



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 **P. K.**, zastoupené Mgr. Františkem Drlíkem, advokátem se sídlem v Šumperku, nám. Míru 9, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13, o přezkoumání rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28.12.2011 č.j. 2011/80550-421, ve věci pokuty za správní delikt,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28.12.2011 č.j. 2011/80550-421 se **z r u š u j e** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 7.800,- Kč ve lhůtě do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Františka Drlíka, advokáta se sídlem v Šumperku, nám. Míru 9.

O d ů v o d n ě n í

Podanou žalobu se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28.12.2011 č.j. 2011/80550-421 (jehož působnost přešla zákonem č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb.,

o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony s účinností od 1.1.2012 na Státní úřad inspekce práce – dále jen žalovaný), kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30.000,- Kč za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zaměstnanosti), kterého se dopustila tím, že umožnila dne 1.6.2011 dvěma fyzickým osobám výkon práce definovaný v ust. § 5 písm. e) bodu I. zákona o zaměstnanosti, a to paní P. N. výkon práce servírky-obsluhy, přípravu makrel na gril, inkasa na své provozovně na adrese L. 45, Š. bez uzavření pracovněprávního vztahu či jiné smlouvy a panu M. B. výkon přípravy makrel na gril v její provozovně na stejné adrese bez uzavření pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Dále bylo rozhodnuto, že žalobkyně je povinna nahradit náklady řízení v paušální částce 1.000,- Kč.

V podané žalobě žalobkyně namítala, že kontrolní orgán vzal pro svůj závěr za rozhodující prohlášení žalobkyně, P. N. a M. B. výhradně v den provedení kontroly, aniž by se dále zabýval dalšími tvrzeními žalobkyně a P. N., která byla podložena písemnými důkazy. Správní orgány neprovedly žalobkyní navrhované důkazy, a to výslech P. N., M. B. a účetního žalobkyně I. P. Správní orgán prvního stupně vyjádřil úvahu, že považuje výsledky navrhovaných osob za nadbytečné, neboť má za to, že skutkový stav byl dostatečně zjištěn na základě protokolu sepsaného dne 1.6.2011. Svědecké výpovědi pak nemohou žádným rozhodným způsobem vyvrátit skutková zjištění v den kontroly. Důvodně lze očekávat, že případné svědecké výpovědi by nebyly objektivní, ale ovlivněny hájením zájmů účastníka řízení, jednalo by se o bezcenné důkazy. Tuto úvahu označila žalobkyně za zcela v rozporu se základními zásadami správního řízení s tím, že byla hrubě porušeno její právo na spravedlivý proces. Uvedla, že jednak těmito důkazními návrhy realizovala svou povinnost důkazního břemene, dále charakter navrhovaných důkazů neumožňoval, aby je realizovala sama a také přesně uvedla, co výpovědi svědků sleduje. Zdůraznila, že správní orgán nemůže odmítnout provedení důkazu s tím, že od něho nelze očekávat potvrzení pravdivosti žalobkyní tvrzené skutečnosti, neboť nemůže předem hodnotit pravdivost a věrohodnost důkazů, aniž by je provedl. V této souvislosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26.6.2003 č.j. 22Ca 421/2002-35 publikovaný ve Sb. NSS pod č. 39/2003.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že správní orgán prvního stupně dostatečně ve svém rozhodnutí zdůvodnil, proč má za prokázané, že ke spáchání správního deliktu došlo tak, jak je uvedeno ve výrokové části jeho rozhodnutí. Žalovaný tyto závěry sdílí. Dále uvedl, že má za zcela vyloučené, aby si žalobkyně i P. N. nebyly s odstupem necelých čtyř měsíců v den kontroly vědomy existence dohody o provedení práce, obzvláště když vztah založený dohodou o provedení práce je vztahem úplatným. Žalovaný připouští, že obecně jakákoliv kontrola ze strany státních orgánů může kontrolované osobě způsobit stres. Je však toho názoru, že žalobkyně i P. N. zapomněly některé jednotlivosti, ale nikoliv elementární skutečnost, kterou je samotné uzavření dohody o provedení práce. Totéž platí i v případě M. B., kde žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného prvostupňového rozhodnutí (strana 2 odstavec třetí a strana 6), když s těmito závěry se rovněž ztotožňuje. K neprovedení důkazů svědeckou výpovědí žalobkyní navrhovaných osob žalovaný poukázal na ust. § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád), dle kterého není správní orgán vázán návrhy účastníků řízení na provedení důkazů. V daném případě pak správní orgány dostatečně zdůvodnily, proč

mají provedení navrhovaných důkazů za nadbytečné. Správní orgán prvního stupně neprovedl výslech svědků především s ohledem na stav zjištěný v den kontroly. Neobjektivnost žalobkyní navrhovaných svědků zmínil až jako druhotný, okrajový důvod. Dle žalovaného nelze žalobkyní zmiňovaný judikát na daný případ aplikovat, neboť se nevztahuje ke správnímu řízení, ale k daňovému řízení vedenému podle zák. č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších právních předpisů.

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 dne 1.6.2011 správní orgán prvního stupně provedl v restauraci provozované žalobkyní kontrolu podle zákona o zaměstnanosti, kterou zjistil, že zde vykonávali práci obsluhy, přípravy makrel na gril a inkasa paní P. N. a práci přípravy makrel na gril pan M. B. Oba na dotaz pracovníků kontroly uvedli, že nemají s žalobkyní uzavřen žádný pracovní právní vztah a že vypomáhají zdarma, neboť je to jejich přítelkyně. Žalobkyně pak do protokolu o provedení kontroly uvedla kontakt na účetního P., u něhož nechť si kontrolní pracovníci vyžádají mzdové listy, dohody a evidenci docházky s tím, že účetní ale nemá žádné doklady ani evidenci docházky. Dále do protokolu uvedla, že od 2.6. do 5.6.2011 nebude přítomna a že M.B. a P. N. jsou přítel a známá, kteří jí vypomáhají v práci zdarma, nemá s nimi uzavřeny žádné pracovní smlouvy ani dohodu o provedení práce ani jinou dohodu. Dle zjištění pracovníků kontrolního orgánu ze dne 2.6.2011 tohoto dne vykonávala práci obsluhy zákazníků v restauraci P. N., která uvedla, že zastupuje nepřítomnou žalobkyni, která je na dovolené a dále uvedla, že si byla u mzdového účetního na dobu nepřítomnosti žalobkyně sjednat dohodu o provedení práce, kterou však nemá u sebe. Dne 10.6.2011 byl u kontrolního orgánu sepsán protokol sp. zn. 348-11-Su/20 s žalobkyní, která uvedla, že P. N. dne 2.6.2011 podepisovala dohodu o pracovní činnosti a nikoliv dohodu o provedení práce a podepisovala ji z toho důvodu, že pan účetní odjíždí pryč. Dohoda je s nástupem od 1.7.2011. Tuto dohodu pak předložila kontrolním pracovníkům. Současně předložila dohodou o provedení práce, kterou uzavřela rovněž s P. N., a to dne 15.3.2011 na dobu od 15.3.2011 do 30.6.2011 na práci „příležitostní výpomoc v restauraci“, dále mzdový list za rok 2011 pro P. N., výplatní lístek za měsíc květen 2011, výplatnici mezd firmy za měsíc květen 2011 a kopii přípisu OSSZ Šumperk adresovaného M. B., z něhož se podává, že jmenovaný dne 6.6.2011 oznámil zahájení samostatné výdělečné činnosti – OSVČ spolupracující od 1.1.2011. Proto mu bylo ze strany OSSZ sděleno číslo účtu pro placení důchodového pojištění a další náležitosti platby. Stejněho dne, jako v případě žalobkyně, tj. 10.6.2011 byl kontrolním orgánem sepsán protokol s P. N., která uvedla, že se dne 2.6.2011 špatně vyjádřila, že nepodepsala dohodu o pracovní činnosti, neboť tuto podepsala již v březnu 2011, ale k 1.7.2011 podepsala pracovní smlouvu. Dále se ve spise nachází vyjádření ke kontrole ze dne 10.6.2011 P. N., která popsala jednání na úřadu práce s vedoucím kontrolního oddělení. Jeho chování označila za velmi stresující a nevhodné, kdy předmětem tohoto jednání bylo upřesnění jejich dosavadních vyjádření ve věci a objasnění charakteru a doby práce, kterou pro žalobkyni vykonávala. Dne 13.6.2011 byl kontrolním orgánem sepsán protokol o výsledku

kontroly. Téhož dne byl na úřadu práce sepsán také protokol se žalobkyní, která uvedla, že s M. B. žije od 1.1.2011 ve společné domácnosti. Dne 20.6.2011 podala žalobkyně námitky k protokolu. O námitkách bylo rozhodnuto rozhodnutím ze dne 1.7.2011 č.j. OLA-2011/318336-131 tak, že jim nebylo vyhověno. Oznámením ze dne 4.8.2011 č.j. SUA-2011/205481-61 bylo zahájeno správní řízení s žalobkyní ve věci správního deliktu. Žalobkyně se k podkladům rozhodnutí vyjádřila písemným podáním ze dne 22.8.2011, v němž navrhla provést důkaz výpovědí P. N., M. B., a to k otázce existence písemných dohod dokladujících právní vztahy s žalobkyní a dále výsledk účetního I. P. k doložení existence dohod v den provedení kontroly. Dne 12.9.2011 pod č.j. OLA2011/456675-131 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, kterým rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a uložil jí pokutu ve výši 30.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které odůvodnila shodně jako později podanou správní žalobu. O odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

Podle ust. § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu 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. V sankčním řízení proto nemůže platit bezvýhradně zásada vyjádřená v ust. § 52 správního řádu, jíž se dovolává žalovaný, tedy že správní orgán vždy provede ty důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, tedy jinými slovy, že správní orgán rozhoduje o tom, které z navržených důkazů budou provedeny. Realizace této zásady musí být nahlížena také povinností správního orgánu vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu. V posuzované věci se sice správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích vypořádaly s důvody, pro které odmítly provést navrhované důkazy, nicméně pochybily v tom, že jedinými podklady jejich rozhodnutí se pak staly protokoly ze dne 1.6.2011, tj. ze dne kontroly, které byly sepsané podle § 131 a § 132 zákona o zaměstnanosti a které jsou obsahově podáním vysvětlení žalobkyně i dalších kontrolovaných osob. Konstantní judikatura správních soudů se přitom 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.

Zcela důvodná je také žalobní námitka, kterou žalobkyně brojí proti hodnocení pravdivosti a věrohodnosti navržených důkazů správními orgány obou stupňů, aniž by tyto důkazy byly provedeny. V této souvislosti žalobkyně naprosto případně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26.6.2003 č.j. 22Ca 421/2002-35 publikovaný ve Sb. NSS č. 39/2003. Zde vyslovený závěr, že *správní orgán nemůže provedení důkazů odmítnout s tím, že od něho nelze očekávat potvrzení pravdivosti tvrzené skutečnosti (např. nevyslechnutí navržených svědků s poukazem na ekonomickou či personální propojenost s daňovým subjektem), neboť správní orgán nemůže předem hodnotit pravdivost a věrohodnost důkazů, aniž by je vůbec provedl*, nemá platnost pouze při aplikaci zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších právních předpisů, jak se nesprávně domnívá žalovaný, neboť vyjadřuje obecnou zásadu, která prostupuje všemi druhy správních řízení. V posuzované věci je její dodržení ještě zdůrazněno 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 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. závázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobkyni v řízení zastupoval.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po 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 27. března 2014

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu