



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 žalobkyně **M. V.**, zastoupené Mgr. Lucíí Nejedlou, advokátkou se sídlem v Prostějově, nám. E. Husserla 16a, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 22.3.2012 č.j. 1164/1.30/12/14.3, ve věci pokuty za správní delikt,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 22.3.2012 č.j. 1164/1.30/12/14.3 **se z r u š u j e** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 7.800,- Kč ve lhůtě 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Lucie Nejedlé, advokátky se sídlem v Prostějově, nám. E. Husserla 16a.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou žalobu se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 22.3.2012 č.j. 1164/1.30/12/14.3, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – Krajská pobočka v Olomouci ze dne 19.10.2011 č.j. OLA-2011/538610/131, jímž byla žalobkyni uložena pokuta za správní delikt ve výši 60.000,- Kč. Dle výroku prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně měla dopustit správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění (dále jen zákon o zaměstnanosti) tím, že umožnila na své provozovně – Restaurace U K. J. v P. fyzickým osobám J.A. a D. S. výkon pomocných prací v kuchyni a L. K. práci pomocné servírky, a to bez uzavřeného pracovněprávního vztahu či jiné smlouvy, tedy umožnila fyzickým osobám výkon nelegální práce tak, jak ji vymezuje ust. § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti.

V podané žalobě žalobkyně namítla, že žalovaný si stav kontroly záměrně přizpůsobil svým potřebám. Rozhodnutí opírá pouze o protokol z místního šetření ze dne 12.7.2011, který zachycuje výpovědi případných pracovníků, které se laicky vyjádřily k dotazům, aniž by byly žalovaným poučeny, jaké důsledky jejich vyjádření může mít, kdy bez účasti osoby znalé problematiky týkající se zaměstnávání v kontrolovaném provozu nebylo možno kontrolovat, jakým způsobem jsou dotazy těmto osobám kladeny, zda nebyly vedeny sugestivně či zda neměly za cíl uvést kontaktované osoby v omyl a vést je k odpovědi, která byla schopna navodit stav porušení předpisů. Závěry žalovaného označila žalobkyně za neobjektivní. Žalobkyně zdůraznila, že všechny tři osoby, tj. J. A., L. K. a D. S. nekonaly pracovní činnost ani při zahájení kontroly ani v jejím průběhu, neboť vyčkávaly příchodu žalobkyně. Jmenované byly dne 29.6.2011 poučeny účetní Ing. M., že nesmí započít s výkonem práce, dokud nebude vše řádně dojednáno s žalobkyní. Jmenované neměly na sobě pracovní oděv, který řádní zaměstnanci či brigádníci nosí, jakmile uzavřou pracovní smlouvu či dohodu o provedení práce a nelze souhlasit s tvrzením žalovaného, že tyto osoby šly do práce na odpolední směnu. Byly pozvány na konkurs na 15.00 hodin na pozici umývač nádobí, kdy se všechny tři ucházely o práci pomocné síly v kuchyni. Všechny jmenované čekaly na schodech na žalobkyni, přičemž tyto schody jsou veřejně přístupné, takže nelze souhlasit ani s tvrzením, že se zdržovaly na pracovišti a vykonávaly práci. Žalobkyně se dohodla na schůzce se jmenovanými na 15.00 hodin s tím, že sama připojí svůj podpis na dohody, což byl formální úkon. Žalovaný má prokázáno pouze to, že v době kontroly nebyly tyto dohody podepsané zaměstnavatelem, což nevylučuje, že k uzavření právního úkonu došlo, kdy shoda byla jasně vyjádřena a dohody nebyly pouze podepsány zaměstnavatelem. Tento stav nemůže být podle žalobkyně posuzován jako správní delikt, protože nemá naplněnou objektivní stránku, tj. společenskou nebezpečnost.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že žalobní námitky jsou totožné s námitkami odvolacími, a proto odkázal v celém rozsahu na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního v platném znění - dále

jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že dle protokolu o výsledku kontroly dodržování pracovněprávních předpisů, který byl sepsán dne 12.7.2011, proběhla v provozovně žalobkyně dne 4.7.2011 kontrola podle zákona o zaměstnanosti, kterou bylo zjištěno, že v provozovně žalobkyně pracují fyzické osoby uvedené v bodě I. protokolu na základě pracovní smlouvy či dohody o provedení práce. Pod bodem II. protokolu jsou dále uvedena jména L. K., D. S. a J. A., u nichž je zapsáno, že tyto osoby uvedly, že pracují jako pomocná servírka a pomocné síly v kuchyni, a že přišly v den kontroly na odpolední směnu a nemají uzavřenou pracovní smlouvu ani žádnou dohodu. Dále je v protokolu uvedeno, že žalobkyně v průběhu kontroly kontaktovala telefonicky svou účetní Ing. M., která kontrolním pracovníkům sdělila, že dne 29.6.2011 byly se jmenovanými osobami uzavřeny dohody o pracovní činnosti s datem nástupu 4.7.2011. Ve spise jsou založeny uvedené dohody o pracovní činnosti uzavřené dne 29.6.2011, podepsané jmenovanými a žalobkyní. Dále jsou součástí spisu záznamy o výpovědi ze dne 18.7.2011. L.K. ve své výpovědi uvedla, že dne 4.7.2011 poprvé přišla do provozovny, stejně jako její dvě kolegyně, stály v chodbě před kuchyní a čekaly na příchod žalobkyně. Předtím však přišli kontroloři a chtěli občanský průkaz a pracovní smlouvu. Jelikož je účetní Ing. M. poučila v týdnu předtím, že dohoda o pracovní činnosti není platná, pokud ji nepodepíše žalobkyně, tak L. K. uvedla, že dohodou uzavřenou nemá. J. A. ve své výpovědi uvedla, že souhlasí s výpovědí L. K. i D. S. a nerozumí tomu, proč k takové situaci došlo a proč si kontroloři mysleli, že všechny tři nelegálně pracují, když žádná nevykonávala žádnou práci a také si nelze dost dobře představit, že by všechny tři umývaly nádobí v jednom dřezu. Mělo být teprve určeno, která bude vybrána v rámci výběrového řízení. D. S. se ve své výpovědi ztotožnila s výpovědí L. K. a dodala, že kontrolní pracovnice je nenechala nic říct, nezajímalo ji, že když je kontrolovala, tak čekaly na žalobkyni, která měla teprve přijít na domluvenou schůzku a žádná z nich nepracovala. Žalobkyně podala dne 20.7.2011 námitky do protokolu o výsledku kontroly, jejichž přílohou jsou výše uvedené výpovědi. Vyjádřila nesouhlas se závěry kontrolního orgánu a označila je za subjektivní a laické. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 18.8.2011 č.j. OLA-2011/409713 námitkám nevyhověl, když setrval na závěru, že bylo dostatečně prokázáno, že jmenované pracovnice pracovaly dne 4.7.2011 na provozovně bez uzavřeného pracovněprávního vztahu či jiné smlouvy. Oznámením ze dne 7.9.2011, doručeným žalobkyni dne 12.9.2011, bylo zahájeno správní řízení ve věci správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutím ze dne 19.10.2011 č.j. OLA-2011/538610-131 byla žalobkyni za uvedený správní delikt uložena pokuta ve výši 60.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž zdůraznila, že jmenované tři pracovnice v okamžiku kontroly nekonaly žádnou pracovní činnost, neměly na sobě pracovní oděv, čekaly na schodech na žalobkyni, přičemž toto schodiště je veřejně přístupné i ostatním lidem, takže nelze souhlasit s tvrzením správního orgánu, že se zdržovaly na pracovišti a vykonávaly práci. Dále žalobkyně namítla, že nebyla zohledněna výpověď těchto osob ve správním řízení. O podaném odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. V odůvodnění svého rozhodnutí se žalovaný plně ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a dále uvedl, že bylo dostatečně prokázáno záznamem o provedeném šetření spáchání správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1

písm. c) zákona o zaměstnanosti, když žalobkyně ve své provozovně shora jmenovaným třem fyzickým osobám umožnila výkon nelegální práce. Podle žalovaného došlo k naplnění definice nelegální práce, jak je vymezena v ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když jmenované ve svém vyjádření do protokolu z kontroly ze dne 4.7.2011 výslovně potvrdily, že nemají s žalobkyní uzavřenou pracovní smlouvu ani dohodu. V další části odůvodnění se pak zabýval otázkou platnosti uzavřených dohod o provedení práce ze dne 29.6.2011.

Podle ust. § 50 odst. 3 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád) 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.

V posuzované věci shledal krajský soud podanou žalobu zcela důvodnou. Vycházel přitom především ze specifického charakteru sankčního řízení, jehož podstatu vyzdvihuje shora citované ust. § 50 odst. 3 správního řádu. V sankčním řízení, pod které lze zahrnout veškerá řízení, jejichž předmětem je jakékoliv správní trestání, se ve zcela krystalické podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak lhostejnosti účastníka řízení (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jen NSS – ze dne 22.1.2009 sp. zn. 1As 96/2008 publikovaný ve Sb. NSS pod č. 1856/2009). Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu jednoznačně stanoví povinnost správního orgánu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu účastníků řízení všechny rozhodné skutečnosti, a to nejen skutečnosti svědčící v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost, ale i skutečnosti svědčící v jeho prospěch. Konstantní judikatura správních soudů se dále dlouhodobě kloní k názoru, že rozhodování pouze na základě protokolů o kontrole či úředních záznamů o podání vysvětlení, jedná-li se o řízení o uložení sankce, aniž by bylo reflektováno na následně učiněné důkazní návrhy účastníka řízení, které by měly vyvrátit či jinak interpretovat kontrolní zjištění, vede zpravidla k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30.5.2008 č.j. 4As 21/2007-80, přiměřeně také rozsudky NSS ze dne 22.1.2009 sp. zn. 1As 96/2008 publikovaný ve Sb. NSS pod č. 1856/2009 nebo ze dne 9.9.2010 sp. zn. 1As 34/2010 publikovaný ve Sb. NSS pod č. 2208/2011). Krajský soud podotýká, že nedostatečnost protokolů o kontrole či záznamů o podání vysvětlení z důkazního hlediska (absentují-li jakékoliv další důkazy) je dána už tím, že byly pořízeny během kontroly samotné, jejíž výsledky pak mohou být podkladem pro zahájení vlastního správního řízení, v jehož rámci se teprve otevírá prostor pro dokazování.

V posuzované věci tedy krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku, že zcela nesprávně a v rozporu s citovanou soudní judikaturou je jediným podkladem pro napadené rozhodnutí protokol z místního šetření sepsaný dne 12.7.2011. Z obsahu tohoto protokolu navíc nevyplývá, že by tři jmenované osoby, ve vztahu k nimž byla žalobkyně uznána vinnou správním deliktem umožnění výkonu nelegální práce, nějakou konkrétní práci v době provádění kontroly vykonávaly. Protokol o kontrole obsahuje pouze sdělení jmenovaných k dotazu, zda mají podepsanu pracovní smlouvu či dohodu o provedení práce a jakou práci pro žalobkyni mají vykonávat. Není však popsáno, že by takovou či jinou práci v době kontroly fakticky

vykonávaly. K následujícím písemným výpovědím všech tří osob, které předložila žalobkyně spolu se svými námitkami k obsahu protokolu, v nichž všechny tři shodně uvádějí, že žádnou práci nevykonávaly, se kontrolní orgán nijak nevyjádřil. Tyto listinné důkazy zůstaly nevyhodnoceny správními orgány obou stupňů. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s odvolací námitkou, v níž žalobkyně uvedla, že jmenované tři osoby v době kontroly nevykonávaly žádnou práci, neměly na sobě pracovní oděv a stály na schodech, které se nacházejí ve veřejně přístupné části provozovny a nikoliv v části sloužící výlučně zaměstnancům.

Žalovaný tedy postupoval v rozporu s ust. § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání a shora uvedenými argumenty žalobkyně se vůbec nezabýval. Žalobkyně přitom v podaném odvolání ve shora citovaném rozsahu zpochybnila závěry správního orgánu I. stupně, týkající se naplnění skutkové podstaty správního deliktu, jenž je jí kladen za vinu, námitkou, že k výkonu žádné práce, a tudíž ani práce nelegální, označenými osobami nedošlo. Nezbytnost vypořádat se s takovým tvrzením žalobkyně doloženým již v průběhu kontrolního řízení také písemnými výpověďmi osob, které měly nelegální práci vykonávat, je zdůrazněna faktem, že se jedná o sankční řízení ve věci správního deliktu, v němž je kladen důraz na objektivní zjištění i těch skutečností, které svědčí ve prospěch osoby podezřelé ze spáchání správního deliktu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Na základě uvedeného je pak závěr správních orgánů obou stupňů o naplnění skutkové podstaty správního deliktu nepřezkoumatelný.

Žalobní námitkou týkající se posouzení platnosti uzavřených dohod o provedení práce se krajský soud nezabýval, neboť to za situace, kdy není přezkoumatelné, zda a jakou práci označené osoby vykonávaly, považoval za nadbytečné.

Na základě shora uvedené právní argumentace krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.), v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.) a v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.). Současně byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 4 s.ř.s.). V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyni, která měla ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč a dále v souvislosti s právním zastoupením, a to za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč a dvakrát režijní paušál po 300,- Kč, tj. celkem 4.800,- Kč (ust. § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění). Celková částka náhrady nákladů řízení tak činí 7.800,- Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.) týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu

30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 168 o.s.ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokátky, která žalobkyni v řízení zastupovala.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 15.5.2014

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu