovuje a výsledek přezkoumání protokolu o výsledku kontroly ze dne 7.10.2013 se v části týkající se bodu č. 2 ruší.

Otázkou důvodnosti soudní ochrany podle ust. § 82 a násl. s.ř.s. se zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen NSS) ve svém rozsudku ze dne 17.3.2005 č.j. 2 Aps 1/2005-69, kde vyslovil, že „ochrana podle § 82 a násl. s.ř.s. je důvodná tehdy, jsou-li a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3.

podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout.“

V posuzované věci se tedy krajský soud zabýval naplněním podmínek nezákonného zásahu ve shora citovaném smyslu s výjimkou podmínky č. 6, která po novelizaci s.ř.s. (zákonem č. 303/2011 Sb.) s účinností k 1.1.2012 již nemá své zákonné opodstatnění.

Krajský soud prioritně posuzoval, zda tvrzený zásah tak, jak je vymezen žalobcem, může mít povahu zásahu ve smyslu ust. § 82 s.ř.s. Ze zjištěného skutkového stavu lze učinit závěr, že žalovaným bylo postupováno popsáním způsobem přímo vůči žalobci, přičemž jeho postup nelze označit za rozhodnutí a lze jej tedy zahrnout pod pojem zásahu v širším smyslu.

V další úvaze se krajský soud zabýval otázkou, zda jde o zásah nezákonný.

Při posouzení této otázky vycházel krajský soud z rozsáhlé a konstantní judikatury správních soudů, zejména z rozsudku NSS ze dne 4.8.2005 č.j. 2 As 43/2004-51, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 719/2005. NSS v označeném rozsudku mj. uvedl, že vztah mezi kontrolovanými osobami a osobami provádějícími kontrolu zákon o státní kontrole vymezuje dominantním rysem povinné součinnosti kontrolovaných osob (§ 14 zákona o státní kontrole). Povinnosti kontrolních pracovníků upravuje ust. § 12 zákona a patří mezi ně povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly, šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob, předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí, zajistit řádnou ochranu odebraných originálních dokladů proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití, pořizovat o výsledcích kontroly protokol, zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděly při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností. Krajský soud pro úplnost dodává, že podle ust. § 44 zákona o inspekci práce, ve znění účinném do 30.4.2014 se postup při výkonu kontroly podle tohoto zákona řídil částí třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní kontrole). V posuzované věci je z obsahu správního spisu (protokol o provedené kontrole) zřejmé, že průběh kontroly odpovídal zákonem stanoveným pravidlům a že pracovníci žalobce byli se zahájením kontroly řádně seznámeni. S obsahem kontrolních zjištění jakož i s průběhem kontroly byl seznámen také žalobce, který proti průběhu kontroly vznášel námitky, o nichž bylo v souladu se zákonem rozhodnuto. Žalobce tedy v průběhu kontrolního zjištění aktivně vystupoval na ochranu svých práv a v tomto ohledu mu nebylo pracovníky žalovaného nijak bráněno. NSS v již citovaném rozsudku ze dne 4.8.2005 sp. zn. 2 As 43/2004 rovněž dovodil, že provádění kontroly u podnikatele nepředstavuje zásah do jeho osobnostních práv, nýbrž je projevem dozoru nad dodržováním podmínek a omezení pro výkon určitých činností ve smyslu čl. 28 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pracovníci žalovaného tím, že kontrolovali výkon podnikatelské činnosti žalobce, realizovali kontrolní působnost svěřenou jim zákonem. Rovněž nelze dospět k závěru, že by nedostatečně zjistili skutkový stav, neboť se nelze ztotožnit s tvrzením žalobce,

že jím následně doložené dohody o provedení práce byly odmítnuty nebo že byly nedostatečně vyhodnoceny. Tyto dohody byly zohledněny jak v protokole o provedení kontroly, tak v rozhodnutí o námitkách, kdy byly ze strany žalovaného vyjádřeny argumenty, na jejichž základě dospěl k závěru o účelovosti uzavření těchto dohod. Skutečnost, že žalovaný neakceptoval předložené dohody jako doklad o legalitě pracovněprávního vztahu mezi žalobcem a kontrolovanými osobami, neznámá, že tím vůči žalobci nezákonně postupoval. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že z žádného ustanovení zákona o inspekci práce či zákona o státní kontrole nelze dovodit povinnost předat záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob těmto osobám či kontrolované osobě. Tyto záznamy jsou podkladem k vyhotovení protokolu o výsledku kontroly. V rámci tohoto protokolu je také kontrolovaná osoba s jejím obsahem seznámena. V posuzovaném případě tomu nebylo jinak. Žalobce byl prokazatelně seznámen s obsahem kontrolního protokolu a také mu bylo umožněno vůči němu vznést námitky, o kterých bylo zákonným způsobem rozhodnuto. Na základě obsahu správního spisu proto dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný při kontrole provedené dne 15.8.2013 náležitě zjistil skutkový stav a tento pak popsal v protokolu o kontrole. Další písemnosti (písemná vyjádření pracovníků) byly žalovanému předloženy až po vyhotovení kontrolního protokolu, a proto k nim nemohlo být přihlédnuto. Krajský soud na základě uvedeného nepovažuje za důvodné žalobní námitky shrnuté pod body 1) – 3) (str. 2 tohoto rozsudku).

Za zcela nepřípadné považuje krajský soud žalobní body 4) – 6) (str. 3 tohoto rozsudku). Především považuje krajský soud za nutné poukázat na specifičnost postupu kontrolních orgánů při kontrole dle zákona o inspekci práce, resp. zákona o státní kontrole spočívající v tom, že kontrolní zjištění mohou být podkladem pro správní řízení o správním deliktu a teprve v tomto řízení mohou být práva kontrolované osoby nějakým způsobem zasažena. Kontrolní zjištění učiněná podle zákona o inspekci práce vyjádřená v protokolu o kontrole, resp. následně v rozhodnutí o námitkách proti přezkoumání protokolu totiž sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva či povinnosti kontrolované osoby (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 25.9.2007 sp. zn. 4 Ads 32/2007). Jak již bylo shora uvedeno, výkon kontrolní činnosti pracovníků inspekce práce se řídí zákonem o státní kontrole a nikoliv správním řádem, jak nesprávně dovozují žalobce pod žalobními body 4) a 5). V posuzované věci na základě podané zásahové žaloby přezkoumával krajský soud pouze vlastní průběh kontroly a to, zda se kontrolní pracovníci svým postupem nedopustili nezákonného zásahu vůči žalobci. Krajský soud se nezabýval vyhodnocením kontrolních zjištění. Tato mohou být předmětem případného řízení o správním deliktu, které již bude podléhat principům správního řízení ve smyslu správního řádu včetně nezbytného respektování postupu dle ust. § 50 odst. 3 správního řádu, neboť řízení o správním deliktu je řízením sankčním, v němž jsou správní orgány povinny zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, vůči němuž je řízení vedeno. V dosavadním postupu, tj. při vlastním výkonu kontroly však k aplikaci správního řádu zcela správně nedošlo. Jelikož se krajský soud nezabýval vyhodnocením kontrolních zjištění z důvodu předčasnosti, je nepřípadná také žalobní námitka obsažená v bodě 6) vztahující se k metodickému pokynu č. 01/2012. V intencích již shora uvedeného považuje krajský soud za vhodné poukázat také na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1.9.2008 č.j. 11Ca 152/2008-59, když vyslovil, že protokol o kontrolním zjištění podle § 18 zákona o státní kontrole, je nutno považovat za úkon, kterým se nezakládají, nemění, neruší

ani závazně neurčují práva nebo povinnosti kontrolovaného subjektu, když jsou jím pouze vyjádřena stanoviska kontrolního orgánu k provedené kontrole, případně stanovisko k námitkám, které byly vzneseny proti protokolu o provedené kontrole a tato nijak nezasahují do subjektivních hmotněprávních oprávnění či povinností žalobce. Ne jinak je tomu v posuzovaném případě.

Krajský soud neshledal důvodnými tvrzení žalobce, v nichž spatřuje nezákonný zásah žalovaného při provádění kontroly a naopak dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu s platnou právní úpravou. V souladu s ust. § 87 odst. 3 s.ř.s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalovaný, který měl ve věci úspěch, se nároku na náhradu nákladů řízení vzdal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 11. března 2015

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu