



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D. ve věci žalobce **Euromontec CZ s.r.o.**, se sídlem Rakovník, Vysoká 145, zastoupeného Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Plzeň, Šafaříkovy sady 5, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce** se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18.8.2011, č.j. 1903/1.30/11/14.3, ve věci správního deliktu,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 18.8.2011, č.j. 1903/1.30/11/14.3 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11.712,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Zikmunda, advokáta se sídlem Plzeň, Šafaříkovy sady 5.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj ze dne 29.6.2011, č.j. 3379/7.III/11/14.3-9 (dále jen „Inspektorát“). Inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 90.000,- Kč za spáchání správního deliktu podle § 25 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIP“), jehož se měl žalobce dopustit tím, že s 9 osobami, které pro něj v květnu 2010 vykonávaly závislou práci při zpracování hlemýžďů ve výrobních prostorách společnosti HELIX – Liberec s.r.o., neuzavřel písemně pracovní smlouvy a porušil tak povinnost vyplývající z § 34 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Žalobce v žalobě namítal, že:

- 1) kontrola u žalobce, jejíž výsledky sloužily jako podklad pro správní řízení o uložení pokuty, byla provedena v rozporu se zákonem, neboť
 - a) při jejím zahájení nebyl přítomen člen statutárního orgánu žalobce (porušení § 7 odst. 1 písm. a) ZIP), když oznámení, že kontrola bude provedena dne 31.8.2010, bylo žalobci doručeno až 25.8.2010 a Inspektorát nereagoval na žádost žalobce o změnu termínu,
 - b) ačkoli měla být dle oznámení kontrola provedena dne 31.8.2010, byla provedena až „dne 30.9.2010 a dále průběžně tamtéž“, aniž by byl žalobce o změně termínu provedení kontroly informován,
 - c) inspektor provedl kontrolu, aniž by byl osobně přítomen na místě,
 - d) kontrolní zjištění byla prokazována protokolem o výsledku kontroly Úřadu práce v Děčíně ze dne 9.6.2010, ačkoli tento předal inspektorovi žalobce teprve dne 3.11.2010, tj. v den převzetí protokolu o kontrole Inspektorátu, tudíž hlavní důkaz – protokol o kontrole – o nějž Inspektorát opřel své rozhodnutí, byl získán nezákonným způsobem;
- 2) Inspektorát nezjistil skutečný stav věci, závěr o tom, že ve výroku rozhodnutí uvedené osoby vykonávaly závislou práci, toliko konstatuje;
- 3) již z podstaty věci není možné, aby Inspektorát zahájil správní řízení o uložení pokuty až cca 1 rok poté, kdy se měl žalobce správního deliktu dopustit;
- 4) správní orgány nevyslechly subdodavatele žalobce, tudíž skutkový stav nezjistily úplně, což vedlo k zaujetí nesprávného právního závěru, přičemž zdůvodnění neprovedení navrženého důkazu, tj. že není účelné vyslýchat vietnamského státního příslušníka bez právnického vzdělání, je naprostým excesem;
- 5) při stanovení pokuty správní orgány
 - a) v rozporu s judikaturou zhodnotily k tíži žalobce jeho předmět podnikání,
 - b) nezjistily majetkové poměry žalobce.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K žalobním bodům žalobce uvedl:

- Ad 1) a) Inspektorát informoval žalobce o zahájení kontroly již 2.7.2010, avšak žalobce si nevyzvedl oznámení z datové schránky, v žádosti o změnu termínu odeslané dne 27.8.2010 uvedla jednatelka žalobce, že není schopna se dne 31.8.2010 na úřad technicky dostat, avšak ráda se dostaví, pokud pro ni pošle úřad taxík, z čehož Inspektorát dovodil, že se jednatelka žalobce nemá v úmyslu zahájení kontroly zúčastnit. Žalobce tudíž neposkytl součinnost k tomu, aby byla kontrola zahájena zcela v souladu s procesními předpisy. Nadto není zřejmé, jakým způsobem byl žalobce poškozen na svých právech, když navíc tuto skutečnost žalobce nikdy v průběhu správního řízení nenamítal;
- Ad 1) c) tzv. „dokladová kontrola“ je při kontrolní činnosti orgánů inspekce práce běžnou praxí a není povinností inspektora učinit kontrolu přímo v sídle kontrolovaného subjektu, když lze kontrolní zjištění spolehlivě učinit z dokumentů;

- Ad 1) d) v průběhu řízení bylo provedeno řádné dokazování dne 30.5.2011, k němuž se žalobce nedostavil, ačkoli byl o jeho konání vyrozuměn, přičemž z úředního záznamu ze dne 30.5.2011 a z odůvodnění rozhodnutí Inspektorátu je zřejmé, že učinil své závěry z řady listinných důkazů, nikoli jen z protokolu o kontrole;
- Ad 2) výtky žalobce, že nebyl zjištěn dostatečně skutkový stav, je zcela nekonkrétní;
- Ad 3) správní řízení bylo zahájeno ve lhůtách dle § 36 odst. 2 ZIP, zahájení správního řízení až po ukončení kontroly je logické a nadto Inspektorát zahájil správní řízení 3 měsíce, nikoli rok po ukončení kontroly;
- Ad 4) výslech „subdodavatelů“ žalobce v řízení před Inspektorátem nenavrhoval, teprve v odvolání namítal, že jeho neprovedením zřejmě správní orgán sledoval úmysl poškodit žalobce. Inspektorát odůvodnil neprovedení výslechů „subdodavatelů“ žalobce jejich nadbytečností;
- Ad 5 a) i b) očekávání příkladné znalosti pracovněprávních předpisů od subjektu, který působil jako agentura práce, je zcela logické a inspektorát takto naplnil konkrétním obsahem kritérium, k němuž má při ukládání sankce přihlídnout.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že důvodem nepřevzetí písemností z datové schránky v červenci 2010 byla technická porucha, o čemž žalobce Inspektorát informoval již dne 3.11.2010, tudíž nelze žalobce vinit z neposkytnutí součinnosti, a dále, že o provedení dokazování dne 30.5.2011 nebyl vyrozuměn. Dále zdůraznil, že správní orgány nezjistily skutečný stav věci, neboť provedením výslechu subdodavatelů žalobce by nutně dospěly k závěru, že činnost těchto osob pro žalobce nesplňovala všechny znaky závislé práce dle § 2 odst. 4 zákoníku práce. Konečně namítl, že ZIP nestanovuje žádnou skutkovou podstatu správního deliktu, k němuž by došlo výkonem závislé práce v jiném než pracovněprávním vztahu.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 12.10.2010 obdržel Inspektorát protokol o výsledku kontroly sp. zn. 241-10-DC, provedené dne 9.6.2010 Úřadem práce Děčín, včetně souvisejícího spisového materiálu. Kontrolou provedenou dne 19.5.2010 ve výrobních prostorách společnosti Helix – Liberec, s.r.o. v Dolním Podluží bylo zjištěno, že zde pracuje 12 cizinců vietnamské státní příslušnosti, kteří jsou rozděleni do dvou směn (ranní a odpolední) a vykonávají zde pomocné práce – Výroba potravinářských výrobků (zpracování hlemýžďů). Dále bylo zjištěno, že mezi společnostmi Helix – Liberec s.r.o. a žalobcem je uzavřena smlouva o poskytnutí služeb, kterou se žalobce zavázal poskytnout příjemci za dohodnutou úplatu služby při výrobě potravinářských výrobků. Dále bylo zjištěno, že se třemi z uvedených cizinců má žalobce uzavřenu dohodu o provedení práce, kde vystupuje jako zaměstnavatel, který uvedené zaměstnance vysílá na základě cestovních příkazů k výkonu práce ke společnosti Helix – Liberec s.r.o., zatímco zbylých 9 cizinců pracujících v prostorách společnosti Helix – Liberec s.r.o. má s žalobcem uzavřenu objednávku služeb pro provedení oprávněné činnosti (zpracování hlemýžďů), avšak všichni mají živnostenská oprávnění a vystupují jako osoby

samostatně výdělečně činné. Úřad práce v Děčíně uvedl kontrolní závěr, že žalobce neporušil ZZam.

Dne 12.7.2010 bylo žalobci doručeno fikcí do datové schránky a dne 25.8.2010 fakticky poštou oznámení Inspektorátu, že dne 31.8.2010 bude v sídle úřadu provedena kontrola zaměřená na dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů žalobcem dle § 3 ZIP, obsahující rovněž výzvu k doložení listin. Dne 30.8.2010 bylo Inspektorátu doručeno sdělení žalobce, že namítá nedostatek pravomoci Inspektorátu kontrolovat osoby samostatně výdělečně činné, dále nedostatek místní příslušnosti a duplicitu kontroly, kterou již provedl Úřad práce v Děčíně, a sděluje, že jednatelka žalobce se není schopna technicky ve stanoveném termínu dostavit k provedení termínu (toliko v případě, že pro ni úřad zašle taxík). Dne 6.10.2010 vyhotovil Inspektorát protokol o kontrole, v němž uvedl, že kontrola u žalobce zaměřená na dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů byla provedena v sídle úřadu dne 30.9.2010 a dále průběžně tamtéž. Kontrolní zjištění, že žalobce neuzavřel písemně s 9 svými zaměstnanci pracovní smlouvu, ačkoli tyto osoby pro něj vykonávaly v květnu 2010 činnost, která splňovala pojmové znaky závislé práce dle § 2 odst. 4 zákoníku práce, se opíralo o citované písemné sdělení žalobce ze dne 30.8.2010 a žalobcem předloženou fotokopii protokolu o výsledku kontroly Úřadu práce v Děčíně ze dne 9.6.2010. Žalobci byl protokol předán dne 3.11.2010. Žalobce podal dne 10.11.2010 žádost o přezkoumání protokolu, v níž opětovně namítl, že kontrola nelegálního zaměstnávání patří do působnosti úřadu práce, dále zdůraznil, že vztah mezi ním a osobami pracujícími u společnosti Helix – Liberec s.r.o. byl vztahem obchodněprávním. Dále uvedl, že zakázka pro společnost Helix – Liberec s.r.o. byla krátkodobá, proto k její realizaci využil jednak svých zaměstnanců, a dále předmětných živnostníků. Jednalo se tedy o typický outsourcing, kdy obchodní partneři pracovali na vlastní odpovědnost, nesli i odpovědnost za vady a objednané služby prováděli na vlastním zařízení, které jim bylo smluvně pronajato. Šlo o vztah krátkodobý a účelový, žalobce jen zadával a kontroloval provedeno službu, nezodpovídal za pracovní podmínky. Dále uvedl, že se snaží o uzavření pracovněprávního vztahu se všemi osobami, vykonávající pro něj činnosti, avšak v daném případě uvedené osoby „chtěly vykonat pro žalobce službu na základě outsourcingu, k čemuž je nutí hlavně splnění náležitostí o účelu pobytu na území ČR“. Činnost vykonaná uvedenými 9 osobami nesplňovala náležitosti závislé práce uvedené v zákoníku práce a dále konkretizované judikaturou. Inspektorát dne 9.12.2010 protokol přezkoumal a ponechal jej v původním znění. Uvedl, že žalobce svá tvrzení o výkonu činnosti uvedených osob formou outsourcingu nijak neprokázal, že naopak je nepochybné, že tyto osoby vykonávaly závislou práci, neboť z kontrolního protokolu Úřadu práce v Děčíně je zřejmé, že vykonávaly zcela shodou práci, jako osoby, které byly v daných prostorách jako zaměstnanci. Nadto s výjimkou jediné osoby, nemá nikdo z uvedených 9 osob živnostenské oprávnění v oblasti zemědělské výroby. Dne 29.12.2010 podal žalobce proti protokolu ze dne 9.12.2010 námitky, které byly rozhodnutím vedoucího inspektora správního orgánu I. stupně ze dne 21.2.2011 zamítnuty.

Dne 25.5.2011 bylo žalobci doručeno oznámení Inspektorátu o zahájení správního řízení ve věci správního deliktu dle § 25 odst. 1 ZIP, obsahující poučení o procesních právech účastníka řízení a oznámení, že dne 30.5.2011 budou mimo

jednání provedeny listinné důkazy. Dne 27.5.2011 požádal zástupce žalobce o změnu termínu jednání ze dne 30.5.2011 na pozdější termín. Dne 30.5.2011 provedl Inspektorát mimo ústní jednání listinné důkazy, a to shora uvedené protokoly o kontrolách, smlouva o poskytnutí služeb uzavřená mezi žalobcem a společností Helix – Liberec s.r.o., objednávka služeb společností Helix – Liberec s.r.o., 9 objednávek služeb žalobce vůči jednotlivým dodavatelům, sdělení žalobce k oznámení o provedení kontroly a žádost o přezkoumání protokolu. Dne 9.6.2011 bylo žalobci doručeno oznámení Inspektorátu o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Současně sdělil žalobci, že dne 30.5.2011 se nekonalo jednání, nýbrž toliko provedení listinných důkazů, o čemž byl žalobce toliko vyrozuměn. Žalobce se dne 16.6.2011 k Inspektorátu dostavil, pořídil si fotokopii správního spisu a požádal o lhůtu 10 dnů k vyjádření. Dne 27.6.2011 se žalobce písemně vyjádřil k podkladům, poukázal na pokyn Ministerstva financí ČR č. D-285 a zdůraznil, že činnost, vykonávaná pro něj jmenovanými devíti osobami vietnamské státní příslušnosti na základě objednávek služeb pro společnost Helix – Liberec s.r.o. nesplňovala všechny definiční znaky závislé práce dle § 2 odst. 4 zákoníku práce a zmíněného pokynu. Dále vymezil pojem outsourcing a odlišil jej od pojmu „švarcsystém“ a namítl, že Inspektorát překročil své pravomoci, porušil základní práva žalobce jako účastníka řízení a nerespektoval zásadu presumpce neviny.

Dne 29.6.2011 vydal Inspektorát rozhodnutí č.j. 3379/7.III/11/14.3-9, jímž uložil žalobci pokutu ve výši 90.000,- Kč za spáchání shora specifikovaného správního deliktu podle § 25 odst. 1 ZIP. V odůvodnění uvedl, že kontrolou zjistil, že žalobce uzavřel se společností Helix – Liberec s.r.o. smlouvu o poskytnutí služeb č. 1/2010, na jejímž základě poskytoval této společnosti služby při výrobě potravinářských výrobků za dohodnutou úplatu 87,- Kč/hod., přičemž poskytování služby realizoval prostřednictvím 12 osob vietnamské státní příslušnosti, které na pracovišti společnosti Helix – Liberec s.r.o. vykonávaly práce při zpracování hlemýžďů. Dále uvedl, že se třemi z uvedených osob měl žalobce uzavřeny pracovněprávní vztahy, zatímco se zbylými devíti neuzavřel písemně pracovní smlouvy, ačkoli tyto osoby vykonávaly závislou práci, čímž porušil § 34 odst. 3 zákoníku práce. Inspektorát uvedl, že se bezpochyby jednalo o závislou práci, neboť šlo o práci pomocného dělníka při zpracování hlemýžďů, kterou jiní jeho zaměstnanci vykonávali v pracovněprávním vztahu za stejných pracovních podmínek a na stejném místě. Uvedl, že žalobce záměrně uzavíráním obchodněprávních vztahů zastíral skutečný stav, a sice, že šlo o závislou práci, o čemž svědčí text objednávky ze dne 26.3.2010, kdy společnost Helix – Liberec s.r.o. objednáva u žalobce službu spočívající v dodání 25 pracovníků v konkrétním termínu, určuje pracovní dobu, pracovní režim, uvádí možnost přesčasů a stanovuje cenu vztaženou k hodině práce, která je obsahově spíše výzvou k uzavření dohody agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnanců agentury k výkonu práce u uživatele dle § 308 zákoníku práce. Jelikož kontrolami u společnosti Helix – Liberec s.r.o. a agentury práce, která ve stejném období k výkonu práce u společnosti Helix – Liberec s.r.o. přidělovala své zaměstnance, bylo zjištěno, že předmětných 9 osob, které byly s žalobcem formálně v obchodním závazkovém vztahu, vykonávalo zcela shodnou práci jako většina zaměstnanců, je zřejmé, že žalobce realizoval postup obecně označovaný pojmem „švarcsystém“, čímž porušil § 3 zákoníku práce. Za potvrzení vlastních závěrů považuje Inspektorát shora uvedené vyjádření žalobce, že se mu u zmíněných 9 osob nepodařilo uzavřít pracovněprávní vztahy z důvodu jejich pobytových víz. Při stanovení výše pokuty přihlédl Inspektorát k předmětu podnikání žalobce (zprostředkování zaměstnání), což klade vyšší nároky na dodržování právních předpisů, kdy žalobce by měl působit jako „profesionální zaměstnavatel“.

Přitěžuje mu rovněž skutečnost, že se porušení povinností týkalo 9 osob. Polehčující okolností byla předchozí bezúhonnost. Sankce byla uložena ve výši 30 % sazby.

Žalobce v odvolání proti předmětnému rozhodnutí namítal, že Inspektorát nemohl zjistit a také nezjistil náležitě skutkový stav, neboť žádnou kontrolu faktického stavu neprovedl, tu provedl Úřad práce v Děčíně. Inspektorát provedl kontrolu až 30.9.2010, avšak žalobce ukončil svou činnost pro společnost Helix – Liberec s.r.o. v červnu 2010, proto je také ve výroku neurčitě uvedeno, že se žalobce dopustil správního deliktu „v květnu 2010“. Celý květen 2010 však neprováděl kontrolu ani Úřad práce v Děčíně. Dále namítal, že Inspektorát shromažďoval účelově důkazy v řízení vedeném pod jinou sp. zn., než pod kterou následně vydal rozhodnutí, fakticky šlo však o jedno řízení, tudíž odpovědnost za delikt zanikla. Zdůraznil, že výkon závislé práce Inspektorát jen konstatuje, nikoli prokazuje, odůvodnění neobsahuje hodnocení důkazů, toliko jejich soupis, úvahy správního orgánu jsou tak nepřezkoumatelné. Konstatování, že 9 pomocných dělníků vykonávalo práci za stejných pracovních podmínek jako zaměstnanci žalobce, nemá oporu v dokazování, neboť Inspektorát faktickou kontrolu neprovedl a nezjistil, za jakých pracovních podmínek zaměstnanci pracovali. Opětovně namítal též nedostatek věcné příslušnosti Inspektorátu. Rovněž uvedl, že Inspektorát zřejmě s úmyslem poškodit žalobce nevyslechl žádného ze zahraničních subdodavatelů, kteří jsou živnostníky oprávněnými podnikat na území ČR. Inspektorát tak nepřipustně a protiústavně zasahuje do autonomních obchodněprávních vztahů žalobce a jeho obchodních partnerů. Odůvodnění výše pokuty je nepřezkoumatelné.

Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že vytýkaná pochybení v postupu správního orgánu I. stupně neshledal. Je běžné, že Inspektorát při provádění kontroly zvolí určité období v minulosti, které v dané věci odpovídalo době provádění kontroly Úřadem práce v Děčíně. Zahájení správního řízení až po ukončení kontroly je rovněž běžné a logické a nejedná se o účelový žalobce poškozující postup. Kontrolní činnost má odlišnou právní úpravu, účel i výstup, jímž není správní rozhodnutí, nejedná se tudíž o totožná řízení. V oblasti kontroly pracovněprávních vztahů je skutkový stav prokazován zejména doklady, fyzická kontrola na místě není možná po celé kontrolované období, v některých případech je zcela bezúčelná. Výsledky kontroly byly důvodem pro zahájení správního řízení, přičemž podklady z kontrolního řízení se staly podklady pro vydání rozhodnutí o správním deliktu a ve správním řízení byly dne 30.5.2011 řádně provedeny, o čemž byl žalobce předem vyzooměn. V odůvodnění rozhodnutí Inspektorátu je dle žalovaného přezkoumatelným způsobem konstatováno, porušení jaké právní povinnosti se žalobce dopustil, a vyhodnoceno, z jakých podkladů toto porušení vyplývá. Odpovědnost žalobce za správní delikt nezanikla, neboť zákonné lhůty dle § 36 odst. 2 ZIP, tj. 1 rok od zahájení řízení a 3 roky od spáchání deliktu, neuběhly. Inspektorát zcela konkrétně uvedl, v čem spatřuje závažnost deliktu. Je zjevné, že nešlo o pouhé opomenutí, ale o cílené zastírání skutečného stavu. Výše pokuty je tak zcela přiměřená, splňuje preventivní i represivní funkci a zjevné, že nehrozí existenční ohrožení žalobce. Inspektorát se dle žalovaného vypořádal se všemi námitkami žalobce. Závěr o realizaci závislé práce předmětnými devíti zahraničními osobami je zcela správný, neboť práci pomocného dělníka při zpracování hlemýžďů nelze označit za „dílo“, obzvláště vykonávají-li souběžně totožnou činnost další osoby v pracovněprávním vztahu, je-li „hodnota díla“ stanovena hodinovou sazbou za práci a vykonávají-li tyto osoby práci jménem a na zodpovědnost „objednatele“. Inspektorát nevyslechl žádného „subdodavatele“ žalobce, neboť by to bylo mj. neúčelné, kdy vietnamský státní příslušník

bez právnického vzdělání je zcela jistě neznalý českého práva do té míry, aby mohl zodpovědně posoudit, zda jeho činnost naplňuje znaky závislé práce stanovené zákoníkem práce.

Ačkoli žalobce v žalobě již nenamítal nedostatek věcné příslušnosti Inspektorátu, v průběhu správního řízení se k dané otázce opakovaně kriticky vyjadřoval, přičemž věcnou příslušnost správního orgánu zkoumá soud z úřední povinnosti. Dle § 125 ZoZ ve znění účinném do 31.12.2011 byl výkon kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti svěřen úřadům práce, stejně jako projednávání správních deliktů podle ZoZ, mj. i deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, tj. umožnění výkonu nelegální práce. Teprve zákonem č. 367/2011 Sb., který s účinností od 1.1.2012 novelizoval ZoZ, byl výkon kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti, stejně jako projednávání správních deliktů podle ZoZ v prvním stupni svěřen oblastním inspektorátům práce. V posuzované věci bylo správní řízení o uložení pokuty zahájeno dne 24.5.2011 a rozhodnutí bylo Inspektorátem vydáno dne 29.6.2011. K provedení kontroly zaměřené na zjišťování nelegální práce a k vedení správního řízení o správním deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, ve znění účinném do 31.12.2011, tak byly v roce 2011 zjevně příslušné v prvním stupni úřady práce. Ačkoli Inspektorát kvalifikoval jednání žalobce jako správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. c) ZIP, tj., neuzavření pracovní smlouvy v písemné formě, k jehož projednání byl nepochybně dle § 35 odst. 1 ZIP také příslušný, nelze jeho postup považovat za správný, neboť ve skutečnosti Inspektorát vytýkal žalobci, že umožnil devíti osobám výkon nelegální práce, tj. závislé práce mimo pracovněprávní vztah, a nikoli, že s osobami, které by byly nesporně v řádném (legálním) pracovněprávním vztahu, neuzavřel pracovní smlouvu v písemné formě. Dokazování provedené Inspektorátem však bylo zaměřeno právě na zjištění, zda se v daném případě jednalo o závislou práci. Nesprávná kvalifikace skutku tak Inspektorátu umožnila obejít nedostatek své věcné příslušnosti a v důsledku vadné subsumpce skutku pod konkrétní právní normu rozhodnout o správním deliktu, jehož projednání nespadlo v dané době do působnosti Inspektorátu.

S ohledem na zjištěný obsah spisu soud konstatuje, že námitky specifikované v žalobním bodu 1) jsou sice zčásti opodstatněné, avšak jejich podrobnější analýzou se nebylo účelné zabývat, neboť tato pochybení nebyla způsobilá zkrátit žalobce na jeho právech ve smyslu § 65 s.r.s. Pokud totiž žalobce tvrdí, že veškerá dílčí pochybení Inspektorátu při zahájení a provádění kontroly mají ústít v závěr o nezákonnosti, a tudíž procesní nepoužitelnosti protokolu o kontrole ze dne 6.10.2010, pak ověřování správnosti uvedeného závěru by mělo význam pouze v případě, že by protokol o kontrole byl jediným důkazem, o nějž by se rozhodnutí o správním deliktu opíralo. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, neboť podkladem pro rozhodnutí Inspektorátu o uložení pokuty byla celá řada listinných důkazů shora specifikovaných a samotný protokol o kontrole sloužil de facto toliko jako podklad pro zahájení správního řízení. Proto se soud uvedeným žalobním bodem detailněji nezabýval.

Zcela stěžejní se naopak pro posouzení důvodnosti žaloby jeví obsah žalobního bodu 2), tj. nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány. Žalobce od počátku řízení namítal, že s předmětnými devíti zahraničními osobami nebyl ve vztahu pracovněprávním, nýbrž obchodním. Závěr, že žalobce s předmětnými osobami zastírali formálně uzavřeným obchodněprávním vztahem, založeným na základě objednávek služeb, výkon závislé práce, opřel Inspektorát zejména o kontext obsahu objednávky ze dne 26.3.2010, již společnost Helix –

Liberec s.r.o. objednává u žalobce službu spočívající v dodání 25 pracovníků v konkrétním termínu, určuje pracovní dobu, pracovní režim, uvádí možnost přesčasů a stanovuje cenu vztaženou k hodině práce, s obsahem smlouvy o poskytnutí služeb uzavřené následně mezi žalobcem a společností Helix – Liberec, s.r.o. na straně jedné a s obsahem jednotlivých objednávek služeb učiněných žalobcem vůči jednotlivým „subdodavatelům“ na straně druhé. Dále dovodil existenci tzv. „švarcsystému“ z porovnání obsahu činnosti a pracovních podmínek inkriminovaných devíti osob s činností a pracovními podmínkami dalších tří osob pracujících ve stejných prostorách pro žalobce v pracovněprávním vztahu a nadto řady dalších osob, které pracovaly pro společnost Helix – Liberec, s.r.o. jako agenturní zaměstnanci. Na tomto místě je třeba podotknout, že kontrolní zjištění z kontrol provedených přímo u společnosti Helix – Liberec, s.r.o. a třetího subjektu – agentury práce, nejsou obsahem spisu. Zásadním pochybením, jehož se Inspektorát v odůvodnění svých závěrů dopustil, je však naprostá absence popisu činnosti, kterou měly tyto osoby fakticky vykonávat. Jediný popis dané činnosti, odvozený z protokolu o kontrole Úřadu práce v Děčíně a citovaných objednávek služeb, je „pomocné práce – Výroba potravinářských výrobků (zpracování hlemýžďů)“, krajský soud hodnotí jako zcela nedostatečný.

Otázkou uzavírání zastřené pracovního vztahu se opakovaně detailně zabýval Nejvyšší správní soud, a to zejména v souvislosti s přezkumem rozhodnutí správních orgánů v oblasti daní. V rozsudku ze dne 13.2.2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35 (dostupný na www.nssoud.cz) Nejvyšší správní soud shrnul závěry dosavadní judikatury i její vývoj s ohledem na vývoj samotné právní úpravy vymezení pojmu „závislá práce“ v zákoníku práce. Dospěl tak zejména k vymezení definičních znaků závislé práce, jimiž jsou soustavnost, nutnost osobního výkonu práce, výkon práce podle pokynů zaměstnavatele, jednání jménem zaměstnavatele a zejména nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance, tj. vztah ekonomické závislosti. V podrobnostech k jednotlivým znakům odkazuje krajský soud na odůvodnění uvedeného rozsudku a judikaturu v něm zmiňovanou.

Zejména je však třeba zdůraznit, že při postihování nelegální práce musí správní orgán obviněnému prokázat naplnění všech uvedených znaků, tj. že zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Z uvedeného je zřejmé, že bez základního popisu prováděné činnosti se nelze v dané věci obejít, obzvláště za situace, kdy žalobce existenci pojmových znaků závislé práce popírá, poukazuje na krátkodobost vztahu a jednoznačnou dobrovolnost sjednání obchodněprávního vztahu ze strany jeho „subdodavatelů“. Pokud soud nemůže z obsahu spisu zjistit, co vlastně předmětné osoby v prostorách smluvního partnera žalobce dělaly, nemůže ani dovozovat, zda se jednalo o činnost, která byla předmětem hlavní činnosti daného podnikatele, tj. sama výrobní činnost, nebo zda šlo např. o úklidové práce, které jsou dle judikatury NSS i Ústavního soudu typickým případem činnosti vhodné pro žalobcem tvrzený outsourcing. Pojem „pomocné práce při zpracování hlemýžďů“ je nic neříkající.

S uvedeným úzce souvisí též posouzení důvodnosti žalobního bodu 4), tj. neprovedení výsledku s žalobcem kooperujících osob. Správní orgán veden v oblasti správního trestání vyšetřovací zásadou, je povinen zjišťovat skutečný stav věci a není závislý na procesní aktivitě účastníka. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 A 45/2011 akcentoval provést výsledek osob, s nimiž měl účastník řízení dle závěru učiněného správním orgánem uzavřít zastřené pracovní vztah.

V rozsudku sp. zn. 1 Afs 53/2011 uvedl, že na vůli osob setrvávajících ve vztahu obdobném závislé činnosti lze usuzovat nejen z důkazů přímých (jejich svědecké výpovědi), ale i z důkazů nepřímých, tvoří-li logický, ničím nenarušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů. Popsaný celistvý řetězec však v posuzované věci soud nenalezl. Naopak dospívá k závěru, že žalovaný měl k odvolací námitce žalobce k výsledku alespoň některých z těchto osob přistoupit. Namísto toho žalovaný konstatoval předem pravděpodobnou nízkou výtěžnost takového důkazního prostředku, a to způsobem zcela nepřipadným, kdy uvedený důkazní prostředek hodnotil dříve, aniž by se o jeho provedení alespoň pokusil. Předmětem výsledku uvedených osob jako svědků by bylo pouze a jen zjištění náplně jejich činnosti pro žalobce, nikoli právní hodnocení této činnosti. Stranou pozornosti správních orgánů pak zcela zůstala i další otázka, která mohla být výsledkem uvedených osob objasněna, tj. jejich vůle vstoupit do podřízeného vztahu vůči žalobci. Vztah podřízenosti a nadřízenosti je přitom základním znakem závislé práce, který závislou práci odlišuje od jiných vztahů občanskoprávních a obchodněprávních, kde strany smluvního vztahu vystupují zásadně v rovnocenné postavení (§ 3, § 2 odst. 2 zákoníku práce).

Důkazy, které byly ve spise shromážděny, sice byly řádně, tj. přečtením mimo jednání dne 30.5.2011 provedeny, o čemž byl žalobce předem vyrozuměn, avšak skutkový stav jimi nebyl bez důvodných pochybností prokázán. Lze sice souhlasit s žalovaným, že zodpovězení otázky, zda určitá osoba vykonává závislou práci, je otázkou právní, avšak k zodpovězení této právní otázky je nejprve nezbytné, aby příslušný orgán učinil cestou řádného dokazování úplná skutková zjištění. Stejně tak lze souhlasit s tvrzením žalovaného, že porušení povinnosti uzavřít písemně pracovní smlouvu lze zjistit prostou kontrolou dokumentů, tj. konstatováním absence písemné smlouvy. Prostou kontrolou dokladů však nelze zjistit, zda určitá osoba vykonává závislou práci.

K žalobnímu bodu 3), tj. možnosti zániku odpovědnosti za správní delikt z důvodu neprojednání v zákonem stanovené lhůtě, soud uvádí, že se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že správní řízení bylo zahájeno ve lhůtách dle § 36 odst. 2 ZIP, přičemž provádění kontroly a řízení o správním deliktu na sebe sice časově i logicky navazují, avšak netvoří jeden celek. Odpovědnost žalobce za správní delikt (bude-li mu jeho spáchání prokázáno) tak z důvodu uplynutí času nezanikla.

Posuzování důvodnosti žalobního bodu 5), týkajícího se přezkoumatelnosti odůvodnění uložené pokuty, tak bylo s ohledem na shora uvedené zcela bezpředmětné.

Krajský soud uzavírá, že v řízení před správním orgánem došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, spočívající v porušení povinnosti správního orgánu zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Proto soud napadené rozhodnutí bez jednání dle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro vady řízení zrušil a vrátil dle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc žalovanému k dalšímu řízení.

Právními názory vyslovenými v tomto rozsudku jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Budou tak povinny předně zjistit, zda činnost

vykonávaná předmětnými osobami pro žalobce v květnu 2010 splňovala znaky závislé práce, svá zjištění přezkoumatelným způsobem odůvodnit a v neposlední řadě jednání žalobce příleňavě právně kvalifikovat.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že v řízení plně procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce ve výši 11.712,- Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a 2) náklady za zastupování žalobce advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 6.300,- Kč za 3 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 2.100,- Kč stanovena dle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 AT), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 900,- Kč, tj. 3 x 300,- Kč dle § 13 odst. 3 AT, to vše zvýšené o DPH z odměny a náhrad ve výši 1.512,- Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem uvedené daně. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle ust. § 149 o.s.ř. per analogiam.

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

V Ostravě dne 20.2.2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu