



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobkyně: **L.N.T.T.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2013, č. j. 1606/1.30/13/14.3,

**t a k t o:**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2013, č. j. 1606/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný j e p o v i n e n zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 16 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Petra Václavka, advokáta.**

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně se podanou žalobou, která byla Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) postoupena Krajským soudem v Ostravě, domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „oblastní inspektorát práce“), ze dne 11. 3. 2013, č. j. 5002/6.72/13/14.3. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt, kterého se měla dopustit tím, že ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění

účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti, a to fyzické osobě, panu H.N.N. (výkon práce – obsluha baru), bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.

### I. Obsah žaloby

Žalobkyně v podané žalobě předně poukázala na skutečnost, že za nelegální práci se ve smyslu § 5 zákona o zaměstnanosti považuje pouze taková práce, která se vykonává soustavně, dle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu [viz definice práce dle § 2 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákoník práce“)]. Z krátkodobé přítomnosti a potenciální drobné, bezplatné výpomoci příbuzného (otce žalobkyně) tak správní orgány nemohly dovodit, že byla soustavně vykonávána práce. Již z tohoto důvodu proto otec žalobkyně nemohl vykonávat nelegální práci, neboť jedním ze základních znaků je právě soustavnost, která však v daném případě nebyla prokázána, resp. správní orgány se o její prokázání ani nepokoušely. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že představa, že k prokázání relevantních skutečností o soustavném výkonu „nelegální“ práce budou postačovat výsledky kontrolních zjištění z jediného dne, nadto předcházejícímu samotnému zahájení správního řízení, nemůže být bez dalšího udržitelná. Tato zjištění pak byla nadto učiněna na podkladě vyjádření žalobkyně a jejího otce (avšak toliko v okamžiku zahájení kontroly), že se jednalo o neformální, bezplatnou pomoc a krátkodobou pomoc mezi příbuznými, kterou nelze pokládat za závislou práci ve smyslu zákoníku práce.

Žalobkyně dále upozornila, že kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole nejsou ani dostatečně průkazná k tomu, aby na jejich podkladě mohl být učiněn úsudek o tom, že otec žalobkyně vykonával nelegální práci ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Žalovaný měl bezpochyby své dokazování zaměřit především na to, jak často a jakým způsobem daná fyzická osoba tvrzené nelegální zaměstnání vykonává. Cílem zákona o zaměstnanosti totiž nepochybně není potírat bezúplatnou a ojedinělou pomoc mezi příbuznými. Žalovaný tak dle žalobkyně zcela rezignoval na svou základní úlohu v řízení, tj. vlastním dokazováním zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný nijak nevyvrátil tvrzení kontrolované osoby, resp. i tvrzení otce žalobkyně, že se jednalo o jednorázovou výpomoc (úsluhu) mezi příbuznými, za kterou ani nebyla vyplacena žádná finanční protihodnota, tj. mzda, plat nebo odměna. Žalovaný tak pochybil, pokud neprovedl žádné vlastní dokazování a při posouzení, zda byl spáchán správní delikt, vycházel pouze z podkladů, které předcházely samotnému správnímu řízení. Výsledky kontroly přitom nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v následně vedeném správním řízení o uložení sankce. Žalovaný tak postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy, jakož i se zásadou vyšetřovací.

Dle názoru žalobkyně pak musela být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, tj. jednání muselo vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti. Žalobkyně se domnívala, že v daném případě byla společenská nebezpečnost jednání nulová, a tedy zcela absentovala. Zájem státu nebyl dle žalobkyně nijak ohrožen ani porušen.

Žalobkyně nesouhlasila ani se samotným průběhem kontroly, při které nebyl přítomen tlumočník, přestože bylo zřejmé, že otec žalobkyně nerozumí česky (sám prvostupňový správní orgán v této souvislosti v protokolu uvádí, že otec žalobkyně nerozumí česky, proto si sám přizval na pomoc bratra, který český jazyk ovládá lépe, nikoli však dostatečně). Správní orgán tak mohl a měl předpokládat nezbytnost tlumočnicka při kontrole vietnamské provozovny, a to především z toho důvodu, aby záznamy z této kontroly mohly sloužit jako řádný podklad pro následné rozhodnutí. I z tohoto důvodu proto žalobkyně pokládala postup správního orgánu za vadný a nezákonný, v důsledku čehož nebylo možno předmětné záznamy použít jako podklady pro závěry zachycené v protokolu o kontrole, neboť při jejich pořizování byla porušena procesní pravidla upravující činnost správních orgánů. Ani žalovaný pak v napadeném rozhodnutí k tomuto pochybení nepřihlédl.

Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobkyně závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i prvostupňové správní rozhodnutí inspektorátu práce, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě shrnul průběh předchozího správního řízení a k obsahu jednotlivých žalobních námitek plně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvostupňového oblastního inspektorátu práce. Závěrem pak navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

## III. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Dne 3. 7. 2012 byla v provozovně žalobkyně (Herna Bar 99 na adrese Staroměstská 848, Chodov) provedena kontrola zaměřená na dodržování pracovněprávních předpisů a zákona o zaměstnanosti. V době kontroly byl v provozovně přítomen N.N.H., který čepoval pivo a vydával vodku, čímž obsloužil dva zákazníka. Jmenovaný uvedl, že kontrolovaná osoba (žalobkyně) je jeho dcerou a on jí takto po dobu jednoho měsíce vypomáhá. Dále uvedl, že s dcerou nemá uzavřen žádný pracovněprávní vztah. Tyto skutečnosti jsou zachyceny v ručně vyplněném Záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole ze dne 3. 7. 2012, bez č. j. Dne 3. 7. 2012 byl ručně vyplněn také Záznam o zahájení kontroly ze dne 3. 7. 2012, bez č. j., z něhož vyplynulo mj. následující: „*Pan N.N.H., trvalý pobyt na adrese ..., otec, uvedl, že je dcera mimo území ČR po dobu asi jednoho měsíce, týdnů* → *špatná domluva, bratr uvedl;*  
*= je zde týden, pak odletí na měsíc na dovolenou=;*  
*nemá s dcerou uzavřenou dohodu o provedení práce, ani o pracovní činnosti, ani pracovní smlouvu. Bratr uvedl, že není žádná dohoda o provedení práce a že ji připraví a dodatečně doloží.*“

Dne 11. 7. 2012 (viz záznam ze dne 11. 7. 2012, č. spisu 6-2012-8114) se žalobkyně dostavila na oblastní inspektorát práce spolu s tlumočníkem, neboť neovládá český jazyk, a to za účelem podání vysvětlení ohledně existence dokladů prokazujících vznik pracovněprávního vztahu s panem N.N.H., otcem žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že má s otcem dohodu o zastoupení, když je mimo provozovnu, kterou doloží dne 16. 7. 2012. Součástí spisového materiálu je poté dohoda o pracovní činnosti uzavřená dne 28. 6. 2012 mezi žalobkyní a jejím otcem na dobu od 1. 7. do 31. 8. 2012, sjednaná pracovní činnost: číšník. Dne 16. 7. 2012 správní orgán žalobkyni sdělil, že nemá otce (pana N.N.H.) přihlášeného k účasti na pojištění na OSSZ Sokolov.

O výsledku kontroly byl pod č. j. 8114/6.72/12/15.2 (sp. zn. 6-2012-8114) sepsán protokol (datován dne 9. 7. 2012 a projednán se žalobkyní dne 16. 7. 2012), z něhož k průběhu kontroly vyplynuly shodné skutečnosti, jak jsou uvedeny shora. Pokud jde o zjištěné nedostatky, obsahuje protokol závěr, že žalobkyně jako zaměstnavatel umožnila fyzické osobě výkon nelegální práce (tj. výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah) tím, že zaměstnala pana H.N.N., nar. ..., na pracovišti v Herna Bar 99, na adrese Staroměstská 848, Chodov, bez uzavřené pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce. Pan H.N.N., nar. ..., v době kontroly dne 3. 7. 2012 vykonával práci spočívající jako obsluha baru, a to údajně opakovaně. Tím kontrolovaná osoba umožnila výkon nelegální práce dle ustanovení § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti.

Dne 6. 2. 2013 oblastní inspektorát práce z moci úřední (*ex officio*) zahájil správní řízení ve věci správního deliktu, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. téhož zákona, a to osobě N.N.H., který v době kontroly dne 3. 7. 2012 vykonával práci číšníka tím, že prováděl obsluhu baru na pracovišti „Herna Bar 99“ na adrese: Staroměstská 848, Chodov, kdy tímto způsobem vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah.

Dne 22. 2. 2013 proběhlo u správního orgánu dokazování ústní jednání (viz protokol ze dne 22. 2. 2013, č. j. 2456/6.72/13/14.3/1), a to následujícími listinami:

1. Záznam o zahájení kontroly ze dne 3. 7. 2012
2. Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole (N.N.H.)
3. Výpis z živnostenského rejstříku
4. Generální plná moc
5. Rozhodnutí (N.N.H.)
6. Záznam z jednání ze dne 11. 7. 2012
7. Dohoda o pracovní činnosti (N.N.H.)
8. Protokol o výsledku kontroly ze dne 9. 7. 2012, č. j. 8114/6.72/12/15.2
9. Zahájení správního řízení + pověření

Z uvedeného protokolu je dále patrné, že k dokazování se dostavil zástupce žalobkyně, jemuž byla dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Zástupce žalobkyně uvedl, že v době kontroly dne 3. 7. 2012 byla žalobkyně u lékaře na kontrole z důvodu rizikového těhotenství a z tohoto důvodu požádala svého otce, aby po dobu její nepřítomnosti provozovnu pohlídal, než se vrátí od lékaře. Toto bylo v době, kdy byla

provedena kontrola. Jednalo se tedy pouze o krátkodobou výpomoc mezi příbuznými, neboť jde o otce a dceru. K dotazu správního orgánu kdy byla vyhotovena dohoda o pracovní činnosti, zástupce žalobkyně uvedl, že toto neví, avšak žalobkyně ji správnímu orgánu předložila z důvodu, aby bylo vše v pořádku. Dále k věci doplnil, že žalobkyně nechtěla po dobu své nepřítomnosti bar uzavřít, neboť je krize a jsou malé tržby. Aby tedy nepřišla o stálé zákazníky, požádala otce, aby ji v baru zastoupil. V žádném případě se tedy nejednalo o nelegální zaměstnávání, neboť se to stalo pouze jednou a výjimečně. Na podporu této výpovědi zástupce žalobkyně doložil plnou moc a lékařskou zprávu žalobkyně o její návštěvě u lékaře, včetně snímku ze sonografie a potvrzení o zaplacení správního poplatku.

Dne 11. 3. 2013 vydal oblastní inspektorát práce pod č. j. 5002/6.72/13/14.3, sp. zn. 6-2012-8114, rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu ve výši 250 000 Kč, a to za správní delikt, kterého se měla jako podnikající fyzická osoba dopustit tím, že ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti umožnila fyzické osobě – panu N.N.H. výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 1. téhož zákona. Jmenovaný v době kontroly dne 3. 7. 2012 vykonával na pracovišti Herna Bar 99 (adresa: Staroměstská 848, Chodov) práci číšníka tím, že prováděl obsluhu baru, a tedy tímto způsobem vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah. V odůvodnění rozhodnutí se oblastní inspektorát neztotožnil s obranou žalobkyně, že se v daném případě jednalo o jednorázovou výpomoc mezi příbuznými, a to s ohledem na skutečnost, že si N.N.H. ponechával peníze z tržeb. Správní orgán naopak dospěl k závěru, že vytýkaný správní delikt byl prokázán provedenou kontrolou, výpovědí osoby – pana N.N.H. a rovněž tím, že žalobkyně nepředložila žádnou dohodu o provedení práce během provedené kontroly a následně ani po ní, přestože k tomu byla inspektory vyzvána. Dohodu žalobkyně předložila až dne 12. 7. 2012 (uzavřenou na dobu od 1. 7. 2012 do 31. 12. 2012), a to v rozporu s výpovědí osoby N.N.H., který uvedl, že žalobkyni zastupoval po dobu jednoho měsíce. Bylo tedy zřejmé, že žalobkyní předložená dohoda byla vyhotovena až po datu kontroly. Správní orgán tak považoval učiněná skutková zjištění za dostatečně prokázaná a neměl žádnou pochybnost o tom, že se žalobkyně uvedeného správního deliktu dopustila. Při stanovení výše pokuty oblastní inspektorát vycházel z toho, že umožnění výkonu nelegální práce je nutno považovat za nejzávažnější správní delikt na úseku zaměstnanosti, kdy dochází ke snižování pracovněprávní ochrany osob, kterým je nelegální práce umožňována. Správní orgán nicméně vzal v úvahu skutečnost, že se u žalobkyně jedná o první prokázané porušení zákona o zaměstnanosti, a proto pokutu uložil při samé dolní hranici zákonného rozpětí, kdy i v této výši pokuta zajistí svůj represivní a preventivní účel tak, aby žalobkyni odradila od neplnění zákonných povinností.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, v němž uvedla, že nemá v úmyslu zpochybňovat zjištění správního orgánu, avšak chtěla by poukázat na skutečnosti, již zmiňované v odůvodnění rozhodnutí, a to zejména tu skutečnost, že k předmětné události došlo z důvodu, že žalobkyně byla v předmětné době těhotná. Lékařská zpráva přiložená k odvolání tuto skutečnost potvrzuje a současně jsou v ní obsaženy také potíže spojené s těhotenstvím žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že jako cizí státní příslušnice nechtěla ztratit podnikatelskou činnost a práci za sebe nenechala vykonávat cizí osobu, pouze požádala na kritickou dobu o výpomoc svého otce. Žalobkyně uvedla, že si je vědoma, že pro tento případ měla zvolit legální postup, nicméně k postihu, který jí byl za předmětné provinění uložen,

poukázala na skutečnost, že je pro ni likvidační, neboť takový trest v podobě peněžité pokuty není schopna uhradit. Žalobkyně proto žádala, aby odvolací orgán přihlédl k výše uvedeným skutečnostem a uložil postih nižší, který by pro ni a pro její dítě nebyl likvidační.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2013, č. j. 1606/1.30/13/14.3, odvolání žalobkyně jako nedůvodné zamítl. Na základě předložené spisové dokumentace dospěl k závěru, že žalobkyně se vytýkaného správního deliktu dopustila. Uvedl, že správní delikt, který je žalobkyni kladen za vinu, je v odůvodnění napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu práce řádně popsán a že mu nezbyvá než konstatovat, že se s tímto odůvodněním zcela ztotožňuje. Rovněž k výši uložené pokuty žalovaný dospěl k závěru, že tato byla uložena v souladu s § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, kdy oblastní inspektorát práce odůvodnil všechna hlediska, na základě kterých byla pokuta uložena. Žalovaný na tyto úvahy plně odkázal. Žalovaný uzavřel, že oblastní inspektorát práce postupoval v souladu s platnými právními předpisy, a tudíž mu nezbylo, než dle dikce ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti stanovit pokutu na nejnižší možné hranici, tj. pokutu ve výši 250 000 Kč. K zákonnému rozpětí sazby žalovaný poznamenal, že z pozice správního orgánu (tj. orgánu moci výkonné) není příslušný hodnotit vyjádřenou vůli zákonodárce a není v jeho kompetenci posuzovat zákonnost předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti, což přináleží pouze plénu Ústavního soudu. Dle žalovaného tak odvoláním napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a je věcně správné.

#### **IV. Posouzení věci krajským soudem**

Vzhledem k tomu, že krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný se dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a že vydané rozhodnutí žalovaného je zároveň nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, rozhodl krajský soud v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V projednávané věci žalobkyně učinila předmětem přezkumu rozhodnutí, kterým jí byla uložena pokuta za naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení (ve spojení s ustanovením § 141 odst. 6 zákona o zaměstnanosti) se podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti, dle kterého se jedná o nelegální práci, pokud fyzická osoba vykonává závislou práci mimo pracovněprávní vztah.

Ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce pak definuje závislou práci jako práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem

zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě (odst. 2 téhož ustanovení).

Jak k této otázce vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaném pod č. 3027/2014 Sb. NSS: „*Společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném stavu.*“

Aby tedy bylo možné v konkrétním případě dospět k závěru, že se jednalo o závislou, resp. nelegální práci, je nezbytné, aby skutkový stav byl zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Zjištěný skutkový stav tak musí skýtat oporu pro jednoznačný závěr o tom, že byly naplněny všechny znaky závislé práce, jak byly uvedeny shora, tj. osobní výkon práce, soustavnost výkonu práce, výkon práce jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, jakož i existence podřízenosti. Pokud jsou pochybnosti o tom, zda jsou všechny tyto znaky naplněny, například na podkladě vyjádření účastníka řízení nebo vyjádření třetích osob o tom, že se jednalo o mezilidskou výpomoc poskytovanou bez nároku na odměnu, je nezbytné tyto pochybnosti v důkazním řízení řádně vyvrátit.

Jak opakovaně dovodila judikatura správních soudů soudní (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS), platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání. Na řízení o správním deliktu je tak analogicky aplikovatelné ustanovení § 2 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Podle tohoto ustanovení orgány činné v trestním řízení postupují v souladu se svými právy a povinnostmi uvedenými v tomto zákoně a za součinnosti stran tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jejich rozhodnutí. Doznání obviněného nezbavuje orgány činné v trestním řízení povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu. V přípravném řízení orgány činné v trestním řízení objasňují způsobem uvedeným v tomto zákoně i bez návrhu stran stejně pečlivě okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch osoby, proti níž se řízení vede. Je tedy zřejmé, že v řízení o správním deliktu jsou správní orgány odpovědné za náležité zjištění skutkového stavu věci a této své povinnosti nejsou zbaveny ani v případě, kdy je účastník řízení nečinný, či dokonce v případě, kdy se ke spáchání správního deliktu dozná.

V nyní souzené věci krajský soud z obsahu předloženého správního spisu ověřil, že skutkové závěry o spáchání správního deliktu správní orgány opřely především o záznam o zahájení kontroly ze dne 3. 7. 2012 (bez č. j.), záznam o skutečnostech zjištěných při

kontrole ze dne 3. 7. 2012 (bez č. j.), protokol o výsledku kontroly ze dne 9. 7. 2012 (č. j. 8114/6.72/12/15.2) a protokol o provedení důkazu listinami mimo ústní jednání ze dne 22. 2. 2013 (č. j. 2456/6.72/13/14.3/1), včetně dodatečně doložené dohody o pracovní činnosti.

Podle § 44 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, řídí se postup při výkonu kontroly podle tohoto zákona částí třetí zákona o státní kontrole. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v ustanovení § 12 odst. 1 stanovil, že povinností kontrolních pracovníků je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Podle § 15 odst. 1 téhož zákona o kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Podle § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole se v protokole uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. Podle ustanovení § 26 zákona o státní kontrole pro řízení podle tohoto zákona platí, s výjimkou § 18 tohoto zákona, správní řád.

Soud má za to, že z citovaných ustanovení zákona o inspekci práce a zákona o státní kontrole, ani z jiných jejich ustanovení nevyplývá, že by jimi byla vyloučena aplikovatelnost ustanovení § 55 správního řádu (důkazu svědeckou výpovědí) a § 137 správního řádu (vysvětlení); tedy, že by správní orgán provádějící kontrolu podle zákona o státní kontrole byl oprávněn nahradit institut vysvětlení či důkazu svědeckou výpovědí záznamem o obsahu výpovědi osoby do protokolu. Pokud tedy správní orgán zaznamenal obsah výpovědi osoby do protokolu (zde výpověď otce žalobkyně, pana N.N.H.), aniž by byly dodrženy podmínky stanovené v ustanovení § 55 správního řádu, je nutné vyjádření takové osoby považovat za vysvětlení podle § 137 správního řádu. Z takového vyjádření osoby pak není správní orgán oprávněn v dalším řízení vycházet, resp. opírat o něj své skutkové závěry, neboť podle § 137 odst. 4 správního řádu záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

Úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, tak nemůže sloužit jako důkazní prostředek (se stanovenými výjimkami), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS; či obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, publikovaný pod č. 2208/2011 Sb. NSS). Shodný závěr Nejvyšší správní soud vyslovil také v již výše citovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaném pod č. 3027/2014 Sb. NSS (viz bod 34 odůvodnění): „V řízení navazujícím na státní kontrolu má mimořádný význam ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu, které označuje za nepřipustný důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení (tedy nikoliv protokol o státní kontrole, jak se mylně domnívá stěžovatelka). Samozřejmě nepřipustnost použití záznamu o podání vysvětlení není absolutní – jistě je možné se svědka v průběhu svědecké výpovědi dotazovat například na důvody odlišnosti jeho výpovědi od vysvětlení, které podal před zahájením správního řízení. Nicméně

*k tomu, že čtením záznamu o podání vysvětlení nelze ve správním řízení plnohodnotnou svědeckou výpověď nahradit, existuje již bohatá judikatura zdejšího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010 č. j. 1 As 34/2010-73, publikovaný pod č. 2208/2011 Sb. NSS). Z tohoto pohledu lze hodnotit jako pochybení oblastního inspektorátu, že využil při ústním jednání jako důkazní prostředek záznam o podání informace sepsaný se stěžovatelčinou tetou v průběhu kontroly.“*

Protokol o výsledku kontroly a jemu předcházející záznamy o zahájení kontroly a o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob, tak měly ve smyslu závěrů obsažených ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu vypovídací hodnotu pouze co do vlastních zjištění kontrolních pracovníků učiněných na místě samém, nikoli však již co do obsahu výpovědi osoby zjištěné při kontrole, tj. otce žalobkyně – pana N.N.H., aniž by byl následně proveden důkaz jeho svědeckou výpovědí. Správní orgány tak nebyly oprávněny v neprospěch žalobkyně vycházet z těchto záznamů, které jsou co do svého obsahu v částech týkajících se výpovědi otce žalobkyně protokoly o podání vysvětlení. Protokol o podaném vysvětlení otce žalobkyně tak nemohl být v řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu použit jako důkazní prostředek, a tedy ani poznatky získané na základě této výpovědi nemohly být v řízení použity jako důkaz. Pokud by správní orgány chtěly vycházet z obsahu výpovědi učiněné otcem žalobkyně, musely by jej ve správním řízení vyslechnout jako svědka, a to za přítomnosti tlumočníka, a v průběhu výpovědi se jej dotazovat např. na důvody odlišnosti jeho výpovědi od předchozího vysvětlení, které podal před zahájením správního řízení. K tomu však v daném případě nedošlo, žádné ústní jednání, při kterém by došlo k výslechu svědků či účastnické výpovědi žalobkyně, se ve věci nekonalo.

Vlastní zjištění kontrolních pracovníků se tak ve světle výše uvedeného omezilo toliko na zjištění správních orgánů na místě samém, že se otec žalobkyně v době kontroly nacházel v provozovně Herna Bar 99, kde jako obsluha baru čepoval malou desítku piva a vydal vodku. Takto učiněná skutková zjištění ovšem neskýtají oporu pro závěr, že se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Na základě těchto skutečností nebylo možno v daném případě dospět k závěru, že byly naplněny všechny znaky závislé práce, tj. osobní výkon práce, soustavnost výkonu práce, výkon práce jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů a existence podřízenosti. Za situace, kdy kontrola byla provedena toliko jednorázově (v jediný den v omezeném časovém úseku, nadto při nemožnosti použít jako důkaz výpověď otce žalobkyně, který následně nebyl v řízení vyslechnut jako svědek, a kdy v řízení nebyli vyslechnuti ani jiní svědci, např. zákazníci baru) nelze z učiněných zjištění dovozovat především znak soustavnosti výkonu práce. V dané věci není možno z obsahu spisového materiálu ověřit, jaký byl skutečný rozsah práce otce žalobkyně, pana N.N.H., a proto ani nebylo možno posoudit, zda se jednalo či nejednalo o soustavný výkon práce. Pokud se správní orgány při kontrole omezily toliko na jeden časový okamžik, tj. na den 3. 7. 2012 od 13:30 do 14:15 hod., bylo jejich povinností přesný časový rozsah výkonu práce zjistit provedením jiných důkazů, např. právě svědeckou výpovědí otce žalobkyně či účastnickým výslechem žalobkyně. K tomu však, jak již bylo uvedeno výše, v daném případě nedošlo.

Žádnými řádně provedenými důkazy pak nebyla vyvrácena ani předestřená obrana žalobkyně, že se ze strany jejího otce jednalo o neformální výpomoc mezi příbuznými v době, kdy byla z důvodu těhotenství na kontrole u lékaře a nechtěla kvůli tomu z důvodu krize bar uzavírat. Žalobkyně na tuto skutečnost poukazovala jak dne 22. 2. 2013 prostřednictvím svého zástupce (viz protokol o provedení důkazu listinami mimo ústní jednání č. j. 2456/6.72/13/14.3/1), tak následně v podaném odvolání. V této souvislosti zároveň uvedla, že dohodu o pracovní činnosti sepsanou s otcem předložila správním orgánům z toho důvodu, aby bylo vše v pořádku.

Žalovaný se však v odůvodnění napadeného rozhodnutí těmito námitkami vůbec nezabýval. Omezil se toliko na strohé konstatování, že „*dospěl k závěru, že oblastní inspektorát práce jednoznačně prokázal, že se účastník řízení správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti dopustil. Správní delikt, který je účastníku řízení kladen za vinu, je v odůvodnění napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu práce řádně popsán a odvolacímu orgánu nezbyvá, než konstatovat, že se s tímto odůvodněním zcela ztotožňuje*“.

V dané věci tak odůvodnění žalobou napadeného správního rozhodnutí neumožňuje jeho řádný soudní přezkum. Přestože žalobkyně jak v průběhu předcházejícího správního řízení, tak i v podaném odvolání uplatnila zcela konkrétní důvody, pro které se domnívala, že se nedopustila vytykaného správního deliktu, žalovaný se těmito důvody ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval. Z rozhodnutí nejsou v této souvislosti patrné žádné závěry, které by žalovaný ve vztahu k těmto důvodům zaujal, není ani zřejmé, zda žalovaný v této souvislosti vůbec nějaké konkrétní skutečnosti zjišťoval, a pokud ano, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil.

Nevyvrácená obrana žalobkyně přitom vnáší do řízení důvodné pochybnosti o tom, zda skutkový děj skutečně proběhl tak, jak žalobkyni vytýkaly správní orgány, nebo zda se naopak neodehrál tak, jak v řízení tvrdila žalobkyně. Pokud by platila skutková verze reality předestřená žalobkyní, o výkon nelegální práce by se ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti jednat nemohlo.

Krajský soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházely toliko z listin, které měly sloužit jako podklad pro zahájení správního řízení o spáchání správního deliktu (srovnej § 126 odst. 4, větu poslední, zákona o zaměstnanosti), a nikoli jako důkazy, na jejichž základě mělo být prokázáno, že se žalobkyně správního deliktu dopustila. Správní orgány tak v projednávané věci rezignovaly na svou základní úlohu v řízení, tj. vlastním dokazováním zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a nevyvrátily tak obranu žalobkyně, že se v daném případě o nelegální práci nejednalo. Dosud zjištěný skutkový stav ohledně výkonu nelegální práce a jejích znaků, jak je definovala výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, tak nemůže obstát.

Vytykané procesní pochybení správních orgánů je tedy nutno považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Správní orgány nerespektovaly základní pravidla dokazování v řízení o správním deliktu, čímž nezjistily stav věci v rozsahu, který by nevyvolával důvodné

pochybnosti. Závěry správních orgánů učiněné na podkladě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci je tak nutno zatím hodnotit jako předčasné.

Se zřetelem k tomu, že dosud nebyl náležitě zjištěn skutkový základ pro posouzení odpovědnosti žalobkyně za vytýkaný správní delikt, nemohl se soud zabývat žalobními body vztahujícími se k nepřiměřenosti a likvidačnímu charakteru uložené pokuty, neboť nebylo-li dosud spolehlivě prokázáno spáchání vytýkaného deliktu v podobě umožnění výkonu nelegální práce, nebylo možné žalobkyni uložit žádnou pokutu. Soud se také nemohl zabývat námitkami žalobkyně zpochybňujícími naplnění materiální stránky předmětného správního deliktu, neboť dosud nebylo prokázáno ani naplnění stránky formální.

Nad rámec výše uvedeného pak krajský soud podotýká, že nálezením ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, publikovaným pod č. 219/2014 Sb. zákonů, plénem Ústavního soudu zrušilo ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012, ve slovech „*nejméně však ve výši 250 000 Kč*“, tedy ve znění před jeho novelizací, provedenou zákonem č. 136/2014 Sb., kdy částka 250 000 Kč byla tímto ustanovením stanovena jako minimální výše sankce, kterou je možno udělit za správní delikt spočívající v umožnění výkonu nelegální práce. Plénem Ústavního soudu shledalo, že toto ustanovení je v rozporu s čl. 1, čl. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

## V. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů tak krajský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušil. Vzhledem k tomu, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a krajský soud rovněž dospěl k závěru, že správní orgány se v předcházejícím řízení dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, byly ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. splněny podmínky pro rozhodnutí soudu bez nařízení ústního jednání. Dle § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 4 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 12 342 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta, Mgr. Petra Václavka, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, 2x písemné podání soudu ve věci samé - podání žaloby a návrhu na odkladný účinek žaloby, který byl žalobkyni soudem přiznán), dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d)

a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů zvýšena o částku 2 142 Kč odpovídající příslušné výši daně z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 16 342 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 22. prosince 2014

**Mgr. Alexandr Krysl, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Lenka Kovandová