



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína, a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **BUPA, s.r.o.**, se sídlem Rosice, Trávníky 74, zastoupeného Mgr. Tomášem Vybíralem, advokátem se sídlem Brno, Rybníček 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Horní náměstí 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2013, č. j. 1117/1.30/13/14.3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 7. 2014, č. j. 62 A 40/2013 – 56,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Dosavadní průběh řízení

Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) provedl dne 23. 5. 2012 kontrolu v provozovně stěžovatele „Herna Bar“ na adrese Husovo nám. 34, Polná. Při kontrole zjistil, že v provozovně vykonává nelegální práci P. C., nar. X a příkazem z 27. 8. 2012, č. j.13166/5.72/12/14.3., sp. zn. 339/12/2057, uložil žalobci pokutu ve výši 250.000 Kč za správní delikt spáchaný na úseku nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti.

Stěžovatel proti příkazu podal odpor; správní orgán I. stupně následně po provedeném řízení rozhodnutím z 18. 1. 2013, č. j. 18781/5.30/12/14.3., sp. zn. 339/12/2057, uložil žalobci za uvedený správní delikt pokutu ve výši 250.000 Kč.

Státní úřad inspekce práce (dále též „*žalovaný*“) rozhodnutím z 25. 4. 2013, č. j. 1117/1.30/13/14.3 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Krajský soud v Brně rozsudkem z 9. 7. 2014, č. j. 62A 40/2013-56, žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost

Žalobce (dále též jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

V ní žalovanému vytýká nesprávný postup při zajištění důkazů. Stěžovatel namítá, že jediným faktickým důkazem ve správním řízení byl dotazník vyplněný P. C., nad rámec dotazníku byla důkazem již jen dohoda o provedení práce. Stěžovatel je názoru, že odpovědi příp. chybějící odpovědi v dotazníku neměly být předmětem interpretace a spekulací ze strany správního orgánu nebo krajského soudu, dotazník měl jako důkaz pouze prokázat či zpochybnit spáchání správního deliktu. Stěžovatel taktéž namítl, že dotazník je zaměřený na pracovní poměr založený pracovní smlouvou, kdežto pracovní právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr mají svá specifika, a proto část dotazníku nemůže mít důkazní hodnotu. Stěžovatel odmítá názor, že dotazník prokazuje spáchání správního deliktu.

Stěžovatel dále tvrdí, že dohoda o provedení práce sjednaná s P. C. byla v době kontroly na pracovišti k dispozici. Pokud měl tedy žalovaný pochybnosti o existenci pracovního vztahu, měl je vypořádat na místě. Stěžovatel zdůraznil, že dohodu o provedení práce podepsanou zaměstnavatelem a zaměstnancem ve správním řízení předložil. Tato dohoda podle něj nemůže být odmítnuta jen proto, že chybí její identifikace v dotazníku.

Stěžovatel rovněž setrval na svém dřívějším postoji, že kontrolní protokol nebyl podepsán oprávněnou osobou a navrhl provedení důkazu porovnáním podpisového vzoru jednatele stěžovatele s podpisem na plné moci z 1. 6. 2012.

Stěžovatel je přesvědčen, že závěry krajského soudu nemají oporu v dokazování a byly učiněny v rozporu se zásadou „*v pochybnostech ve prospěch obviněného*“. Stěžovatel poukázal na to, že žalovaný mu měl nade vše pochybnost prokázat spáchání správního deliktu a pokud by tak učinil, nemusel krajský soud následně spekulovat o výkladu a smyslu provedeného důkazu a dovozovat účelovost tvrzení stěžovatele. Podle stěžovatele mu nemůže být kladeno k tíži, že v řízení nebyly provedeny další důkazy např. výslech svědka, že žádná osoba ve zmíněném rozhodnutí nebyla poučena podle § 55 odst. 5 správního řádu, ani že žalovaný neprovedl z kontroly 23. 5. 2015 žádný zápis ani dílčí protokol.

Stěžovatel závěrem tvrdí, že výše sankce je pro něj likvidační, poukázal přitom na své hospodářské výsledky, které doložil již k žádosti o odkladný účinek žaloby. Stěžovatel uvedl, že nepřiměřenost výše sankce nemohl napadnout až do okamžiku, kdy i vláda České republiky prostřednictvím ministryně práce a sociálních věcí sama upozornila na nepřiměřenou tvrdost spodní hranice sankce. Stěžovatel uvedl, že návrh vlády na snížení dolní hranice sankce je ve výši jedné pětiny sankce uložené stěžovateli.

Žalovaný setrval na svém postoji a ztotožnil se se závěry krajského soudu.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud výtky stěžovatele vůči podkladům rozhodnutí resp. vůči dokazování podřadil k důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád

pokračování

správní (dále jen „s. ř. s.“); námitku proti výši pokuty podřadil Nejvyšší správní soud k důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z podkladů, které opatřil žalovaný ve správním řízení (záznam vyhotovený P. C. z 23. 5. 2012, protokol o výsledku kontroly z 6. 6. 2012, dohoda o provedení práce sjednanou mezi P. C. a stěžovatelem dne 20. 5. 2012) učinil Nejvyšší správní soud následující skutková zjištění.

Sama P. C. v záznamu z 23. 5. 2012 svou činnost charakterizovala jako práci závislou na zaměstnavateli. Pracovní pozici v provozovně vymezila jako „barmanka“. Dotazovaná dále označila osobu, která jí přiděluje práci a uvedla, že pracovní prostředky náleží zaměstnavateli. Podle jejího názoru za výsledky práce taktéž odpovídá zaměstnavatel. Důkazní hodnotu tohoto záznamu nesnižuje ani později předložená dohoda o provedení práce z 20. 5. 2012, která naopak uvedené skutečnosti o charakteru vykonávané práce P. C. potvrzuje.

Stěžovatel tvrdí, že s P. C. dohodu o provedení práce sjednal řádně již 20. 5. 2012, a že tato dohoda v době kontroly byla na pracovišti. Věrohodnost uvedeného tvrzení však snižuje skutečnost, že v době kontroly dohodu žalovanému neposkytl ani stěžovatel ani kontrolovaná osoba. Přestože obě strany měly pracovněprávní vztah sjednat už dříve, stěžovatel dohodu o provedení práce předložil až při podpisu protokolu o výsledku kontroly dne 6. 6. 2012. Stěžovateli přitom nemohlo nic bránit v tom, aby sjednanou dohodu předložil relativně ihned; obdobně též P. C. za této situace měly být alespoň známy sjednané podmínky dohody.

Krajský soud v rozsudku uvedl, že kontrola zahrnuje jistý „moment překvapení“. Nejvyšší správní soud pod tímto výrazem rozumí situaci, při níž snad lze omluvit míru nepřipravenosti a neutříbenosti reakcí kontrolovaného subjektu. V tomto ohledu by tedy bylo lze částečně přihlídnout k neúplnosti či zkratkovitosti reakcí P. C., tím spíše, měla-li v provozovně pracovat teprve první den.

Tímto „momentem překvapení“ však rozhodně nelze omluvit úplnou absenci odpovědi P. C. na otázku, zda vykonává tuto práci na základě pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo jiné smlouvy, a kdy tuto dohodu podepisovala. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepravděpodobné, aby kontrolovaná osoba v celém průběhu kontroly (a to i po opadnutí „momentu překvapení“) zcela pozapomněla na to, že jen několik dní předem sjednala se zaměstnavatelem dohodu o provedení práce, anebo si nevybavila alespoň její základní podmínky (výši odměny atp.). Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatel s P. C. tuto dohodu před kontrolou vůbec nesjednal a umožnil jí tak výkon práce mimo pracovněprávní vztah.

Stěžovatel dále namítl, že J. S. jako zmocněnec neměl potřebné oprávnění k podpisu protokolu o výsledku kontroly dne 6. 6. 2012. Krajský soud v rozsudku uvedl, že nemá pochyby o pravosti plné moci a konstrukci, podle níž by J. S. žalovanému předložil falsifikát plné moci, shledal nevěrohodnou.

Nejvyšší správní soud předesílá, že správní řád neukládá správním orgánům povinnost vždy vyžadovat plnou moc s úředně ověřenými podpisy, to je jejich povinností jen v případě neurčitého počtu řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu (srov. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu).

Ve shodě s krajským soudem je proto toho názoru, že plná moc z 1. 6. 2012 nepochybně vykazuje znaky původní listiny. Váhu, určitost a srozumitelnost jejímu obsahu navíc dodává vymezení předmětu zmocnění – „*ke zastupování ve věci podepsání protokolu - Oblastní inspektorát práce*“.

pro Jihočeský kraj a Vysočinu“. Uvedené skutečnosti, včetně jednání J. S., který protokol o výsledku kontroly podepsal jako „S. – zmocněný zástupce“, proto dostatečně odůvodňují vědomou a dobrou víru žalovaného v oprávnění podepsané osoby k zastoupení stěžovatele.

Rozdíl v podpisu zmocnitele na plné moci, kterou žalovanému předložil zmocněnec J. S. a v podpisu plné moci pro advokáta z 11. 9. 2012, je podle názoru Nejvyššího správního soudu na první pohled zjevný. Zmíněné pochybnosti však vyšly najevo až v době po podpisu protokolu o výsledku kontroly. Stěžovatel na ně poukázal v odůvodnění odporu proti příkazu z 27. 8. 2012, v žalobě jen neurčitě naznačil, že pro nepřítomnost provozního na pracovišti došlo k překročení pravomoci, které následně vyřešil v souladu s pracovněprávními předpisy.

Nejvyšší správní soud připomíná, že právní úprava účinná v době rozhodování žalovaného (stejně jako aktuálně účinná právní úprava) neomezuje podnikatele výlučně na jednání statutárního orgánu; jednat jménem podnikatele jsou tak ze zákona zmocněny i další osoby (srov. zejména § 13 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník a obdobně též § 161 a násl., § 430 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

Ze správního spisu vyplývá, že tak tomu bylo nepochybně i u stěžovatele. Z dohody o provedení práce z 20. 5. 2012, jejíž pravost a důkazní hodnotu stěžovatel v řízení nijak nepochybně, je na straně zaměstnavatele spolu s otiskem razítka patrný podpis obdobný podpisu J. S., prostým srovnáním podpisů je zjevné, že ji za stěžovatele nesjednal jednatel Pavel Buďa.

Nejvyšší správní soud je proto názoru, že oprávnění J. S. k zastoupení stěžovatele nemuselo nutně vyplývat pouze ze speciální plné moci, nýbrž už z jeho pracovního zařazení. Strohá námitka stěžovatele, že J. S. nebyl k zastoupení při podpisu protokolu o výsledku z 6. 6. 2012 zmocněn, neboť jej nezmocnil přímo jednatel, z těchto důvodů sama o sobě neobstojí.

Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel po podpisu protokolu o výsledku kontroly v dalším řízení (tj. již po odporu proti příkazu) vyvinul dostatečnou aktivitu a uplatnil svá práva účastníka. Stěžovatel se seznámil s podklady rozhodnutí, vznesl námitky vůči zjištěnému skutkovému stavu, polemizoval s ním, sám při podpisu protokolu předložil listinný důkaz, na nějž se dále odvolává, žalovaný v návaznosti na procesní aktivitu stěžovatele doplnil dokazování. Z výše uvedeného je pak zřejmé, že samotná námitka vůči nedostatečnému zastoupení při podpisu protokolu o výsledku kontroly není na újmu závěru o skutkovém stavu, neboť ten byl v řízení spolehlivě zjištěn i z jiných podkladů. Vyřešení této otázky podle názoru Nejvyššího správního soudu proto není pro věc podstatné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu má zjištěný skutkový stav dostatečnou oporu v dokazování a jednoznačně vyplývá ze správního spisu. Nejvyšší správní soud se proto se závěry žalovaného i krajského soudu zcela ztotožnil.

Stěžovatel teprve v kasační stížnosti namítl, že uložená sankce je pro něj likvidační a v podrobnostech odkázal na skutečnosti, které již uplatnil u krajského soudu k žádosti na přiznání odkladného účinku žaloby. Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel tento návrh odůvodnil pouze nedostatkem finanční hotovostí, která by mu umožnila sankci okamžitě zaplatit, avšak výši sankce nenapadl. Krajský soud poté v rozsudku proto zcela logicky konstatoval, že k výši sankce žaloba neobsahuje žádný bod ani v nejobecnější rovině, a proto se otázkou pokuty nezabýval. Nejvyšší správní soud nad potřebný rámec dodává, že žádný takový závěr nelze dovozovat ani z usnesení krajského soudu o přiznání odkladného účinku. Z povahy věci

pokračování

totiž vyplývá, že krajský soud se při rozhodování o návrhu zabýval toliko právními účinky žalovaného rozhodnutí, nikoliv přiměřeností sankce.

Stěžovateli přitom nic nebránilo výši pokuty napadnout před krajským soudem bez ohledu na výrok o vině např. podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Při absenci žalobního bodu však Nejvyšší správní soud nemůže logicky přezkoumat ani neexistující závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitku vůči sankci stěžovatel v řízení před krajským soudem řádně neuplatnil, ač tak zajisté učinit mohl. Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je v této části podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

Z vyložených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

#### IV. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ustanovení § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšný žalovaný právo na náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti neuplatnil a ani ze spisu nevyplývaly náklady přesahující běžný rámec výdajů na jeho administrativní činnost, Nejvyšší správní soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. června 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu