



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **D. T. V.**, zast. Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Horní náměstí 103/2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2012, čj. 3082/1.30/12/14.3, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2012, čj. 3082/1.30/12/14.3, se z r u š u j e a věc se mu v r a c í k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 12.922,- Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Lipavského, a to do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce do rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále také jen "oblastní inspektorát ") ze dne 16. 7. 2012, čj. 6527/8.30/12/14.3, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 300.000,- Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč, a toto rozhodnutí potvrdil.

V jeho odůvodnění uvedl, že dne 10. 4. 2012 provedl oblastní inspektorát kontrolu dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 251/2005 Sb.“), a dle ustanovení § 125 v rozsahu ustanovení § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 435/2004 Sb.“). Kontrola byla provedena v provozovně žalobce v Hronově, nám. Čs. armády 110. V době kontroly byly při výkonu práce spočívající v obsluze zákazníků zjištěny dvě fyzické osoby, a to paní V. T., která inspektorům sdělila, že pracuje jako prodavačka při nepravdivé výpomoci bez uzavřené písemné smlouvy, a paní N. T. T. T., která sdělila, že v provozovně pomáhá jako prodavačka bez uzavřené smlouvy, protože žalobce musel odjet. Žalobce byl jako kontrolovaný subjekt telefonicky kontaktován a sdělil, že zatím nemá se svými zaměstnanci uzavřené žádné smlouvy. Dne 19. 4. 2012 doručil žalobce oblastnímu inspektorátu podání, v němž uvedl, že v době kontroly byl předvolán k převzetí povolení k pobytu na odbor azylové a migrační politiky v Hradci Králové a aby nemusel uzavřít prodejnu, požádal svoje dvě známé, aby ho tento den v obchodě zastoupily. Uvedl, že se jednalo o jednorázovou výpomoc, že se v žádném případě nejedná o trvalý pracovní poměr. Následně oblastní inspektorát vydal dne 14. 6. 2012 příkaz čj. 6527/8.30/12/14.3, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 300.000,- Kč za spáchání správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor a oblastnímu inspektorátu doručil dohodu o provedení práce uzavřenou s V. T. dne 2. 4. 2012, ukončení dohody o provedení práce s ní dohodou, její docházkový list, mzdový list a výplatní lístek. Současně zaslal i dohodu o provedení práce uzavřenou s N. T. T. T. ze dne 7. 4. 2012, její docházkový list za, mzdový list a výplatní lístek.

Ve správním řízení proto oblastní inspektorát pokračoval a dne 13. 7. 2012 proběhlo ústní jednání. Při něm bylo provedeno dokazování listinnými důkazy a vyslechnuty svědkyně V. T. i N. T. T. T.. Následně vydal dne 16. 7. 2012 oblastní inspektorát rozhodnutí, čj. 6527/8.30/12/14.3, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když dne 10. 4. 2012 umožnil výkon pracovní činnosti mimo pracovněprávní vztah spočívající v činnosti prodavačky textilu V. T. a v činnosti prodavačky a pokladní N. T. T. T., tedy porušil ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), vztahující se k závislé práci která může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu. Za uvedený správní delikt byla žalobci uložena dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 300.000,- Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

V reakci na odvolací námítky žalovaný s odkazem na ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nesouhlasil s názorem žalobce, že je rozhodnutí oblastního inspektorátu nepřezkoumatelné, ani že v něm absentuje, resp. že je nesprávné, hodnocení podkladů.

K námitce žalobce, že neovládá český jazyk, žalovaný uvedl, že oblastní inspektorát vycházel ze stavu zjištěného při kontrole a z telefonického sdělení žalobce. Dle § 31 odst. 8 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), je žalobce povinen zajistit, aby v provozovně byla v provozní době přítomna osoba splňující podmínku znalosti českého nebo slovenského jazyka. Z podání žalobce ze dne 18. 4. 2012 vyplývá, že se obvykle vyskytoval v provozovně sám. Nadto v uvedeném podání nerozporoval, že by český jazyk neovládal.

K námitce nepřítomnosti tlumočníka žalovaný konstatoval, že žalobce po celou dobu kontroly ani po jejím ukončení neučinil žádný úkon, kterým by signalizoval potřebu zajištění tlumočníka z jazyka českého do jazyka vietnamského a naopak. Dokonce sám učinil v českém jazyce dne 18. 4. 2012 podání vysvětlení, ze kterého vyplývá, že smysl sdělení inspektorů provádějících kontrolu zaznamenaný v protokole o výsledku kontroly pochopil. Pokud tedy žalobce neprohlásil, že neovládá český jazyk a tato skutečnost nevyplynula ani z obsahu předložených dokladů, není dle žalovaného nepřítomností tlumočníka porušeno právo žalobce na tlumočníka dle čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

K závěru o výkonu nelegální práce žalovaný uvedl, že pomine-li současné znění § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), není soustavnost znakem závislé práce, soustavnost trvání výkonu práce nelze posuzovat jen dle počtu dní, ale je třeba brát v úvahu dobu, po kterou byla činnost vykonávána. Při kontrole bylo přitom zjištěno, že dvě fyzické osoby vykonávaly činnost prodavaček nikoliv jen nahodile v daný okamžik, ale ve větším rozsahu, což bylo ve správním řízení prokázáno. Žalobce sám předloženými docházkami těchto osob doložil, že práce byla vykonávána opakovaně. Žalobce se tak dopustil správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnil výkon nelegální práce, jak jí definuje ustanovení § 5 písm. e) bod 1 téhož zákona. Tou se dle posledně zmíněného ustanovení rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Ohledně definice „závislé práce“ odkazuje zákon o zaměstnanosti na ustanovení § 2 zákoníku práce (na znění před tzv. velkou novelou, která byla provedena zákonem č. 365/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012 a kterou došlo i ke změně definičních znaků závislé práce). Znaky závislé práce tak jsou od 1. 1. 2012 uvedeny toliko v ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky, které musí být splněny kumulativně, jsou: práce vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, práce jménem zaměstnavatele, práce dle pokynů zaměstnavatele a osobní výkon práce zaměstnancem. Žalovaný zdůraznil, že naplněním těchto definičních znaků se zabýval a dospěl k závěru, že k naplnění formální stránky správního deliktu, tj. umožnění výkonu nelegální práce, v daném případě došlo.

Dle žalovaného byly při vedeném správním řízení respektovány zásady správního řízení, tedy i zásada materiální pravdy ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu. Oblastní inspektorát opatřil důkazy a provedl dokazování za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v potřebném rozsahu. Po posouzení jednotlivých důkazů a vyjádření pak byl učiněn závěr, že dne 10. 4. 2012

nebyla mezi žalobcem a N. T. T. T. a mezi žalobcem a V. T. uzavřena žádná dohoda o provedení práce a žalobce se tak dopustil správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Závěrem žalovaný uvedl, že v daném případě bylo přihlédnuto k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, přičemž žalobci byla pokuta uložena ve výši u spodní hranice zákonného rozpětí.

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhl jeho zrušení, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí orgánu prvního stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobce v první řadě namítl, že rozhodnutí orgánu prvního stupně je nepřezkoumatelné a vycházející z neopodstatněných předpokladů, neboť vychází pouze z protokolu o výsledku kontroly ze dne 17. 4. 2012, z dohod o provedení práce a z protokolů o výslechu svědků, jenž popisuje pouze co do obsahu, nikoliv však co do důvodů jejich užití při stanovení konkrétních skutečností rozhodných pro celkové posouzení jednání žalobce. Žalobce namítá, že v odůvodnění tohoto rozhodnutí absentuje jakákoli úvaha o tom, jakým způsobem byly hodnoceny podklady, a to jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí k této námitce pouze odkázal na protokol o výsledku kontroly, ze kterého citoval sdělení V. T. a N. T. T. T., a pak pouze doplnil, že žalobce nevyužil svého práva podat námitky proti protokolu o kontrole, ačkoliv byl o tom řádně poučen. Dle žalobce však nevyužití práva podat proti protokolu o kontrole námitky nezabavuje správní orgán povinnosti rozhodnutí řádně odůvodnit a uvést, jak byly hodnoceny podklady rozhodnutí a ze kterých podkladů vyplynuly konkrétní skutečnosti, na základě kterých je rozhodnutí vydáváno. Absence náležitostí odůvodnění rozhodnutí činí rozhodnutí jako takové nepřezkoumatelným a v tomto rozsahu nelze dle názoru žalobce ani činnost správního orgánu prvního stupně nahrazovat případným doplněním odůvodnění správním orgánem stupně druhého, neboť by tak byla žalobci nezákonně odebrána jedna instance.

Žalobce dále namítl, že rozhodnutí obou správních orgánů jsou nepřezkoumatelná i proto, že neobsahují výčet provedených důkazů a jejich hodnocení, na základě kterých by bylo možné dojít k závěru, že dohody o provedení práce byly zpracovány dodatečně, se zpětně uvedeným datem. Jak vyplývá z protokolu ze dne 13. 7. 2012, obě svědkyně jasně uvedly, že se žalobcem uzavřely dohody o provedení práce dne 7. 4. 2012, resp. dne 2. 4. 2012, tedy ještě před provedením kontroly. Opačný závěr, tedy že by pracovní smlouva uzavřena nebyla, žalobce, ani žádná z uvedených osob nikdy neuvedli, rozhodně pak ne procesně použitelným způsobem. Žalobce navíc nebyl v době provádění kontroly v provozovně přítomen. Při návratu zpět do provozovny zastihl inspektory již po vykonané kontrole na parkovišti u provozovny. Ti mu předložili k podpisu protokol o výsledku kontroly, který podepsal ve snaze vyvarovat se případných problémů, i když textu neporozuměl, protože neovládá český jazyk. Z tohoto důvodu nemohl žalobce správnímu orgánu ani sdělit žádné skutečnosti o případném neuzavření dohod o provedení práce, neboť český jazyk neovládá. Zastává-li tak správní orgán opačný

názor, tedy že žalobce umí česky, je na něm, aby takovou skutečnost prokázal. Správní orgán se však dle žalobce nevypořádal s jeho námitkami způsobem, ze kterého by bylo zřejmé, na základě jakých skutečností a provedených důkazů dospěl k závěru, že žalobce český jazyk skutečně ovládá, případně že pracovníci provádějící kontrolu ovládají jazyk vietnamský. Stejně tak se správní orgán ve shora uvedeném smyslu nevypořádal s tím, kdy a kde měl být protokol o výsledku kontroly žalobcem podepsán, a to zejména i s ohledem na skutečnost, že žalobce uvedl, že v průběhu kontroly nebyl přítomen v místě provozovny, jelikož byl na oddělení policie – odboru azylové a migrační politiky.

K samotnému podpisu protokolu navíc žalobce namítá, že se jím stvrzuje pouze převzetí protokolu, nikoliv však jeho správnost. K výsledku přezkoumání tohoto protokolu ze dne 27. 4. 2012 navíc žalobce již dříve namítal, že přezkumný orgán pouze referoval skutečnosti zjištěné při provedení kontroly, žádným způsobem však neuvedl, na základě jakých skutečností a úvah došel k jednoznačnému závěru, že námitce uvedené v žádosti žalobce o přezkoumání protokolu nevyhověl. Správní orgán se s výše uvedenými skutečnostmi nijak nevypořádal a neuvedl, na základě jakých konkrétních skutečností došel k závěru, že dohody o provedení práce byly uzavřeny dodatečně se zpětně uvedenými daty. O těchto skutečnostech žalobce a ani žádný ze svědků nevypověděl a tyto skutečnosti neplynou ani z jiných důkazů. K tomu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 4 Ads 177/2011-120, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil k použitelnosti podání vysvětlení, a dále rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115. Na základě nich žalobce dovodil, že záznam o kontrole, jakož i protokol o výsledku kontroly nejsou dostatečnými důkazy a nejsou dostatečné a průkazné, aby pouze na jejich základě mohl být učiněn závěr, že došlo k výkonu nelegální práce, pokud tyto skutečnosti při těchto úkonech nejsou podloženy dalším dokazováním v rámci správního řízení. Dle žalobce správní orgán ani neuvedl, z jakých důkazů (výpovědi svědků, kontrolní protokol, ...) má za prokázané, že doklady předložené žalobcem jsou účelové a antedatované. Nijak ani nezohlednil žalobcem poskytnuté záznamové archy, na kterých je průběžně zaznamenávána pravidelná docházka N. T. T. T. i V. T. do zaměstnání a na základě kterých byly zpracovány „sjetiny“ z účetního programu – mzdové podklady, ze kterých vyplývá, že uvedené osoby byly se žalobcem v pracovním vztahu tak, jak zákon vyžaduje. Tento podklad je psán vlastnoručně žalobcem a je z něho zřejmé, že je psán postupně. Žalobce má s ohledem na uvedené zato, že absence a nesprávnost hodnocení uvedených podkladů pro rozhodnutí je velmi podstatným nedostatkem odůvodnění rozhodnutí. Bylo tak porušeno jeho právo na spravedlivý proces garantované každému čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Pokud by i přes výše uvedené považoval krajský soud podklady dodané správním orgánům žalobcem za nevěrohodné, žalobce rovněž namítá, že v případě N. T. T. T. a V. T. by byla prokázána pouze ojedinělá přítomnost na pracovišti žalobce. Takováto ojedinělá přítomnost pak nezakládá výkon nelegální práce. Uvedené plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 4 Ads 177/2011-120, podle kterého se za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, považuje pouze taková práce, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle

pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu. Shodný závěr vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, čj. 4 Ads 75/2011-73, podle kterého tzv. záskok neboli jednorázovou přítomnost v prodejně nelze považovat za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Dle žalobce proto nelze mít v žádném případě zato, že by jeden den případné pracovní výpomoci paní N. T. T. v jeho prodejně mohl založit výkon nelegální práce, tedy i odpovědnost za správní delikt.

Dle názoru žalobce je rozhodnutí správního orgánu i vnitřně rozporné, neboť považuje svědecké výpovědi a předložené doklady za nevěrohodné, na straně druhé z těchto podkladů vychází při hodnocení a prokázání četnosti osob na pracovišti.

K průběhu kontroly žalobce dále namítá, že inspektoři při provádění kontroly jednali v rozporu s ustanovením § 8 písm. c) a písm. i) zákona č. 251/2005 Sb., když porušili povinnost chránit práva a právem chráněné zájmy kontrolované osoby a seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu tím, že kontrola byla prováděna v nepřítomnosti tlumočníka. Žalobce je občanem Vietnamské socialistické republiky a neovládá český jazyk natolik, aby byl schopen plně porozumět postupu správního orgánu včetně jeho právních následků. O možnosti žádat o tlumočníka poučen nebyl. Zároveň je třeba upozornit i na skutečnost, že s ohledem na neznalost vietnamského jazyka nemohly osoby provádějící kontrolu vědět, zda žalobce přítomnost tlumočníka vyžadoval či nikoliv. Stejná argumentace platí i pro protokol sepsaný s paní N. T. T. Z dalšího postupu žalobce, tj. ze skutečnosti, že k podání vysvětlení se dne 18. 4. 2012 dostavil za přítomnosti tlumočníka, je přitom zřejmé, že český jazyk neovládá.

Žalobce namítl i to, že nebyl v rozporu se zákonem o přestupcích poučen ani o možnosti odmítnout sdělovat informace pro případ, že by si přivodil nebezpečí stíhání pro správní delikt, což lze chápat jako hrubé porušení práva na obhajobu, potažmo práva na spravedlivý proces. Dle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké. V daném případě je Listina právním předpisem vyšší právní síly a je nadřazena zákonu o zaměstnanosti, zákonu o inspekci práce i zákonu přestupkovému.

Žalobce poukázal i na všeobecné zásady správního řízení, dle kterých musí správní orgán právníké či fyzické osobě spáchání správního deliktu či přestupku prokázat. Z definice výkonu nelegální práce jednoznačně vyplývá, že správní orgán je povinen prokázat skutečnost, že závislá práce je vykonávána mimo pracovněprávní vztah. Nelze tedy přistoupit na závěry učiněné správním orgánem, dle kterých je rozhodujícím kritériem pro hodnocení, zda jde či nejde o nelegální práci, pouze splnění povinnosti dle ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti, tedy nepřítomnost dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu na místě, kde fyzická osoba vykonává práci. Žalobce především poukazuje na zásadu materiální pravdy, obsaženou v ustanovení § 3 správního řádu, která se přímo vztahuje k určení rozsahu, v jakém správní orgán zjišťuje skutečnosti nutné pro provedení úkonu v určité věci. Zásada materiální pravdy nezbavuje správní orgán povinnosti opatřovat si z úřední povinnosti podklady pro rozhodnutí, zjišťovat všechny okolnosti důležité

pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu). Postup, kdy nedoložení příslušných dokladů přímo na místě je považováno bez dalšího za výkon nelegální práce, znamená opuštění zásady materiální pravdy, která musí být pro jakékoliv trestání (správní i trestní) stěžejní. Tento postup zcela pomíjí hlavní zásady správního trestání a tyto zásady nahrazuje v podstatě presumpcí zavinění, presumpcí spáchání správního deliktu, jelikož přistupuje pouze k formálnímu posuzování naplnění skutkové podstaty správního deliktu.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. Vyslovil nesouhlas s názorem žalobce, že jsou rozhodnutí obou stupňů nepřezkoumatelná. Dle jeho názoru orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí vyložil, ze kterých podkladů (důkazů) vycházel, rozvedl zjištění učiněná v den kontroly a vyložil, které právní předpisy při posouzení věci aplikoval. Odmítl tvrzení žalobce, že orgány inspekce jsou povinny prokazovat, že kontrolovaná osoba ovládá český jazyk. K důkazním prostředkům zdůraznil, že protokol o výsledku kontroly zachycuje skutkový stav a je v něm zaznamenáno vyjádření přítomných fyzických osob vykonávajících práci, přičemž podkladem pro jeho sepsání bylo mimo jiné i sdělení těchto osob (o čemž byl sepsán záznam) při kontrole jejich totožnosti. Protokol o výsledku kontroly byl pak užit ve správním řízení jako jeden z důkazních prostředků. Podotkl, že povinností inspektora je dle § 8 písm. g) zákona č. 251/2005 Sb., zjistit při kontrole skutečný stav a doložit kontrolní zjištění. Dle ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti je právnická nebo fyzická osoba povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Tuto povinnost žalobce nesplnil, proto byly přítomné fyzické osoby vyzvány k prokázání pracovněprávního vztahu. Nejednalo se tak o podání vysvětlení.

Žalovaný setrval na názoru, že mezi žalobcem a předmětnými dvěma osobami nebyla dne 10. 4. 2012 uzavřena žádná dohoda o provedení práce. Pokud by byly uzavřeny dohody dne 2. 4. a 7. 4. 2012, jistě by si při kontrole obě přítomné osoby na takovou skutečnost vzpomenuły a inspektorům by ji sdělily. Obě však naopak uvedly, že nemají uzavřenou žádnou smlouvu ani dohodu, že chodí vypomáhat nepravdělně a že pracují jako prodavačky. Žalovaný proto považuje jejich vyjádření dne 13. 7. 2012 o tom, že dohody dne 10. 4. 2012 existovaly, za účelové, vedené snahou vyhnout se postihu.

Závěrem žalovaný poukázal na to, že ojedinělost výkonu závislé práce pro žalobce nebyla v odvolacím řízení namítána. Argumentaci žalobce, který na jedné straně argumentuje, že mezi ním a oběma fyzickými osobami existoval pracovněprávní vztah, a na straně druhé poukazuje na ojedinělost práce, označil za vnitřně rozpornou. Rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které žalobce poukázal, jsou dle názoru žalovaného na danou věc nepřiléhavé.

Při jednání soudu konaném dne 21. ledna 2014 setrvaly obě strany sporu na svých argumentech a procesních návrzích.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a žalobu shledal důvodnou.

Z předloženého správního spisu vyplynulo, že dne 10. 4. 2012 provedl oblastní inspektorát kontrolu v provozovně žalobce v Hronově, nám. Čs. armády 110. Předmětem kontroly bylo dodržování povinnosti vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu a kontrola, zda není umožňován nebo uskutečňován výkon nelegální práce. Průběh kontroly a její výsledek byl zaznamenán do protokolu o výsledku kontroly ze dne 17. 4. 2012, čj. 3572/8.71/12/15.2. V době kontroly zastihli kontrolori v provozovně jako obsluhu dvě fyzické osoby (V. T. a N. T. T. T.), žalobce přítomen nebyl. Protokol o výsledku kontroly obsahuje přílohy, z nichž dvě (příloha č. 2 a 3) jsou nazvány „záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle § 132 odst. 1 a 2 zákona ... o zaměstnanosti“. V příloze č. 2 je zaznamenáno poskytnutí informace V. T., která kromě údajů o totožnosti sdělila, že nemá uzavřenou žádnou smlouvu ani dohodu, že chodí jen vypomáhat nepravdělně, že dostává 40,- Kč na hodinu bez výplatní pásky a že pracuje jako prodavačka. Tento záznam podepsala. V příloze č. 3 je zaznamenáno poskytnutí informace N. T. T. T., která rovněž kromě údajů o své totožnosti sdělila, že pomáhá v obchodě jen dnes, že nemá uzavřenou žádnou smlouvu ani dohodu, že pracuje jako prodavačka a pokladní a že zaskakuje za pana D., který musel odjet. Záznam také podepsala.

V podání ze dne 18. 4. 2012 zaslaném oblastnímu inspektorátu a nazvaném „podání vysvětlení“ žalobce uvedl, že v době kontroly byl předvolán k převzetí povolení k pobytu na odbor azylové a migrační politiky v Hradci Králové (fotokopii předvolání přiložil) a že požádal svoje dvě známé, aby ho tento den v obchodě zastoupily. Zdůraznil, že se jednalo o jednorázovou výpomoc, že se v žádném případě nejednalo o trvalý pracovní poměr. Následně dne 14. 6. 2012 vydal oblastní inspektorát příkaz čj. 6527/8.30/12/14.3, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 300.000,- Kč za spáchání správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Proti příkazu podal žalobce odpor a oblastnímu inspektorátu předložil dohodu o provedení práce uzavřenou s V. T. dne 2. 4. 2012, ukončení dohody o provedení práce s ní dohodou ze dne 20. 4. 2012, její docházkový list za 4/2012, její mzdový list za období roku 2012 a její výplatní lístek za IV/2012. Současně zaslal i dohodu o provedení práce uzavřenou s N. T. T. T. ze dne 7. 4. 2012, její docházkový list za 4-6/2012, její mzdový list za období roku 2012 a její výplatní lístek za IV-V/2012.

Oblastní inspektorát nařídil na den 13. 7. 2012 ústní jednání, při němž žalobce mimo jiné uvedl, že V. T. i N. T. T. T. u něj pracovaly na základě dohody o provedení práce, které byly uzavřeny ještě před započítáním výkonu jejich práce a před datem kontroly. Uvedl, že v době jejího provedení nebyl v provozovně přítomen a při návratu zastihl kontrolory na parkovišti u provozovny. Tam podepsal nějaký dokument, který mu předložili, že však jednání s kontrolory

nerozuměl, protože tam nebyl žádný tlumočník. Oblastní inspektorát provedl při tomto jednání dokazování listinnými důkazy a vyslechl jako svědkyně V. T. i N. T. T. T.. Obě shodně vypověděly, že se žalobcem měly písemně uzavřenou dohodu o provedení práce, kterou podepsaly ještě před předmětnou kontrolou, že dostávaly peněžní odměnu podle počtu odpracovaných hodin, které si žalobce evidoval.

Dne 16. 7. 2012 vydal oblastní inspektorát rozhodnutí, čj. 6527/8.30/12/14.3, kterým shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, když dne 10. 4. 2012 umožnil výkon pracovní činnosti mimo pracovněprávní vztah spočívající v činnosti prodavačky textilu V. T. a v činnosti prodavačky a pokladní N. T. T. T., tedy porušil ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), vztahující se k závislé práci která může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu. Za uvedený správní delikt byla žalobci uložena dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 300.000,- Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil žalobou napadeným rozhodnutím.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2. Podle zmíněného § 5 písm. e) bodu 1 se nelegální práci rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Podle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona lze za uvedený správní delikt uložit pokutu do 10 mil. Kč, nejméně však ve výši 250.000,- Kč.

Dle ustanovení § 3 zákona zákoníku práce může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Za základní pracovněprávní vztahy se přitom považují pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti.

Z ustanovení § 3 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 (tj. zejména s požadavkem zákonnosti a souladu s veřejným zájmem). Z ustanovení § 50 odst. 3 a 4 téhož zákona vyplývá povinnost správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, správní orgán je povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Pokud nejde o zákonem stanovený závazný podklad, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo.

Krajský soud musel přisvědčit žalobní námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť neobsahuje přezkoumatelné hodnocení všech provedených důkazů. Žalovaný a před ním i orgán prvního stupně sice podrobně a na několika místech svých rozhodnutí i opakovaně, popsali jednotlivé důkazy, které v průběhu správního řízení shromáždili, jejich řádné hodnocení však neprovedli. Jejich závěr, že dne 10. 4. 2012 umožnil žalobce výkon nelegální práce, postrádá vypořádání se se všemi důkazy a dostatečné a přesvědčivé odůvodnění. Nutno připomenout, že žalobci byla uložena pokuta pouze za jednání, kterého se měl dopustit umožněním výkonu nelegální práce dne 10. 4. 2012, kdy byla v jeho provozovně provedena kontrola. V době kontroly (dle protokolu byla zahájena ve 13:20 hod.) byly v provozovně zastíženy jako prodávající dvě osoby, z nichž jedna sdělila, že pomáhá v obchodě jen tento den a že zaskakuje za žalobce, který musel odjet. Druhá osoba sdělila, že chodí vypomáhat nepravidelně jako prodavačka a že dostává 40,- Kč na hodinu bez výplatní pásky. Žalobce nejdříve ve svém podání vysvětlení ze dne 18. 4. 2012 rovněž uvedl, že v době kontroly byl převzít povolení k pobytu na odboru azylové a migrační politiky v Hradci Králové (současně přitom předložil fotokopii předvolání k převzetí biometrického průkazu na tomto odboru na den 10. 4. 2012 ve 12:00 hod.) a že požádal svoje dvě známé, aby ho tento den v obchodě zastoupily. Následně při jednání před správním orgánem konaném dne 13. 7. 2012 všichni zúčastnění svá předchozí tvrzení změnili a žalobce předložil dokumenty, které měly naopak dokumentovat uzavření dohod o provedení práce s oběma zmíněnými osobami. Správní orgány tyto předložené dokumenty označily za dodatečně zpracované a výpovědi svědkyň za účelové. K tomu odkazovaly na zjištění učiněná při kontrole, tj. na protokol o výsledku kontroly a jeho přílohy, tj. záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob. Uvedené listiny lze bezpochyby považovat za listinné důkazy, které mají být při dokazování použity a hodnoceny. Nelze však přehlédnout, že jedna z osob zastížených při kontrole právě do zmíněného záznamu uvedla, že pouze zaskakuje za žalobce, který musel odjet, což následně žalobce i dokladoval předvoláním na odbor azylové a migrační politiky v Hradci Králové dne 10. 4. 2012. Tuto skutečnost však správní orgány nehodnotily, ani se jí vůbec nezabývaly, přestože právě 10. 4. 2012 mělo dojít k předmětnému správnímu deliktu.

Rovněž i závěr o tom, že dohody o provedení práce a další dokumenty předložené žalobcem (docházkové a mzdové listy a výplatní lístky) byly zpracovány dodatečně se zpětným datem, není řádně odůvodněn, a to zejména vzhledem k výpovědím svědkyň. Jestliže obě svědkyně při kontrole sdělily do záznamu sepsaného inspektory, že nemají uzavřenou žádnou smlouvu se žalobcem, a při následném výslechu u orgánu prvního stupně uvedly zcela něco jiného, pak jde o protichůdné projevy. Správní orgány se však nepokusily tento rozpor nijak odstranit či vyjasnit, dokonce ani při samotném výslechu uskutečněném dne 13. 7. 2012 nebylo svědkyním předestřeno jejich předchozí sdělení a nebyla položena otázka směřující k objasnění toho, proč při výslechu vypovídají odlišně. Správní orgány se tak pouze přiklonily k jedné z verzí (že smlouvy uzavřeny nebyly), aniž by však svůj závěr opřely o dostatečně a objektivně provedené dokazování, resp. řádné vyhodnocení rozporů a zdůvodnění, proč je právě tato verze pravdivá. Pouhé konstatování, že výpovědi svědkyň dne 13. 7. 2012 byly účelové s cílem napravit zjištěný závadný stav, postačit nemůže. Hodnocení důkazů není možné ztotožňovat

s rekapitulací obsahu listinných důkazů a svědeckých výpovědí. Při hodnocení důkazů je třeba zabývat se mimo jiné hlediskem jejich závažnosti pro posuzovanou věc a není možné opomenout kategorii jejich věrohodnosti, resp. pravdivosti, která by měla vyplynout z posouzení všech dalších souvislostí. Žádné úvahy v tomto směru však žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje.

Namítal-li žalovaný ve vyjádření k žalobě, že to byl žalobce, kdo ani náznakem neobjasňuje rozpor mezi sdělením zaznamenaným v protokolu o výsledku kontroly a vyjádřeními při ústním jednání, lze s tím sice souhlasit, ale zároveň je nutno připomenout, že především správní orgány mají povinnost ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodování. Tedy, jak poukazoval i žalobce, správní orgány musí dbát na dodržení zásady materiální pravdy, z níž mimo jiné vyplývá, že spáchání správního deliktu musí právnické či fyzické osobě prokázat. Je tak povinností správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti důležité pro vydání rozhodnutí. Při zjišťování skutkového stavu jako základu pro uložení sankce za správní delikt žalobce však správní orgány, jak vyplývá ze shora uvedeného, uvedený požadavek nedodržely.

Nutno tedy konstatovat, že protokol o výsledku kontroly dne 10. 4. 2012 a jeho přílohy v podobě záznamů nemohou být za popsané situace dostatečným podkladem k tomu, aby pouze na základě nich mohl být učiněn jednoznačný závěr o tom, že žalobce umožnil vykonávání nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, a byla mu uložena pokuta. Dle názoru krajského soudu nelze z provedeného dokazování přesvědčivě a dostatečným způsobem usoudit na takový skutkový stav, s nímž by byly závěry správních orgánů jak skutkové, tak i právní, v souladu.

Krajský soud má navíc i zato, že správní orgány se nedostatečně zabývaly i materiálním znakem předmětného správního deliktu. Žalobce tuto námitku vznesl sice až při jednání před soudem, avšak z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že materiální stránku deliktů je nutno zkoumat vždy ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. Kategorie správních deliktů je totiž kategorií trestního práva v širším slova smyslu, proto se i pro správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tj. materiální stránku. Smyslem právní úpravy dopadající na posuzovaný případ je vyloučení výkonu nelegální práce, tj. výkonu závislé práce bez pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Nutno podotknout, že pokud jde o den 10. 4. 2012, nebylo možno z dosud správními orgány provedeného dokazování jednoznačně uzavřít, zda tento den šlo o nahodilý záskok (zejména u osoby, která při kontrole uvedla, že je v provozovně žalobce pouze z důvodu jeho nepřítomnosti), či již o soustavnou práci pro žalobce.

Naproti tomu se krajský soud neztotožnil s námitkami žalobce, že mu měl být od počátku řízení ustanoven tlumočník, a pokud nebyl, že tím bylo porušeno jeho právo na tlumočníka, přičemž jinak by měly správní orgány prokazovat, že český jazyk ovládá. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce při žádném úkonu o přítomnost

tlumočníka nepožádal, se správními orgány komunikoval v češtině (i podání ze dne 18. 4. 2012 bylo sepsáno v češtině) a pak dne 13. 7. 2012 se s tlumočníkem sám dostavil k nařízenému ústnímu jednání. Pokud tedy účastník řízení neprohlásí, že neovládá jazyk, jímž se jednání vede, a tato skutečnost nevyplývá ani z obsahu správního spisu, a to v tomto případě skutečně z ničeho nevyplývalo, není tím porušeno jeho právo na přítomnost tlumočníka ve smyslu čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Dlužno dodat, že pokud žalobce vytýká rozhodnutím správních orgánů vnitřní rozpornost, protože na straně jedné svědecké výpovědi a předložené doklady pokládají za nevěrohodné a na straně druhé z těchto podkladů vycházejí při prokázání četnosti výkonu práce, nelze přehlédnout, že i jeho argumentace je nekonzistentní. Sám totiž tvrdí, že platí to, co je uvedeno v předložených dokumentech (uzavřených dohodách o provedení práce, docházkových, mzdových a výplatních listech), avšak současně, pokud by to nebylo shledáno věrohodným, že tedy šlo o ojedinělou přítomnost obou přítomných fyzických osob na pracovišti u žalobce. Je však třeba nutno znovu zopakovat, že je na správním orgánu, aby vedl řízení a provedl důkazy tak, aby bylo možno dospět k jednoznačnému a přesvědčivému závěru o skutkovém ději.

S ohledem na shora uvedené krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

Žalobce byl ve věci úspěšný, má proto nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud mu proto přiznal jejich náhradu spočívající v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč, náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem za celkem 3 úkony právní služby, z toho za dva úkony po 2.100,- Kč (§ 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhl. č. 177/1996 Sb. ve spojení s jejím § 7 a § 9, ve znění platném do 31. 12. 2012, tj. převzetí a příprava zastoupení a písemné podání žaloby) a jeden úkon právní pomoci ve výši 3.100,- Kč (§ 11 odst. 1 písm. g/ vyhl. č. 177/1996 Sb., ve spojení s jejím § 7 a § 9, ve znění platném a účinném od 1. 1. 2013, tj. účast při jednání soudu), a dále náhradu hotových výdajů za 3 úkony právní služby celkem 900,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhl.). Navýšení odměny zástupce žalobce jako plátce DPH činí 1.722,- Kč (§ 14 advokátního tarifu). Krajský soud uložil takto vyčíslené náklady zaplatit do rukou zástupce žalobce, neboť jde o advokáta.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení

rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 28. ledna 2014

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu