



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Hany Kadaňové ve věci

žalobce: **STAVBAPROJ s.r.o.**, IČO 28579518
se sídlem náměstí Přátelství 1518/2, Praha 10
zastoupený opatrovníkem advokátem Mgr. Filipem Wágnerem
se sídlem Olšanská 2643/1a, Praha 3

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
se sídlem Kolářská 451/13, Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č. j. 3052/1.30/19-4,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 27. 6. 2019, č. j. 3052/1.30/19-4, a rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 19. 3. 2019, č. j. 22328/10.30/18-15, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 19. 3. 2019, č. j. 22328/10.30/18-15. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 28. 7. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že neměl v místě pracoviště – výstavba rodinného domu na adrese: lokalita [redacted], dne 12. 6. 2017 kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu (dále jen „předmětné doklady“) tří fyzických osob identifikovaných jménem, příjmením, datem narození, bydlištěm a státní příslušností vykonávajících pro žalobce zednické a pomocné stavební práce na uvedené stavbě, čímž žalobce porušil § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Za spáchaný přestupek byla žalobci dle § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že v den, kdy proběhla kontrola, se na pracovišti nacházelo celkem šest jeho zaměstnanců, přičemž tři z nich dle žalovaného nepředložili předmětné doklady. Žalobce naopak tvrdil, že tyto tři zaměstnanci předmětné doklady kontrolorům předložili, což ostatně potvrzují i zbývající tři zaměstnanci. Žalovaný přitom vycházel ze skutečnosti, že dotčení tři zaměstnanci podepsali kontrolorům listinu, že předmětné dokumenty nepředložili. Dle žalobce však tyto zaměstnanci nevěděli, co ve skutečnosti podepsali, a domnívali se, že podepisují listinu o předložení předmětných dokumentů. Nadto byla dle žalobce tato listina značně nečitelná a působila dojmem, že byla dodatečně upravována. Dotčení zaměstnanci od ní neobdrželi kopii. Jakmile se na pracoviště dostavil jednatel žalobce, předložilo mu všech šest zaměstnanců předmětné doklady. Žalobce tak neviděl důvod, proč by je předtím nepředložili kontrolorům. Žalobce podotkl, že kontrola byla jeho jednatelem oznámena telefonicky, o povinnosti předložit předmětné doklady a o jejich nepředložení ovšem informován nebyl.
3. Dle § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanoví povinnost mít v místě pracoviště zaměstnanců kopie předmětných dokladů. Tuto povinnost zaměstnavatele nelze přenášet na zaměstnance. Zaměstnavatel by měl tyto doklady mít v listinné podobě, avšak v případě zvláštních okolností (např. pokud má více pracovišť, ale s malým počtem zaměstnanců, nebo v případě zvláštní povahy činnosti zaměstnavatele), je možné je předložit v elektronické podobě. Žalobce podniká v oblasti stavebnictví, v níž je naprosto běžné, že se provádí (třebas jen drobné) stavební práce na více místech. Ne vždy je možné nechávat na těchto místech listinné pracovní smlouvy, jelikož to často neumožňuje povaha pracoviště. Tyto smlouvy také nelze ponechat „jen tak někde ležet“, a to i s ohledem na ochranu osobních údajů, k čemuž se vyjadřoval i Úřad na ochranu osobních údajů.
4. Jednatel žalobce měl veškeré předmětné dokumenty u sebe v elektronické podobě. Stačilo, aby ho kontrolori vyzvali k jejich zaslání a mohli je mít k dispozici v řádu minut.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Koneckonců i žalovaný připouští, že jsou případy, kdy nelze mít předmětné doklady na pracovišti v listinné podobě, což byl dle žalobce i případ předmětného pracoviště. Jednatel žalobce se během pracovní doby pohyboval mezi pracovišti a konkrétně v době kontroly čerpal pauzu, přesto by i v takovém případě byl s to neprodleně zaslat kontrolorům předmětné dokumenty, pokud by jej o to požádali, či mu alespoň sdělili, co bude obsahem kontroly.

5. Dne 14. 6. 2017 se jednatel žalobce dostavil k prvostupňovému orgánu, kde doložil jeden z předmětných dokumentů. O skutečnosti, že tento dokument nebyl kontrolorům (společně s dalšími dvěma) při kontrole předložen, se však nedozvěděl při této příležitosti, ale až později.
6. Dále měl žalobce za to, že se kontroloři dopustili neoprávněného vstupu do obydlí. Stran definice obydlí odkázal na nález Ústavního soudu Pl.ÚS 3/09. Za obydlí se považuje vše, co člověku slouží k bydlení, dle judikatury je důležitá hlavně faktická způsobilost k bydlení a to, zda je daný byt, či dům k tomuto účelu zařízený a využíváný. Kontrolované pracoviště se nacházelo v rodinném domě, který byl určený k bydlení, a práce na něm vykonávané byly již v podstatě finální, tedy neměly vliv na možnost jej využívat k bydlení. Jednalo se tedy o obydlí soukromé osoby a nikoli o stavbu ve smyslu stavebního zákona, jak tvrdí správní orgány. Kontrolní řád přitom v § 7 zakazuje vstup kontrolující osoby do obydlí.
7. Žalobce podotkl, že jeho tvrzení, že předmětné doklady nebyly na pracovišti, protože je měl stavbyvedoucí v kapse, přičemž ten nebyl v době kontroly na stanovišti přítomen, bylo vytrženo z kontextu a dezinterpretováno tak, že jednatel žalobce připustil, aby předmětné doklady na pracovišti chyběly. Žalobce zopakoval, že předmětné doklady měl jednatel žalobce k dispozici v elektronické podobě, kromě toho mohli mít u sebe předmětné doklady také zaměstnanci, ze své vlastní iniciativy.
8. Žalobce rovněž upozornil, že mu nikdy nebylo předloženo příslušné pověření ke kontrole a dále poukázal na to, že by měl existovat plán kontrolních prohlídek, aby bylo zamezeno zneužití pravomoci.
9. Závěrem žalobce navrhl eventuální moderaci trestu.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, přičemž ke všem žalobním bodům odkázal na napadené a prvostupňové rozhodnutí, neboť žalobce v žalobě toliko opakuje námitky vznesené v průběhu správního řízení.

Posouzení žaloby soudem

11. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Soud má za to, že právní úprava účinná v době spáchání vytýkaného přestupku (dne 12. 6. 2017) byla pro žalobce příznivější než úprava pozdější, a to z hlediska doby, do níž mělo být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí a při jejímž nedodržení by zanikla odpovědnost žalobce za delikt. Soud vychází z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který je též promítnut do § 112 odst. 1 přestupkového zákona, tedy že se na pachatele aplikuje právní úprava účinná ke dni spáchání deliktu, přičemž pozdější úprava se užije jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

13. Dle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 30. 6. 2017, musely správní orgány obou stupňů nejpozději do 3 let od spáchání deliktu uložit žalobci pokutu, přičemž v rámci této objektivní lhůty měl prvostupňový orgán roční subjektivní lhůtu (ode dne, kdy se o deliktu dozvěděl) pro zahájení řízení.
14. Dle přestupkového zákona činí objektivní promlčecí doba pro zánik odpovědnosti za přestupek (a možnost uložení pokuty) 5 let od spáchání přestupku (§ 32 odst. 3 část věty první za středníkem přestupkového zákona *jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání*). K zahájení řízení musí dojít nejpozději do 3 let od spáchání přestupku, přičemž přestupkový zákon subjektivní lhůtu pro zahájení řízení nestanoví, viz § 29 písm. a) [*odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby*], § 30 písm. b) [*promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč; horní hranice předmětného deliktu činila a dosud činí 500 000 Kč*], § 31 odst. 1 [*promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku...*] a § 32 odst. 2 písm. b) [*promlčecí doba se přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením*].
15. Z výše uvedeného je zřejmé, že úprava dle zákona o zaměstnanosti, která mj. stanoví roční subjektivní lhůtu pro zahájení řízení, je pro žalobce příznivější (lhůty/doby jsou kratší) než úprava dle přestupkového zákona.
16. Soud pro úplnost dodává, že Ústavní soud svými nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a sp. zn. Pl. ÚS 4/20 zrušil § 112 odst. 2 přestupkového zákona, když toto ustanovení bylo v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, neboť stanovilo, že se od účinnosti přestupkového zákona lhůty (pro zahájení řízení, pro uložení pokuty a pro zánik odpovědnosti za delikt) dle dosavadních zákonů nepoužijí, leč odpovědnost delikt nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt dle dosavadních zákonů. Toto ustanovení tedy zakotvovalo pravidlo, že se na pachatele vždy použije méně příznivá úprava. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002-98, Sb. NSS 1041/2007, přitom nemůže správní soud při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vyjít z právního stavu, který tu byl v době jeho vydání [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], jestliže taková právní úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost.
17. Zánik odpovědnosti za delikt v důsledku prekluze (veřejnoprávní uplynutí promlčecí doby) je jedním z aspektů trestnosti deliktu. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, proto k zániku odpovědnosti za správní delikt uplynutím času (prekluzi) přihlíží správní soudy všech stupňů z úřední povinnosti.
18. S přihlédnutím k výše uvedeným východiskům soud přistoupil k posouzení dodržení lhůty pro zahájení řízení. Při kontrole provedené dne 12. 6. 2017 bylo zjištěno, že žalobce neměl v místě pracoviště předmětné doklady, čímž byla zcela naplněna skutková podstata předmětného deliktu, tudíž tímto dnem se o něm prvostupňový orgán dozvěděl. Soud k tomu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, dle něhož se správní orgán „dozví“ o porušení cenových předpisů dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým. Citovaný judikát je aplikovatelný i na projednávanou věc, neboť

Shodu s prvopisem potvrzuje:

porušení cenových předpisů bylo tzv. jiným správním deliktem, dnes přestupkem. Soud dodává, že vyhotovení protokolu o kontrole ze dne 27. 7. 2017 a vyřízení námitek proti němu ze dne 15. 9. 2017 nemá na okamžik dozvědění se o spáchání deliktu žádný vliv.

19. Lhůta pro zahájení řízení stanovená dle § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 30. 6. 2017, tak končila dne 12. 6. 2018. Řízení s žalobcem však bylo zahájeno až dne 24. 9. 2018 doručením příkazu ze dne 19. 9. 2018, č. j. 22328/10.30/18-3 (§ 150 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 90 odst. 1 přestupkového zákona). Je tedy zjevné, že odpovědnost žalobce za předmětný přestupek zanikla z důvodu nedodržení lhůty pro zahájení správního řízení.
20. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39, jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti. Soud dodává, že citovaný judikát dopadá i na aplikaci nynějšího přestupkového zákona.
21. Soud proto konstatuje, že nepřihlédl-li žalovaný k zániku žalobcovy odpovědnosti za vytýkaný delikt z důvodu prekluze, což byl povinen učinit z úřední povinnosti, dopustil se podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nutno dodat, že na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce postupoval dle tehdy platného a účinného ustanovení právního předpisu, neboť to bylo následně shledáno protiústavním.
22. Závěrem soud dodává, že s ohledem na zánik odpovědnosti žalobce za delikt kladený mu za vinu se již soud nezabýval žalobními námitkami, a to pro jejich bezpředmětnost.

Závěr

23. Jelikož soud dospěl k závěru, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, zrušil napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to bez jednání. Zároveň soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také prvostupňové rozhodnutí, neboť u prekludovaného deliktu již nelze jinak, než zastavit řízení. Dále soud vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, v němž budou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tj. zohlední, že došlo k prekluzi odpovědnosti u žalobci vytýkaného deliktu.
24. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Jiné náklady spojené se soudním řízením nebyly žalobcem konkretizovány ani doloženy. Soud pro úplnost dodává, že v soudním řízení správním se neuplatní vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, ani nosné důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13, na jejichž základě lze nezastoupenému účastníkovi řízení, jenž má právo na náhradu nákladů řízení, přiznat náhradu hotových

Shodu s prvopisem potvrzuje:

výdajů v paušální výši (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Praha 27. června 2022

Mgr. Milan Tauber v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: