

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Antonína Koukala a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce C. G. S., s.r.o.,** zastoupené správcem konkursní podstaty Ing. J. Š., proti **žalovanému Ministerstvu práce a sociálních věcí,** Na poříčním právu 1/376, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2000, č. j. 44/38259/99,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 5. 2000, č. j. 44/38259/99 **se zrušuje** a věc **se vrací** Ministerstvu práce a sociálních věcí k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4225 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou ze dne 26. 7. 2000 se žalobce domáhal přezkoumání výše cit. rozhodnutí žalovaného, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu Práce v Semilech ze dne 13. 9. 1999, č. j. 6/C3/509/99, kterým byla žalobci udělena pokuta ve výši 150 000 Kč. V žalobě se uvádí, že dne 8. 4. 1999 byla v sídle žalobce provedena Úřadem práce v Semilech kontrola podle § 8 zák. č. 9/1991 Sb. Kontrolou bylo zjištěno, že v sídle žalobce pracovaly cizinky na základě smlouvy o dílo uzavřené se společností K. – S., s.r.o. Tato smlouva byla kontrolnímu orgánu předložena. Žalobce současně sdělil kontrolnímu orgánu, že má uzavřenu ještě jednu smlouvu o dílo, a to se společností I., v. o. s. Tuto smlouvu žalobce kontrolnímu orgánu nepředložil, neboť byla uložena v sídle společnosti I., v. o. s. Spolupráce se společností I. je dokladována i fakturami, o čemž se kontrolní orgán mohl přesvědčit. Protokol o provedené kontrole byl na

adresu sídla žalobce doručen dne 20. 4. 1999 v nepřítomnosti jednatele společnosti, převzetí potvrdila řadová pracovnice žalobce, která není pověřena přebíráním pošty, jednatel žalobce se tedy s obsahem protokolu seznámil až 26. 4. 1999 a dne 27. 4. 1999 zaslal své vyjádření k protokolu, které však bylo úřadem práce i žalovaným považováno za opožděné, neboť již uplynula pětidenní lhůta k vyjádření. Dle názoru žalobce nelze takto stanovenou pětidenní lhůtu považovat za přiměřenou, v civilním řízení je odvolací lhůta patnáctidenní, v trestním řízení osmidenní a domnívá se, že obdobné lhůty by měl dodržovat i kontrolní orgán, protože v opačném případě neumožňuje druhé straně záležitost řádně prostudovat a případně vyhledat advokátní nebo jinou specializovanou pomoc. Rozhodnutí Úřadu práce v Semilech ze dne 13. 9. 1999, č. j. 6/C3/509/99 o uložení pokuty žalobci ve výši 150 000 Kč bylo odůvodněno kontrolními zjištěními ze dne 8. 4. 1999 a absolutně ničím neprokázaným podezřením, že cizinci byli ve skutečnosti zaměstnanci žalobce. K takovému závěru dospěl Úřad práce v Semilech poté, kdy se údajně bezvýsledně pokoušel kontaktovat společnost K. – S., s.r.o., s níž zahájil dne 2. 2. 1999 správní řízení o uložení pokuty za porušení ust. § 2 odst. 2 zák. č. 1/1991 Sb. Tento postup úřadu práce dle žalobce vzbuzuje dojem, že účelem bylo za každou cenu uložit pokutu, s tímto cílem byl formulován prvotní protokol o výsledcích kontroly, proto byla stanovena neúnosně krátká lhůta k podání námitek a nakonec byla pokuta uložena té společnosti, která shodou okolností byla k dispozici, bez ohledu na skutkový stav. Kontrolní orgán nepostupoval v souladu se správním řádem, který mu ukládá opatřit si veškeré dostupné podklady pro rozhodnutí. Doklady, které si opatřil kontrolní orgán, hodnotil nesprávně a jednostranně, čímž dospěl k nesprávným skutkovým i právním závěrům. Žalobce je přesvědčen, že vady správního řízení, které předcházelo rozhodnutí o uložení pokuty jsou natolik závažné, že zcela zásadním způsobem ovlivnily zákonnost napadeného rozhodnutí, zejména namítá porušení § 3 odst. 1, 2, 3, 4 a § 32 odst. 1 správního řádu. Žalobce proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného a také rozhodnutí Úřadu práce v Semilech ze dne 13. 9. 1999 ze dne 13. 9. 1999 č. j. 6/C3/509/99 zrušil a věc vrátil Úřadu práce v Semilech k dalšímu řízení. Žalobce současně navrhuje, aby soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí.

Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 2001, č. j. 6A 65/2000-7 soud odložil vykonatelnost napadeného rozhodnutí do doby pravomocného skončení soudního řízení v této věci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že skutečnost, že žalovaný nepřihlédl k obsahu smlouvy uzavřené mezi žalobcem a společností K. – S. s.r.o., není stěžejní otázkou a na uloženou sankci tato skutečnost neměla zásadní vliv. Správní orgán prvního stupně i žalovaný konstatovali, že smlouva v době kontroly neexistovala, jelikož nebyla kontrolním racovníkům předložena. I kdyby však smlouva byla předložena, nemělo by to na posouzení věci vliv. Obě smlouvy o dílo předložené žalobcem dle názoru žalovaného svým obsahem nenaplňují znaky smlouvy o dílo, a projev vůle smluvních stran dle obsahu těchto smluv směřoval ke zprostředkování zaměstnanců pro žalobce jeho smluvními partnery. Žalobce uzavřel s oběma svými smluvními partnery smlouvy o dílo, jejichž předmětem byla výroba broušených kamenů bez konkretizace. Dále tím, že se dodavatelé zavazovali k plnění norem spotřeby práce, byla popřena zásada, že zhotovitel postupuje při provádění díla samostatně. Dle smlouvy se společností K. – S., s.r.o. a také dle původní smlouvy se společností I. v.o.s. prováděl dodavatel dílo v určeném objektu objednatele na jeho technologickém zařízení. Žalovaný svůj názor, že smlouvy o dílo měly jen zastřít faktický stav, kdy dodavatelé díla pouze dodali žalobci zaměstnance, dále opírá o kontrolní zjištění ze dne 8. 4. 1999, kdy bylo zjištěno, že cizince rozděluje do směn, přiděluje jim práci a tu také kontroluje, pracovník žalobce, a že zhotovitelé dodávají pouze potřebný počet pracovníků dle potřeb žalobce.

Žalovaný je toho názoru, že z doložených skutečností lze dostatečně určitě učinit závěr, že žalobce uzavřením smluv o dílo pouze dissimuloval jiný právní vztah, v němž povinností dodavatelů bylo zajistit pro něj pracovní síly, které žalobce fakticky zaměstnával. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i žalovaného vycházela ze zjištění popsaných v protokolech o kontrolách žalobce ze dne 17. 12. 1998 a 8. 4. 1999, z obsahu předložených smluv o dílo a vyjádření učiněných žalobcem v průběhu správního řízení, žalovaný má tedy za to, že vycházel z dostatečně podloženého skutkového zjištění a má za to, že dbal práv žalobce jako účastníka řízení. Navrhuje tedy, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítnul.

V replice ze dne 8. 6. 2001 žalobce uvádí, že smlouvy o dílo, které žalovaný pochybňuje, byly uzavřeny v souladu splatnými předpisy. Předmětem smlouvy byl výrobek – šaton ze skla v příslušných velikostech, kvalitě a množství. Toto byla kritéria pro fakturaci dodavatele. Vzhledem k charakteru technologického procesu a výrobku není jiná kvantifikace možná. Zhotovitel měl od žalobce k dispozici potřebné strojní zařízení a pracoval s materiálem, který mu dodal žalobce. Zhotovitel měl určenu osobu z řad svých zaměstnanců, která pracovníky řídila a veškerá jednání mezi žalobcem a zhotovitelem se konala prostřednictvím této pověřené osoby. Dále žalobce upozorňuje, že k tomuto řešení přistoupil až poté, kdy se mu nepodařilo za pomoci Úřadu práce v Semilech zajistit dostatečný počet vlastních pracovníků. Pokud jde o zmeškání povinné pětidenní lhůty, žalobce se řídil poučením v protokolu, kde je výslovně uvedeno, že může podat námitky do 5 dnů od seznámení se s protokolem. Žalobce námitky podal ve lhůtě poté, co se s protokolem seznámil jednatel žalobce.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že Úřad práce v Semilech provedl dne 17. 12. 1998 v sídle žalobce kontrolu, o níž byl sepsán protokol ze dne 14. 1. 1999. Dne 14. 1. 1999 podal žalobce proti tomuto protokolu námitky. Úřad práce v Semilech odpověděl na tyto námitky dne 28. 1. 1999. Dále je ve správním spise založena smlouva o dílo ze dne 1. 12. 1998 uzavřená mezi žalobcem a K. – S. s.r.o. Další kontrola byla provedena Úřadem práce v Semilech u žalobce dne 8. 4. 1999, o jejímž výsledku byl sepsán protokol ze dne 26. 4. 1999. K tomuto protokolu zaslal dne 27. 4. 1999 žalobce své vyjádření. O námitkách žalobce rozhodl Úřad práce v rozhodnutím ze dne 7. 5. 1999, zn. C3/99 tak, že shledal námitky žalobce za nedůvodné, neboť byly podány po pětidenní lhůtě od seznámení s protokolem uvedené v poučení o protokolu. Dále je ve spise založeno vyrozumění Úřadu práce v Semilech o zahájení správního řízení ze dne 16. 8. 1999, zn. 6/C3/509/99. K tomu se žalobce vyjádřil dopisem ze dne 20. 8. 1999. Dále je ve spise založen Protokol o ústním jednání konaném na kontrolním oddělení Úřadu práce v Semilech dne 23. 8. 1999 a dopis žalobce ze dne 25. 8. 1999 spolu s dvěma přiloženými smlouvami o dílo ze dne 25. 9. 1998 uzavřenými mezi žalobcem a společností I., v.o.s. Rozhodnutím Úřadu práce v Semilech ze dne 13. 9. 1999 č. j. 6/C3/509/99 byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za porušení ustanovení § 2 odst. 2 zák. č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 29. 9. 1999 odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věci. V odvolání žalobce uvedl, že ke dni kontroly dne 17. 12. 1999 pracovali v provozovně žalobce pouze zaměstnanci firmy K. – S., smlouva se společností I., v.o.s. byla již uzavřena, ale kontrolnímu orgánu nebyla předložena, neboť v té době zaměstnanci této společnosti pro žalobce nepracovali. V současné době má žalobce uzavřenou s touto společností novou smlouvu upravenou dle připomínek živnostenského úřadu a úřadu práce. Kopie obou smluv byly předloženy Úřadu práce v Semilech dne 25. 5. 1999. Dále žalobce uvádí, že námitky proti protokolu byly možná podány po pětidenní lhůtě ode dne doručení, ale v souladu s poučením byly námitky podány ve lhůtě od pěti dnů poté, co se žalobce seznámil s protokolem. Žalobce v odvolání dále uvádí, že správní orgán 1. stupně nevzal v úvahu

žalobcem předložené argumenty a nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci, neboť si neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí. Správní orgán si opatřil jen určité podklady, které nesprávně a jednostranně hodnotil, a tím dospěl k vadným skutkovým i právním závěrům. Dne 7. 10. 1999 postoupil Úřad práce v Semilech spisový materiál v dané věci Ministerstvu práce a sociálních věcí. Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2000, č. j. 44/38259/99 žalovaný odvolání žalobce zamítnul a napadené rozhodnutí potvrdil.

Věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, proto byla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti žaloby. Konstatoval, že žaloba je podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 30. 5. 2002, dle podacího razítka soudu žaloba došla soudu dne 28. 7. 2002), jde o rozhodnutí, proti němuž je žaloba přípustná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Dle ust. § 32 odst. 1, 2 zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění platném ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (dále jen „správní řád“), je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení. Podkladem pro rozhodnutí jsou zejména podání, návrhy a vyjádření účastníků řízení, důkazy, čestná prohlášení, jakož i skutečnosti všeobecně známé nebo známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán.

Správní orgán opřel své rozhodnutí pouze o kontrolní zjištění ze dne 17. 11. 1998 a dne 8. 4. 1999 a dále listinné důkazy – výše cit. smlouvy o dílo. Tyto důkazy nelze považovat za dostatečné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci. Žalovaný i správní orgán prvního stupně při svém rozhodování vycházely zejména z obsahu smluv, které shledaly nevěrohodnými, a to zejména proto, že dle výpisu z obchodního rejstříku není broušení skla předmětem podnikání společnosti K. – S., s.r.o., a dále také proto, že předmětná smlouva není podepsána jednatelem této společnosti. Pro tyto skutečnosti, a dále s přihlédnutím k tomu, že zaměstnanci společnosti K. – S. měli své úkony provádět na zařízení žalobce, dospěl žalovaný k závěru, že skutečným zaměstnavatelem byl žalobce. Žalovaný však přesvědčivě nevyvrátil námitky žalobce, že výše uvedení cizinci nejsou jeho zaměstnanci, ale jde o zaměstnance společnosti K.- S., s.r.o., případně společnosti I., v.o.s. Správní orgán prvního stupně byl povinen v souladu s § 32 odst. 1 správního řádu opatřit si potřebné podklady ke zjištění, kdo je skutečně zaměstnavatelem v rozhodnutí jmenovaných cizinců, kterým nebylo uděleno povolení k zaměstnání. Za tím účelem bylo třeba vyslechnout zejména tyto cizince, zjistit, kdo je přijímal do pracovního poměru, kdo jim vyplácí mzdu atd. Jak bylo výše uvedeno, postup správního orgánu prvního i druhého stupně nelze tedy považovat za dostatečný pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci a zjištění nade vší pochybnost, že subjektem, který porušil ustanovení § 2 odst. 2 zák. č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti je žalobce, nikoli společnost K. – S., s.r.o. nebo I.A, v.o.s.

V dané věci má Nejvyšší správní soud za to, že ve správním řízení nepostupoval správní orgán prvního stupně ani žalovaný v souladu s výše uvedeným ustanoveními správního řádu, a dále, že bylo porušeno ust. § 3 odst. 4 správního řádu, které stanoví, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Řízení je třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností.

S ohledem na skutečnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise a vyžaduje zásadní doplnění, zrušil soud rozhodnutí žalovaného pro vady řízení bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud neshledal důvod k současnému zrušení rozhodnutí vydaného v 1. stupni, když se jím bude žalovaný znovu zabývat v řízení odvolacím.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce měl v tomto řízení úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení. Ty jsou tvořeny částkou 1000 Kč za zaplacený soudní poplatek, dále dle vyhl. č. 177/1996 Sb. částkou 3000 Kč za tři úkony zastoupení JUDr. Alenou Tichou, advokátkou se sídlem v Jablonci nad Nisou, Liberecká 3, které bylo ukončeno v průběhu řízení (převzetí a příprava zastoupení, zpracování žaloby, repliky) s třemi paušály v celkové výši 225 Kč. Proto soud uložil žalovanému uhradit výše uvedené náklady řízení v obvyklé lhůtě přímo žalobci.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. února 2004

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu