



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **MaM Styl s. r. o.**, se sídlem Na kamenci 587, Chvalčov, zastoupen Mgr. Alešem Zapletalem, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 122, Hranice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2018, č. j. 25 Ad 6/2018 – 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 4. 2018, č. j. 7975/1.30/17-3, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 9. 2017, č. j. 21663/10.30/16-10. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 55 000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterých se dopustil tím, že jednak neměl v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu a jednak umožnil fyzické osobě (E. N.) výkon nelegální práce.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě. Rozsudkem ze dne 13. 11. 2018, č. j. 25 Ad 6/2018 – 26, krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud neshledal důvodnou námitku nezákonnosti kontroly a opožděného vyrozumění o konání kontroly. Přisvědčil však žalobci, že jsou dány vady správního řízení, spočívající jednak v tom, že skutkový stav o tom, že žalobce neměl na pracovišti kopii dohody o provedení práce, uzavřené s D. D., a o době, kdy E. N. měla pro žalobce vykonávat práci, nemá oporu ve spise, a dále konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť chybí vypořádání znaku soustavnosti závislé práce, kterou měla E. N. jako práci nelegální pro žalobce provádět.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítal, že se zabýval znakem soustavnosti závislé práce E. N. v dostatečné míře, a to na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Dále odmítl názor krajského soudu, že by se nezabýval žalobcem poukazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013 - 31. K tomuto rozsudku uvedl, že se jednalo o skutkově odlišný případ od nyní projednávané věci. E. N. věděla, jakou má sjednanou odměnu za vykonanou práci a jaký je u žalobce systém evidence pracovní doby. V tomto směru se tedy žalobce choval jako zaměstnavatel, když tyto informace své „zaměstnankyni“ sdělil. Stěžovatel připustil jisté pochybení správního orgánu I. stupně v tom ohledu, že ve spisovém materiálu nejsou obsaženy kontrolní lístky, na nichž byla u žalobce zaznamenávána odpracovaná doba jeho zaměstnanců. Podle jeho názoru jsou však ve spise obsaženy dostatečné důkazy o odpracované době E. N., zejména protokol o kontrole a její vyjádření uvedené do záznamu s povinnou osobou. Následně učiněnou svědeckou výpovědí jmenované v průběhu správního řízení nebylo její vyjádření při kontrole nijak zpochybněno ani popřeno. Systém kontrolních lístků byl potvrzen i druhou zjištěnou osobou při kontrole, a to D. D. Stěžovatel má za to, že skutkový stav věci byl zjištěn v dostatečném rozsahu a bez důvodných pochybností. Žalobcovu námitku ohledně pouhého „výběrového řízení“ a s tím spojený odkaz na citovaný rozsudek proto považuje za účelové tvrzení nemající oporu v provedených důkazech.

[6] Stěžovatel dále nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, že v napadeném rozhodnutí chybí správní úvaha, z čeho vyplývá soustavnost práce E. N., a proč je vyloučena časově omezená práce tzv. na zkoušku, které se žalobce od počátku dovolává. Podle stěžovatele z obou napadených rozhodnutí, které tvoří společně jeden celek, zcela jednoznačně vyplývá, jaká byla správní úvaha správních orgánů, proč ze všech (nikoli pouze dvou, jak uvádí krajský soud) přítomností spojených s výkonem závislé práce vyplývá soustavnost této práce, a že bylo objasněno, proč nemohlo jít o „výběrové řízení“.

[7] Stejně tak stěžovatel nesouhlasil s tvrzením krajského soudu, že nebyl zjištěn skutečný úmysl stran. V této souvislosti poukázal na to, že tvrzení E. N. a žalobce nejsou ve vzájemném rozporu. Žalobce se pouze nevyjádřil k výkonu práce E. N. v jiných (předchozích) dnech. Obě zúčastněné osoby shodně potvrdily, že šlo o „zácvik“, práci tzv. „na zkoušku“, kterou však orgány inspekce práce považují za nelegální výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah.

[8] Stěžovatel nesouhlasil rovněž s výtkou krajského soudu, že z dokladů sepsaných v den kontroly nevyplývá, že by kontrolor v průběhu kontroly žalobce marně vyzval k předložení pracovněprávních dokladů. Ačkoliv v záznamu s povinnou osobou a záznamu o zahájení kontroly není uveden výslovný dotaz inspektorů na to, zda na pracovišti jsou uloženy kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávních vztahů, v kontextu s dotazy kladenými při rozhovoru s D. D. je zřejmé, že tyto doklady byly požadovány. Pokud inspektoři vykonávají

pokračování

kontrolu v oblasti zaměstnanosti, vždy kladou při zahájení kontroly na místě dotazy směrem k povinným osobám, či kontrolovaným osobám (jsou-li při zahájení přítomny), zda mají uzavřeny pracovněprávní vztahy, a pokud ano, zda mají tyto doklady na místě.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou ve vztahu k porušení § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle kterého „Právnická nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Splnění povinnosti podle věty první se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění.“ Porušením uvedené povinnosti se žalobce měl dopustit správního deliktu podle § 140 odst. 2 písm. e) téhož zákona.

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že závěr správních orgánů, že žalobce neměl v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, nemá oporu ve spise. Jak správně uvedl krajský soud, ze záznamu o zahájení kontroly ani ze záznamu s povinnou osobou D. D. ani z žádného jiného dokladu vyhotoveného během kontroly nevyplývá, že by inspektor v průběhu kontroly žalobce nebo kteréhokoliv z jeho zaměstnanců marně vyzval k předložení dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu D. D. Ze záznamu o zahájení kontroly je pouze zřejmé, že zaměstnankyni žalobce M. H. bylo sděleno, že žalobce má předmětné pracovněprávní doklady předložit do 20. 11. 2015, což žalobce učinil. Byť z dokladů vyhotovených v průběhu kontroly lze dovodit, že předmětná dohoda o provedení práce nebyla inspektorovi provádějícímu kontrolu předložena, nelze z nich bez pochyb dovodit ani to, že se tak stalo z důvodů existujících na straně žalobce. Neplýne z nich totiž, že byl k jejich předložení výslovně vyzván. Za této situace nelze dospět k jednoznačnému závěru, že v místě pracoviště nebyly kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzicky k dispozici. Krajský soud proto správně zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vadu správního řízení, spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí neměl v části týkající se kopie dohody o provedení práce uzavřené s D. D. oporu ve spise.

[14] Podle Nejvyššího správního soudu však není správný názor krajského soudu o tom, že nemá oporu ve spise závěr správních orgánů o době, kdy E. N. měla pro žalobce vykonávat práci.

[15] Správním orgánem I. stupně bylo zjištěno, že odpracovaná doba příslušného zaměstnance žalobce byla zaznamenávána na tzv. „kontrolním lístku“. Skutečnost, že tento doklad o evidenci odpracované doby E. N. nebyl založen ve správním spise, není v nyní posuzované věci v konečném důsledku rozhodující, byť by jejich založení bylo bezpochyby vhodné a přispělo by k úplnému rozptýlení případných pochybností o skutkovém stavu. Dobu, kdy jmenovaná vykonávala pro žalobce práci, bylo totiž možné určit na základě jiných podkladů založených ve správním spisu. Ze záznamu o zahájení kontroly vyplývá, že kontrolní lístek E. N. byl

inspektorovi předložen. V záznamu s povinnou osobou pak byl uveden obsah jejího kontrolního lístku za měsíc listopad 2015, podle kterého odpracovala dne 6. 11. 2015 celkem 1,5 hod a dne 10. 11. 2015 celkem 6 hod. Dále do záznamu uvedla, že dne 13. 11. 2015 nastoupila do práce v 16 hod, přičemž záznam při kontrole byl vyhotoven dne 14. 11. 2015 v 0:25 hod. Správnost uvedených skutečností E. N. potvrdila svým podpisem na předmětném záznamu za dovětkem, že záznam je podepisován jako správný. Správnost údajů o odpracované době v měsíci listopadu 2015 jmenovaná nepopřela ani v průběhu svědecké výpovědi konané dne 15. 12. 2016, naopak uvedla, že se domnívá, že skutečnosti jí uváděné při kontrole odpovídají, ačkoli si již pro časový odstup nebyla jista konkrétními časy na pracovišti. Závěr správních orgánů o době, kdy E. N. měla pro žalobce vykonávat práci, má proto oporu ve spise. Tento krajským soudem uvedený důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí proto neobstojí.

[16] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by byla správní rozhodnutí nepřezkoumatelná z důvodu, že správní orgány nevypořádaly znak soustavnosti závislé práce, kterou měla E. N. jako práci nelegální pro žalobce provádět. Ze správních rozhodnutí je totiž zřejmé, z jakých důvodů dospěly správní orgány k závěru, že v daném případě šlo o závislou práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a to včetně naplnění znaku soustavnosti. V této souvislosti správní orgány poukázaly zejména na skutečnost, že E. N. pro žalobce pracovala na základě ústní dohody jako servírka, přičemž v měsíci listopadu 2015 prokazatelně pracovala ve dnech 6. 11., 10. 11., 13. 11. a 14. 11. 2015 (jakkoli dvě poslední data tvoří jeden časový úsek vzhledem ke konání kontroly po půlnoci naposledy uvedeného dne). Odpracovaná doba se zapisovala na tzv. kontrolní lístky. Práci jí přiděloval provozní nebo ten, kdo měl hlavní směnu. S žalobcem se jmenovaná dohodla na odměně za odvedenou práci ve výši 65 Kč za hodinu, kterou měla dostávat jednou za měsíc v hotovosti. Rovněž jí žalobce přislíbil, že pokud se osvědčí, tak s ní uzavře písemnou dohodu. Na základě takto zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, dospěly správní orgány k přezkoumatelnému závěru, že v posuzovaném případě se nejednalo o proces výběrového řízení – o práci tzv. na zkoušku, jak tvrdil žalobce, ale o faktický výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Stěžovatel se rovněž zabýval tím, zda na posuzovaný případ lze aplikovat právní názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013 - 31, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv s poukazem na odlišné skutkové okolnosti (viz str. 7 žalobou napadeného rozhodnutí). Rovněž tento krajským soudem uvedený důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí neobstojí.

[17] Vzhledem k tomu, že se samotným posouzením naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti krajský soud nezabýval, nemohl tuto otázku kategoricky uzavřít ani Nejvyšší správní soud. S ohledem na výše uvedené považuje zdejší soud za vhodné alespoň poukázat na to, že se již v minulosti zabýval skutkově podobnými případy, kdy bylo žalobci tvrzeno, že v posuzované věci nešlo o výkon závislé práce ale jen o práci „na zkoušku“. V rozsudku ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy v době státní kontroly byl v provozovně přítomen i M. P., který vykonával pracovní činnost pro žalobce jako obsluha za barem - číšník: „*Do protokolu uveďte, že práci vykonává jenom na zkoušku, nemá uzavřen pracovněprávní vztah ke kontrolované osobě a je evidován u Úřadu práce. Již z tohoto zjištění bylo tedy zřejmé, že M. P. pro žalobce vykonával práci se znaky závislé práce bez uzavřeného pracovněprávního vztahu*“. Obdobně v rozsudku ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 Ads 36/2013 - 38: „*Stěžovatel [...] prostřednictvím svého pracovníka pana M. do Záznamu o poskytnutí informací provedeného v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů uvedl, že s paní K. nemá uzavřen žádný pracovněprávní vztah a byla u něho v den kontroly na pracovišti jen na zkoušku*“. Rovněž v rozsudku ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 - 45, se Nejvyšší správní soud zabýval případem, kdy pracovník žalobce do záznamu o zahájení kontroly uvedl, že: „*vypomáhá s prodejem ovoce, zeleniny, pracuje na zkoušku, pracovněprávní vztah uzavřen nemá, je podřízen panu M. a pracovní dobu*

pokračování

má od 7 hod do 17 hod. Pracuje teprve druhý den, peníze dosud nedostal a zkoušku bude mít zaplacenou v hotovosti. Je v evidenci úřadu práce“. Ve všech těchto případech žalobci dodatečně správním orgánům doložili antedatované dohody o provedení práce, tyto listinné důkazy však Nejvyšší správní soud ve svém posouzení označil za nevěrohodné. S ohledem na skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud v těchto případech dospěl shodně k závěru, že se o umožnění výkonu nelegální práce jednalo. Oproti výše uvedeným případům ve věci posuzované v rozsudku ze dne 7. 4. 2016, č. j. 4 Ads 27/2016 - 40, žalobce netvrdil, že v době kontroly měl s K. Č. a L. S. uzavřeny dohody o provedení práce. Tyto měly být uzavřeny až po kontrole na základě toho, že se uvedení pracovníci osvědčili. V tomto rozsudku pak zdejší soud uvedl, že „český právní řád nezná institut práce „na zkoušku“ mimo pracovní právní vztah. K ověření schopností zaměstnanců právní řád předpokládá institut zkušební doby (§ 35 zákoníku práce), popř. uzavření pracovního vztahu některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Prezentaci pracovních dovedností za účelem budoucího uzavření pracovního vztahu lze akceptovat pouze například v rámci výběrového řízení, musí se však jednat o jasně vymezenou a časově omezenou zkoušku, jejímž cílem je právě jen zjištění pracovních schopností uchazeče o zaměstnání, nikoli zajištění běžné činnosti zaměstnavatele.“

[18] V nyní posuzovaném případě krajský soud správně zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele, ale výrok jeho rozsudku stojí částečně na nesprávných důvodech. Jelikož důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí v podstatné míře obstojí, Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, ale provedl pouze jeho dílčí korekci. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 3/2007 - 72).

[19] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu