



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobce: **Trinity Partners s.r.o.**, se sídlem Univerzitní 11, Plzeň, zastoupeného Mgr. Martinem Pechem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2009/63007/424,**

t a k t o:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2009/63007/424, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný j e p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 712 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Martina Pecha, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou, která byla krajskému soudu postoupena Městským soudem v Praze, domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též „ministerstvo“), kterým bylo na základě odvolání žalobce změněno rozhodnutí Úřadu práce Plzeň (dále též „úřad práce“), ze dne 17. 7. 2009, č. j. ÚP/KO 47/2009-17, SS č. 32/2009, tak, že původní výše pokuty byla změněna z částky 1 340 000 Kč na částku 1 005 000 Kč. Tato pokuta byla žalobci uložena za správní delikt, kterého se měl dopustit tím, že ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), umožnil výkon

nelegální práce; a dále že ve smyslu § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti nesplnil oznamovací povinnost stanovenou pracovněprávním předpisem.

I. Obsah žaloby

Žalobce v podané žalobě nejprve stručně shrnul dosavadní průběh řízení a dále připomněl, že jeho stěžejní námitka spočívala v tom, že úřad práce ve věci již jednou rozhodl, a to tak, že žalobci v plném rozsahu vyhověl. Přes pravomocné zastavení řízení a obecně platnou zásadu „*non bis in idem*“ však shledal žalobce znovu vinným. Žalobce poukázal na znění zrušovacího rozhodnutí úřadu práce, který v rámci autoremedury shledal původní odvolání žalobce zcela důvodným a v plném rozsahu mu vyhověl. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že dikce odvolání žalobce byla zmatečná, avšak blíže nekonkretizoval, v čem tato zmatečnost měla spočívat. Pokud pak žalovaný v této souvislosti poukazoval na skutečnost, že z obsahu odvolání bylo možno dovodit, že žalobce uplatnil námitky procesního charakteru, žalobce namítal, že i prvé odvolání obsahovalo řadu věcných námitek, kterým tak úřad práce zjevně vyhověl. Žalobce nesouhlasil ani s argumentací žalovaného, že druhé rozhodnutí není rozhodnutím o téže věci, ale jiným rozhodnutím, přestože jeho předmět je podobný. Žalobce se neztotožnil se závěry, že napodruhé bylo rozhodováno o zcela jiném skutku a dále upozornil, že kromě skutku „umožnění nelegálního zaměstnávání“ přibyl navíc skutek „nesplnění informační povinnosti“, na což nebyl nijak upozorněn. Žalobce poté opětovně poukázal na skutečnost, že pokud se úřad práce rozhodl odvolání žalobce v plném rozsahu vyhovět, rozhodl se vyhovět především odvolacímu petitu, v němž byl jednoznačně formulován návrh žalobce, aby napadené rozhodnutí bylo v celém rozsahu zrušeno a řízení zastaveno, *in eventum* aby odvolací orgán rozhodl o uložení přiměřené pokuty. Správní orgán tímto vytvořil překážku věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*), a tedy vydáním nového rozhodnutí ve věci došlo v neprospěch žalobce k porušení obecné zásady ne dvakrát o téže věci.

Žalobce taktéž poukazoval na skutečnost, že kontrolování cizinci u obchodního partnera, společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o., nevykonávali práci ve smyslu žádného zákonného ustanovení, nebyli v pracovním poměru a nepobírali mzdu ve smyslu zákoníku práce. V době, kdy byla provedena kontrola správním orgánem, dotyční cizí státní příslušníci vůbec nevykonávali práci, jak ji chápe a definuje zákoník práce, a tedy nebyli v pracovněprávním vztahu k žalobci ani k obchodní společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. (dále jen „Yazaki Wiring Technologies“) Právní postavení cizinců v době kontroly správním orgánem tak dle žalobce nebylo možno označovat za jakýkoli vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Pokud cizinci vykazovali hmotné výsledky, nedostávali za takovou činnost odměnu, kdy toto bylo řešeno smlouvou o provádění zaškolování mezi žalobcem a společností Yazaki Wiring Technologies. Žalobce dále upozornil, že není zřejmé, jak zaškolování cizinců souviselo se zaškolováním dle § 227 odst. 1 písm. a), či příbuzně § 228 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákoník práce“), na která poukazoval správní orgán prvního stupně, neboť zaškolování v daném případě neprováděl zaměstnavatel, zaškolování nebyli jeho zaměstnanci a cizinci navíc nebyli odměňováni mzdou či platem. Žalobce tak trval na tom, že předmětní cizí státní příslušníci v době kontroly provedené celním úřadem nevykonávali nelegální práci.

Pokud pak správní orgány obou stupňů poukazovaly na skutečnost, že žalobce nepodal námitky proti protokolu celního úřadu, pak žalobce uvedl, že to bylo v zásadě proto, že byl pracovníky celního úřadu ujištěn o tom, že věc je v pořádku, budou-li předloženy smlouvy o zaškolování. Žalobce taktéž správní orgán upozorňoval, že rovněž cizinec D.D., nar... má v České republice povolen trvalý pobyt. Ani v tomto případě tedy žalobce objektivně nemohl spáchat tvrzený správní delikt (shodně jako u B.Ch., nar. .., a A.H.T., nar. ..). Správní orgán prvního stupně však tuto skutečnost zcela pominul a žalovaný toto pochybení bez dalšího převzal.

Žalobce dále konstatoval, že si váží skutečnosti, že žalovaný částečně uznal jeho námitky ohledně výše sankce, avšak uvedl, že i sankce ve výši přesahující jeden milion korun bude mít pro budoucí podnikání žalobce likvidační následek. V této souvislosti žalobce namítal, že uložená pokuta sice byla vypočtena v rozmezí sankce, kterou je správní orgán vázán, avšak žalobce již v řízení v prvním stupni argumentoval, že pokud by bylo možno vysledovat pochybení žalobce, pak se jednalo o pochybení pouze v rovině administrativní chyby. Administrativní charakter pochybení byl doložen tím způsobem, že u drtivé většiny všech cizinců bylo povolení k zaměstnání vydáno bezprostředně po provedené kontrole. Žalobce proto nesouhlasil se stanoviskem správního orgánu, že skutečnost, že cizincům následně bylo vydáno povolení k zaměstnání, neměla vliv na zjištěné skutečnosti. Stejně tak se nedomníval, že by došlo k destrukci trhu práce a že by újma (pokud vůbec nějaká někomu vznikla) odpovídala milionové sankci pro žalobce. Poukazoval-li žalovaný na skutečnost, že občanům Mongolska měla být upřena ochrana zaměstnanců právě v návaznosti na postup žalobce, žalobce k tomu namítal, že všichni tito cizinci projeví svou vůli, když řádně podepsali smlouvy o zaškolení (žalovaným pejorativně označované jako inomínátní smlouvy občanskoprávního charakteru). Pokud bylo jednání žalobce hodnoceno jako systematické obcházení zákoníku práce či právních předpisů, žalobce upozornil, že se jednalo o jednu kontrolu celního úřadu, kdy údajná systematickost postupu žalobce v řízení nebyla prokázána. Tvrzení žalobce, že výkon nelegální práce byl jednotlivým cizincům umožňován již od uzavření jednotlivých dohod, bylo dle žalobce pouhou spekulací, která nebyla potvrzena žádnými důkazy, které by byly součástí správního spisu.

K výši uložené sankce pak žalobce rovněž argumentoval, že takto vysokými pokutami by měly být sankcionovány především pracovní agentury (resp. zaměstnavatelé), kteří se významnou měrou obohacují na nelegální práci cizinců. Z důkazních prostředků (byť podpůrné povahy) jako dokladů o zaplaceném pojištění a následně vydaných povolení u 65 cizinců z celkového počtu 67 dle žalobce vyplynulo, že likvidační pokuta v jeho případě nebyla na místě. K poukazům žalovaného, že prvotní pochybení žalobce bylo částečně zhojeno samotnými cizinci, pak žalobce upřesnil, že cizinci sami nepožádali o povolení k zaměstnání a už vůbec ne poté, co byla provedena kontrola, jelikož o povolení k zaměstnání požádal pro cizince žalobce již v době před kontrolou, avšak úřadem práce nebylo v té době dosud rozhodnuto.

Ze všech výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem žaloby navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve podrobně popsal průběh předcházejícího správního řízení a následně se vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. K námitce porušení zásady *ne bis in idem* žalovaný uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí, kterým úřad práce v rámci autoremedury sám zrušil původně vydané rozhodnutí o pokutě, zcela jednoznačně vyplynuly dva důvody, které úřad práce vedly ke zrušení původního rozhodnutí. Prvním důvodem bylo procesní pochybení spočívající v nevyrozumění žalobce o rozšíření předmětu správního; druhým pak bylo akceptování námitky žalobce spočívající ve zmatečnosti číslování cizinců v rozhodnutí o uložení pokuty. Důvody zrušení tak úřad práce v rozhodnutí výslovně uvedl, přičemž se nejednalo o uznání nezákonnosti v meritu věci, ale o procesní pochybení, která bylo nutno v dalším řízení napravit. Tomu dle žalovaného svědčila i skutečnost, že řízení nebylo úřadem práce zastaveno. Pokud žalobce v podané žalobě odkazoval na to, že úřad práce v odůvodnění autoremedurního rozhodnutí uvedl citaci, že „*odvolání vyhověl v plném rozsahu*“, z čehož žalobce dovozoval, že úřad práce uznal, že žalobce žádný správní delikt nespáchal, žalovaný se s tímto hodnocením žalobce neztotožnil. Žalovaný konstatoval, že procesní pochybení a „zmatečnost“ v číslování cizinců nelze ztotožňovat s uznáním nespáchání správního deliktu. Žalovaný v této souvislosti připomněl, že odvolání sice neobsahovalo pouze námitky procesního charakteru, ale i námitky věcné, úřad práce se však k těmto námitkám vůbec nevyjádřil a nekonstatoval, že by jim vyhověl. K vymezení skutku pak žalovaný upozornil, že žalobce sice byl nadále viněn ze správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce, ovšem nikoli spáchaného stejným skutkem, ale skutkem zúženým oproti původnímu správnímu řízení. Dále pak došlo k tomu, že předmět správního řízení byl rozšířen o nový správní delikt žalobce, a to nesplnění oznamovací povinnosti při zaměstnávání cizinců, u kterých se pro výkon práce nevyžaduje povolení k zaměstnání. Z uvedeného tak dle žalovaného vyplynulo, že nejenže nedošlo k tomu, že by úřad práce uznal, že se žalobce žádného správního deliktu nedopustil, ale v následném správním řízení byl jeho předmět vymezen odlišně od předmětu původního, s čímž byl žalobce seznámen. K porušení zásady *ne bis in idem* tak dle názoru žalovaného nemohlo v žádném případě dojít.

Pokud žalobce zpochybňoval věcnou správnost napadeného rozhodnutí žalovaného, žalovaný k tomu uvedl, že cizinci vykonávali práci na výrobních linkách, a tedy bylo zcela nepodstatné, jakým způsobem žalobce nazval právní vztah s cizinci uzavřený, neboť z jeho faktického obsahu zjištěného v rámci kontroly bylo zjištěno, že předmětem činnosti cizinců nebylo žádné zaškolování, ale výkon práce na lince. K namítanému „neodměňování“ cizinců za výstupy jejich činnosti žalovaný konstatoval, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce zákon o zaměstnanosti nepožaduje, aby osobám, jimž je výkon nelegální práce umožněn, byla vyplácena odměna. Dle žalovaného je skutečnost, že žalobce cizincům za jejich práci, kterou jim jednoznačně umožnil, nevyplácel odměnu, nutno hodnotit jako další porušení pracovněprávních předpisů týkajících se odměny za vykonanou práci. Z ustanovení § 227 odst. 1 písm. a) a § 228 zákoníku práce je přitom patrné, jakým způsobem žalobce obcházel zákoník práce ve snaze zastřešit výkon cizinců jakýmsi inominátním vztahem dle občanského zákoníku. Pokud měl žalobce v plánu cizince zaměstnat, dle žalovaného mu uvedená zákonná ustanovení rovněž dávala návod, jak v tomto případě při jejich zaškolení postupovat. Žalovaný i v této souvislosti uzavřel, že ačkoli žalobce cizincům „umožnil zaškolování“, umožnil jim tím zároveň výkon práce ve smyslu

zákoníku práce, k němuž neměli povolení, a tedy se ve smyslu zákona o zaměstnanosti jednalo o nelegální práci. Žalovaný se neztotožnil ani s odkazy žalobce na ustanovení § 30 a násl. zákoníku práce, tj. na postup před vznikem pracovního poměru. Rovněž nezpochybnil, že účelem zaškolování bylo následné sjednání pracovního poměru u společnosti Yazaki Wiring Technologies, avšak konstatoval, že způsob provedení tohoto zaškolování byl v rozporu se zákoníkem práce i zákonem o zaměstnanosti. Žalovaný neshledal ani důvod pro zohlednění skutečnosti, že si cizinci sami platili zdravotní pojištění.

Pokud se jednalo o námitku spočívající v tom, že žalobce nepodal námitky proti protokolu o výsledku kontroly s odůvodněním, že byl celním úřadem ujištěn, že po předložení dohod o zaškolování bude vše v pořádku, žalovaný uvedl, že tato argumentace žalobce je zcela irelevantní. Pokud žalobce s výsledkem kontroly nesouhlasil, měl tuto skutečnost uvést v námitkách. Nepodložené ujištění o jakémsi tvrzení ze strany celního úřadu nemělo dle žalovaného žádnou relevanci v tom smyslu, že žalobce svého práva podat námitky proti protokolu o výsledku kontroly nevyužil, čímž *de facto* vyjádřil svůj souhlas s kontrolním zjištěním v tomto protokolu uvedeným.

V případě cizinců, u nichž nemohlo dojít ke spáchání správního deliktu umožněním výkonu nelegální práce, žalovaný souhlasil, že u dvou z nich skutečně bylo zjištěno, že k výkonu práce povolení k zaměstnání nepotřebují. Avšak u dalšího cizince (D.D.) žalovaný uvedl, že u tohoto nedošlo ze strany ministerstva vnitra k potvrzení jeho trvalého pobytu.

K opětovnému nesouhlasu žalobce s výší uložené pokuty žalovaný odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání, v němž byla výše pokuty podrobně a přesvědčivě odůvodněna. Pokud se žalobce pokoušel navodit pocit, že jeho pochybení bylo pouze v rovině administrativní, neboť cizinci obdrželi povolení k zaměstnání cca v době 1 – 2 týdnů po provedené kontrole, žalovaný konstatoval, že právě tato skutečnost žalobce usvědčila v tom, že věděl o tom, že cizinci k výkonu činnosti potřebovali povolení, a přesto jim výkon práce umožnil, ačkoli si musel být vědom toho, že povolení k zaměstnání doposud vydáno neměli. Žalovaný v tomto jednání žalobce spatřoval systematické obcházení právních předpisů, kdy namísto řádného pracovněprávního vztahu byly s cizinci uzavřeny nic neříkající inomináty a byl jim výkon práce umožňován přes vědomí žalobce, že jim dosud nebyla vydána povolení. Žalovaný proto závěrem svého vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout a žalobci nepřiznat náhradu nákladů řízení.

III. Replika žalobce

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž dále rozvinul jednotlivé žalobní námitky týkající se jednak procesního postupu úřadu práce, tvrzeného obcházení pracovněprávních předpisů, jakož i proporcionality a likvidačního charakteru uložené sankce. Žalobce proto setrval na svém návrhu, aby krajský soud napadené rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Celní úřad Plzeň provedl v součinnosti s Policií České republiky, inspektorátem cizinecké policie Plzeň, dne 26. 9. 2008 kontrolu v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies v Božkově, která byla zaměřena na ověření, zda pro žalobce jako kontrolovanou osobu vykonávají práci cizinci, zda tuto práci vykonávají na základě pracovněprávních vztahů nebo jiné smlouvy a v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, pokud je toto podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti potřebné. V protokolu o podaném vysvětlení ze dne 4. 3. 2009, č. j. 3773-03/2009-166500-031, zástupce žalobce k dotazům celního úřadu uvedl, že cizinci byli v předmětném areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies pouze na zaškolení (viz smlouva o provádění zaškolování ze dne 7. 7. 2008), jejich pracovní činnost nebyla výkonem práce, ale pouze zjišťováním odborné způsobilosti uchazečů o zaměstnání. Dále uvedl, že následně je vybraným uchazečům zažádáno o pracovní povolení u úřadu práce. Hmotné výsledky, které v rámci zaškolování vzniknou, jsou dle uvedené smlouvy hrazeny zadavatelem (společností Yazaki Wiring Technologies) obdobně, jakoby se jednalo o práci prováděnou zaměstnanci společnosti žalobce.

Z protokolu o výsledku kontroly vyhotoveného taktéž dne 3. 4. 2009, č. j. 3773/2009-166500-031 (z části kontrolní zjištění) vyplynulo, že dne 26. 9. 2008 byla v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies provedena kontrola, kdy bylo zjištěno, že v protokolu jmenovitě uvedení cizinci, včetně data narození, vykonávali pracovní činnost na výrobních linkách, přičemž společnost žalobce zde vystupovala jako personální agentura a subdodavatel pracovní síly. Protokol dále obsahuje závěr, že žalobce jako zaměstnavatel (kontrolovaná osoba) porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť nelegálně přijal a zaměstnával cizince (vyjmenované v seznamu včetně data narození, v počtu celkem 69) nejméně v době kontroly dne 26. 9. 2008 od 19h do 21h na výrobních linkách jako operátory linek v areálu obchodního partnera, společnosti Yazaki Wiring Technologies, na základě uzavřené dohody o provádění zaškolování.

Dne 10. 4. 2009 úřad práce z moci úřední (*ex officio*) zahájil správní řízení ve věci správního deliktu, kterého se měl žalobce dopustit tím, že ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti umožnil v době kontroly 69 zahraničním fyzickým osobám - cizincům výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. téhož zákona, a to porušením ustanovení pracovněprávního předpisu týkajícího se povolení k zaměstnání dle § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť jmenovaným cizincům nebylo v den kontroly vydáno platné povolení k zaměstnání.

Dne 18. 5. 2009 vydal úřad práce pod č. j. ÚP/KO 47/2009, SS č. 32/2009, rozhodnutí, kterým žalobci uložil dle § 140 odst. 4 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti pokutu ve výši 1 340 000 Kč, a to za správní delikt, kterého se měl žalobce jako zaměstnavatel dopustit tím, že ve smyslu:

- § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti umožnil v době kontroly 69 zahraničním fyzickým osobám - cizincům výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. téhož zákona, a to porušením ustanovení pracovněprávního předpisu

týkajícího se povolení k zaměstnání dle § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť jmenovaným cizincům nebylo v den kontroly vydáno platné povolení k zaměstnání;

- § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti nesplnil u cizinců s trvalým pobytem (B.Ch., nar..., A.H.T., nar. ...) povinnost písemné informace u místně příslušného úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce tak, jak to vyplývá z písemného sdělení příslušného odboru úřadu práce, v jehož obvodu bylo zaměstnávání vykonáváno.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, jemuž prvostupňový správní orgán nejprve sám v rámci autoremedury vyhověl a vydané rozhodnutí zrušil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že se ztotožnil s odvolacími námitkami žalobce, že v daném případě došlo k procesnímu pochybení spočívajícímu v tom, že žalobce nebyl v průběhu řízení informován o tom, že úřad práce rozšířil na základě žalobcem podaného písemného vyjádření ohledně trvalého pobytu některých kontrolovaných cizinců správní řízení o další správní delikt, ke kterému se žalobce nemohl vyjádřit; současně pak žalobce poukázal také na chybu v číslování cizinců v odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně se v obou těchto případech ztotožnil s námitkami žalobce a žalobcem podané odvolání shledal v této části důvodným.

V novém rozhodnutí úřadu práce ze dne 17. 7. 2009, č. j. ÚP/KO 47/2009-17, byla žalobci uložena dle § 140 odst. 4 písm. b) a c) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 1 340 000 Kč, a to za správní delikt, kterého se měl žalobce jako zaměstnavatel dopustit tím, že ve smyslu:

- § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti umožnil v době kontroly 69 zahraničním fyzickým osobám - cizincům výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. téhož zákona, a to porušením ustanovení pracovněprávního předpisu týkajícího se povolení k zaměstnání dle § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť jmenovaným cizincům nebylo v den kontroly vydáno platné povolení k zaměstnání;
- § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti nesplnil u cizinců s trvalým pobytem (B.Ch., nar..., A.H.T., nar...) povinnost písemné informace u místně příslušného úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce tak, jak to vyplývá z písemného sdělení příslušného odboru úřadu práce, v jehož obvodu bylo zaměstnávání vykonáváno.

I proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, na jehož základě ministerstvo rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2009/63007-424, změnilo prvostupňové správní rozhodnutí tak, že ve výroku rozhodnutí byl vypuštěn text: „...podle ust. § 140 odst. 4 písm. b) a c) zákona...“ a nahrazen textem: „... podle ust. § 140 odst. 4 písm. b) zákona...“; a dále byl ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí vypuštěn text: „...pokuta ve výši 1 340 000 Kč (slovy: jeden milion tři sta čtyřicet tisíc korun českých) ...“, který byl nahrazen textem: „...pokuta ve výši 1 005 000 Kč (slovy: jeden milion a pět tisíc korun českých) ...“. Do ostatních částí výroku bylo odvolání žalobce zamítnuto a v této části rozhodnutí úřadu práce potvrzeno. V odůvodnění rozhodnutí ministerstvo uvedlo, že odvolání shledalo částečně důvodné co do výše a způsobu uložení pokuty. Předně konstatovalo, že předmětná věc byla s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod posuzována podle zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, tj. dle právní úpravy pro pachatele příznivější. Ministerstvo se neztotožnilo s námitkou žalobce ohledně porušení zásady *ne bis in*

idem. V této souvislosti uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí, kterým úřad práce sám v rámci autoremedury zrušil původně vydané rozhodnutí o pokutě ze dne 18. 5. 2009, zcela jednoznačně vyplývají dva důvody, které vedly úřad práce ke zrušení původního rozhodnutí. Prvním důvodem bylo procesní pochybení spočívající v nevyrozumění žalobce o rozšíření předmětu správního řízení, druhým pak bylo akceptování námitky žalobce spočívající ve zmatečnosti číslování cizinců v rozhodnutí o uložení pokuty. Nejednalo se tedy o uznání nezákonnosti v meritu rozhodnutí, ale o procesní pochybení. Ministerstvo tak nesouhlasilo s argumentací žalobce, že pokud úřad práce v odůvodnění autoremedurního rozhodnutí uvedl, že odvolání vyhověl v plném rozsahu, měl tím dát žalobci za pravdu v tom, že žádný správní delikt nespáchal.

O rozhodnutí v téže věci se pak dle ministerstva nejednalo ani z toho důvodu, že žalobce byl dne 1. 7. 2009 informován o změně předmětu správního řízení, a tedy předmět řízení, o němž bylo rozhodnuto dne 17. 7. 2009, byl odlišný od předmětu řízení, o němž bylo rozhodnuto dne 18. 5. 2009. V napadeném rozhodnutí úřadu práce ze dne 17. 7. 2009 tak bylo dle ministerstva rozhodováno o zcela jiném skutku, než který byl vymezen oznámením o zahájení správního řízení ze dne 10. 4. 2009 a o němž bylo rozhodnuto dne 18. 5. 2009 rozhodnutím, které bylo následně samotným úřadem práce v rámci autoremedury zrušeno.

Na základě podkladů založených ve spisovém materiálu pak ministerstvo nemělo pochyb o tom, že u vyjmenovaných 67 cizinců došlo ze strany žalobce ke spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Toto bylo prokázáno minimálně v den kontroly, tedy dne 26. 9. 2008 v době od 19.00 hod. do 21.00 hod., kdy uvedení cizinci vykonávali práci na pracovišti společnosti Yazaki Wiring Technologies spočívající v pracovní činnosti na výrobních linkách. Ministerstvo neshledalo důvodnou ani námitku žalobce, že cizinci nevykonávali práci ve smyslu žádného ustanovení zákoníku práce. V této souvislosti uvedlo, že ačkoli se žalobce pokoušel svou činnost zastřešit jakýmsi inominačními dohodami o školení ve smyslu občanského zákoníku, z doloženého spisového materiálu a z výsledků provedené kontroly zcela jednoznačně vyplynulo, že náplní činnosti cizinců v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies byl výkon práce. Vzhledem k tomu, že cizinci vykonávali práci na výrobních linkách, bylo v souladu s § 89 zákona o zaměstnanosti k takovéto činnosti vyžadováno, aby měli povolení k zaměstnání od příslušného úřadu práce. To však v daném případě splněno nebylo. K namítanému „neodměňování“ cizinců za výstupy jejich činnosti ministerstvo konstatovalo, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce zákon o zaměstnanosti nepožaduje, aby osobám, jimž je výkon nelegální práce umožněn, byla vyplácena odměna. K dalším námitkám žalobce ministerstvo poukázalo na ustanovení § 227 odst. 1 písm. a) a § 228 zákoníku práce, z nichž je patrné, jakým způsobem žalobce obcházel zákoník práce ve snaze zastřešit výkon práce cizinců jakýmsi inominačním vztahem dle občanského zákoníku. Pokud žalobce měl v úmyslu cizince zaměstnat, dávala mu uvedená ustanovení návod, jak v tomto případě při zaškolování postupovat. Ministerstvo se v této souvislosti neztotožnilo ani s námitkou žalobce, který se snažil svůj postup při „zaškolování“ cizinců podřadit pod ustanovení § 30 zákoníku práce, tj. pod postup před vznikem pracovního poměru. Ministerstvo taktéž neshledalo žádný důvod k tomu, aby měla být v řízení jakkoli zohledněna skutečnost, že si cizinci sami hradili zdravotní pojištění.

Ministerstvo se poté zabývalo námitkou nepřiměřené a neodůvodněné výše pokuty. V této souvislosti předně uvedlo, že nesplnění oznamovací povinnosti ze strany žalobce pokládalo za marginální porušení zákona o zaměstnanosti, a tedy nepovažovalo za nutné, aby žalobci byla za tento správní delikt uložena samostatná pokuta. Z tohoto důvodu proto ministerstvo vypustilo z výroku prvostupňového rozhodnutí ustanovení § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti, dle kterého se ukládá pokuta za správní delikt spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti, a ke spáchání tohoto správního deliktu pouze přihlédlo při stanovení sankce za závažnější správní delikt spočívající v umožnění výkonu nelegální práce.

K samotnému snížení výše uložené pokuty ministerstvo konstatovalo, že pokutu uloženou úřadem práce shledalo jako nepřiměřenou. Umožnění výkonu nelegální práce ministerstvo hodnotilo jako velmi závažný správní delikt způsobující destrukci trhu práce a znemožňující úřadu práce naplňovat státní politiku zaměstnanosti, kdy tento nemá přehled o volných pracovních místech, která by mohl zprostředkovat uchazečům o zaměstnání vykonávajícím činnost v souladu s pracovněprávními předpisy. Jako další okolnost zvyšující závažnost tohoto správního deliktu ministerstvo hodnotilo skutečnost, že fyzická osoba je vyloučena nejen ze všech prostředků ochrany, které ji poskytuje pracovní právo, ale rovněž z účasti na důchodovém pojištění a zdravotním pojištění, kdy se na platbách pojistného za zaměstnance podílí i zaměstnavatel. Cizincům pak byla upřena také odměna za výkon práce. Jednání žalobce tak ministerstvo posoudilo nikoli jako administrativní pochybení, ale jako promyšlené obcházení zákoníku práce, kterým došlo k závažnému porušení pracovněprávních předpisů a zákona o zaměstnanosti. Ministerstvo v této souvislosti hodnotilo také okolnosti spáchaného správního deliktu, zejména se zaměřením na rozsah porušení právních předpisů, který byl s ohledem na počet 67 cizinců posouzen jako značný. Na základě dat uzavření „dohod o zaškolení“ ministerstvo taktéž pokládalo za více než pravděpodobné, že výkon nelegální práce byl jednotlivým cizincům umožňován již od uzavření těchto dohod, tj. od července, srpna a září roku 2008. Následné požádání o vydání povolení k zaměstnání nemělo dle ministerstva vliv na skutečnost, že až do vydání těchto povolení cizinci vykonávali práci bez něj, tj. v rozporu se zákonem o zaměstnanosti. Naopak svědčilo o vědomém porušování tohoto zákona, když žalobce sice požádal o vydání povolení, ovšem výkon práce jím umožnil již v době, kdy o žádné z žádostí nebylo rozhodnuto. Skutečnost, že žalobce věděl, že cizinci vykonávali práci, ačkoli doposud neměli vydáno povolení k zaměstnání, tak bylo taktéž nutno pokládat za skutečnost jdoucí k tíži žalobce.

Ministerstvo neakceptovalo ani námitku žalobce ohledně likvidačního charakteru uložené pokuty a její nepřiměřené výše. V této souvislosti upozornilo, že součástí spisového materiálu je faktura na částku 1 780 240 Kč, která byla žalobci proplacena společností Yazaki Wiring Technologies. Ministerstvo proto uzavřelo, že pro společnost, která má příjmy v řádu milionů korun, nemůže být pokuta ve výši 1 005 000 Kč likvidační. Závěrem ministerstvo přihlédlo ke skutečnosti, že se jednalo o prvotní pochybení žalobce, které bylo následně částečně zhojeno samotnými cizinci, kteří požádali o povolení k zaměstnání. Pokuta ve výši 1 005 000 Kč tak dle ministerstva dostatečně naplnila své funkce a odpovídala charakteru spáchaného správního deliktu.

V. Posouzení věci krajským soudem

Na úvod krajský soud podotýká, že vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě čl. I bodu 87. a čl. II bodu 15. zákona č. 367/2011 Sb. a § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, působnost Ministerstva práce a sociálních věcí rozhodovat o odvolání ve věcech správních deliktů podle zákona o zaměstnanosti na Státní úřad inspekce práce, stal se tímto dnem tento úřad procesním nástupcem Ministerstva práce a sociálních věcí v soudních řízeních v uvedených věcech, jak vyplývá z § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle kterého je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. V řízení o žalobě proto krajský soud jednal jako se žalovaným namísto Ministerstva práce a sociálních věcí již se Státním úřadem inspekce práce.

Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

V projednávané věci žalobce učinil předmětem přezkumu rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta za naplnění skutkových podstat správních deliktů dle § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že umožní fyzické osobě nebo cizinci výkon nelegální práce. Podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno. Podle § 89 zákona o zaměstnanosti platí, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání, pokud tento zákon nestanoví jinak, a platné povolení k pobytu na území České republiky.

Podle § 140 odst. 2 písm. d) téhož zákona se právnická osoba dále dopustí správního deliktu tím, že jako zaměstnavatel neplní oznamovací povinnosti podle tohoto zákona nebo nevede evidence v tomto zákoně stanovené. Podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti pak v této souvislosti platí, že nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie (§ 3 odst. 2) nebo cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až m), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, je zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, ke které jsou tyto osoby svým zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy vyslány k výkonu práce, povinen o této skutečnosti písemně informovat příslušný úřad práce nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Obdobná povinnost se vztahuje na případy, kdy za trvání zaměstnání nastane skutečnost, na jejímž základě již tyto osoby povolení k zaměstnání nepotřebují s tím, že tato informační povinnost musí být splněna nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě se povolení k zaměstnání nevyžaduje.

Podle § 44 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc, platilo, že není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, řídí se postup při výkonu kontroly podle tohoto zákona částí třetí zákona o státní kontrole. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v § 12 odst. 1 stanovil, že povinností kontrolních pracovníků je zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady. Podle § 15 odst. 1 téhož zákona se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Podle § 15 odst. 2 zákona o státní kontrole se v protokole uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. Podle ustanovení § 26 zákona o státní kontrole pro řízení podle tohoto zákona platí (s výjimkou § 18 tohoto zákona) správní řád.

V daném případě krajský soud z obsahu předloženého správního spisu ověřil, že správní orgány vycházely při zjišťování skutkového stavu z následujících listin (viz zejména vyrozumění – oznámení úřadu práce ze dne 30. 6. 2009, jímž bylo žalobci oznámeno, že bylo ukončeno dokazování a správní orgán má k dispozici následující dokumenty):

- protokol o výsledku kontroly Celního úřadu Plzeň ze dne 4. 3. 2009, č. j. 3773/2009-166500-031;
- protokol o podaném vysvětlení ze dne 4. 3. 2009, č. j. 3773-03-166500-031)
- písemné sdělení příslušného odboru úřadu práce, v jehož obvodu bylo zaměstnávání vykonáváno adresované Úřadu práce v Plzni ze dne 24. 3. 2009, č. j. PMA-2009/17280, a ze dne 11. 5. 2009, č. j. PMA-2009/25789;
- písemné vyjádření zástupce žalobce ze dne 4. 5. 2009, přijaté dne 6. 5. 2009 pod č. j. PMA-2009/24932;
- písemné vyjádření Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky;
- odvolání žalobce proti původnímu rozhodnutí úřadu práce ze dne 18. 5. 2009 s č. j. ÚP/KO 47/2009.

V návaznosti na výše uvedené krajský soud předně uvádí, že v řízení navazujícím na provedenou státní kontrolu má klíčový význam ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu, které označuje za nepřípustný důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení. Protokol o podaném vysvětlení tak není možno ve správním řízení použít jako důkaz. Jak v této souvislosti opakovaně dovodila judikatura správních soudů, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní. Možnosti použití úředního záznamu k dokazování jsou velmi přesně vymezeny právě v trestním řádu (§ 158 odst. 5 trestního řádu): úřední záznam, v němž je zachyceno vysvětlení osoby získané před zahájením trestního stíhání, neslouží jako důkazní prostředek (se stanovenými výjimkami), nýbrž jen jako podklad k úvaze, zda osoba, která vysvětlení poskytla, má být vyslechnuta jako svědek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, publikovaný pod č. 1856/2009 Sb. NSS; či obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, publikovaný pod č. 2208/2011 Sb. NSS). Protokol o podaném vysvětlení žalobce proto nemohl být v řízení o uložení pokuty za spáchání správních deliktů použit jako

důkazní prostředek, a tedy ani poznatky získané z tohoto protokolu nemohly být v řízení užity jako důkaz. Pokud by správní orgány chtěly vycházet z obsahu výpovědi učiněné žalobcem, musely by žalobce ve správním řízení vyslechnout a v průběhu výpovědi se žalobce dotazovat např. na důvody odlišnosti jeho výpovědi od předchozího vysvětlení, které podal před zahájením správního řízení. K tomu však v daném případě nedošlo a žádné ústní jednání se ve věci nekonalo.

Je tedy zřejmé, že správní orgány učinily zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, primárně pouze na základě protokolu o výsledku kontroly ze dne 4. 3. 2009, který byl hlavním a v zásadě také jediným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí (pomineme-li písemné sdělení ministerstva vnitra ze dne 25. 5. 2009 a příslušného odboru úřadu práce, která se vyjadřovala k otázce existence vydaných povolení k zaměstnání a k otázce potvrzení trvalého pobytu u některých cizinců – viz dále).

K obsahu protokolu o výsledku kontroly ze dne 4. 3. 2009 přitom je nutno konstatovat, že kontrolní zjištění učiněná dne 26. 9. 2008 v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies nejsou vůbec dostatečná a průkazná k tomu, aby na jejich základě mohl být učiněn závěr o tom, že vyjmenovaní cizinci vykonávali závislou nelegální práci pro žalobce. Ke skutkovým zjištěním obsahuje protokol o kontrole toliko kusou informaci, že dne 26. 9. 2008 byla v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies provedena kontrola, kdy bylo zjištěno, v protokolu jmenovitě uvedení cizinci (identifikovaní jménem, příjmením a datem narození) vykonávali pracovní činnost na výrobních linkách, kdy společnost žalobce zde měla vystupovat jako personální agentura a subdodavatel pracovní síly. Poté již následuje právní hodnocení skutkového stavu, že žalobce jako zaměstnavatel porušil ustanovení § 89 zákona o zaměstnanosti, neboť nelegálně přijal a zaměstnával cizince nejméně v době kontroly na výrobních linkách jako operátory linek v areálu obchodního partnera, společnosti Yazaki Wiring Technologies. Na základě těchto stručných a obecných skutkových zjištění obsažených v protokolu o kontrole tak nelze mít za jednoznačně prokázané, že se žalobce správního deliktu dopustil. Chybí v něm totiž jakékoli bližší údaje, které by popisovaly situaci na místě samém, nejsou v něm zachyceny případné výsledky cizinců, kteří se v areálu nacházeli, co konkrétně dělali a na jakých linkách apod. Protokol o kontrole neobsahuje ani slovní popis toho, co na místě pozorovali a vnímali kontrolní pracovníci, kteří taktéž nebyli v řízení vyslechnuti; na místě nebyly pořízeny ani např. fotografie, které by ve spojení s výše uvedeným přispěly ke zdokumentování stavu věci a skutkových okolností. Krajský soud tak je nucen konstatovat, že pokud jde o učiněná skutková zjištění, není schopen si na základě obsahu spisového materiálu vůbec učinit úsudek o tom, co konkrétně se v areálu odehrávalo a na základě jakých skutečností správní orgány k uvedeným skutkovým zjištěním dospěly.

Pokud tedy žalobce již v průběhu správního řízení poukazoval na skutečnost, že se nejednalo o výkon nelegální práce, ale o smluvně zajištěné zaškolování zaměstnanců, je nutno konstatovat, že toto tvrzení žalobce sice mohlo být účelové, bylo však na správních orgánech, aby cestou dokazování a hodnocení důkazů obranu žalobce vyvrátily. Ani případná procesní pasivita žalobce co do jeho případných návrhů na provedení konkrétních důkazů správní orgány neopravňovala k závěru, že ohledně skutkového stavu bude postačovat vycházet z protokolu o výsledku kontroly jako v zásadě jediného důkazu o protiprávním jednání žalobce, nadto s argumentací, že žalobce jako kontrolovaná osoba nepodal proti kontrolnímu

protokolu námitky. S ohledem na skutečnost, že sankční řízení o správním deliktu je ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikované pod č. 209/1992 Sb.) řízením o trestním obvinění, je nutno, aby to byl právě správní orgán, kdo je povinen prokázat vinu pachatele (zde žalobce) a v souladu se zásadou materiální pravdy vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tomu také odpovídá zásada vyšetřovací (vyhledávací), dle které je za objasnění skutkového stavu věci odpovědný správní orgán, a která s sebou nese povinnost správního orgánu činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu věci a vyvíjet vlastní důkazní aktivitu. Důkazy v tomto směru provedené, pokud v daném případě vůbec je možno hovořit o provádění dokazování, však pro posouzení předmětné otázky nepostačovaly a nebylo možno z nich vyvodit žádné jednoznačné závěry.

Správní orgány měly dokazování zaměřit rovněž na to, jakým způsobem a jak často uvedení cizinci pro žalobce vykonávali pracovní činnost. Jak k této otázce Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 - 120, dostupném na www.nssoud.cz, „*pod pojmem nelegální práce nelze rozumět práci v nejobecnějším smyslu, tedy že postačí, když pracující osoba vyvíjí nějakou pracovní činnost. K posouzení práce cizincem jako nelegální práce ve smyslu zákona o zaměstnanosti je třeba, aby tuto práci vykonával cizinec soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu. Cílem zákona o zaměstnanosti totiž není potírat jakoukoli práci cizinců, ale jen takovou, kterou cizinci vykonávají v rozporu s povolením k zaměstnání (například jiný druh práce) nebo bez povolení k zaměstnání, tedy práci, která je obdobná závislé práci ve smyslu zákoníku práce.*“ V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud v dalším svém rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publikovaném pod č. 3027/2014 Sb. NSS, vyslovil následující závěry: „*Společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném stavu.*“

Krajský soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že správní orgány v zásadě nevedly vůbec žádné vlastní dokazování, nýbrž vycházely toliko z listin opatřených celním úřadem, které však měly sloužit jako podklad pro zahájení správního řízení o spáchání správního deliktu (srovnej § 126 odst. 4, větu poslední, zákona o zaměstnanosti), a nikoli jako důkazy, na jejichž základě mělo být prokázáno, že se žalobce dopustil správního deliktu. Správní orgány však v projednávané věci na svou základní úlohu v řízení, tj. vlastním dokazováním zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, zcela rezignovaly, a nevyvrátily tak obranu žalobce, že se v daném případě o nelegální práci nejednalo. Dosud zjištěný skutkový stav ohledně výkonu nelegální práce a jejích znaků, jak je definovala výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, tak nemůže obstát. Skutková zjištění neskýtají oporu pro závěr o tom, že se žalobce dopustil správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť na základě zjištěných skutečností je předčasné činit závěr, že byly naplněny všechny znaky závislé práce, tj. osobní

výkon práce, soustavnost výkonu práce, výkon práce jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů, existence podřízenosti. Zejména pokud byla kontrola učiněna jednorázově, v jednom konkrétním dni, nelze ze zjištění při nich učiněných dovozovat znak soustavnosti, aniž by např. byli jednotliví cizinci v řízení vyslechnuti jako svědci. Správní orgány se tedy dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, v důsledku čehož napadené rozhodnutí ministerstva nemohlo obstát. Stejně tak se správní orgány dopustily pochybení i v tom ohledu, že skutkový stav, který vzaly za základ vydaných rozhodnutí, nemá oporu ve spisu a vyžaduje zásadní doplnění.

Se zřetelem k tomu, že dosud nebyl náležitě zjištěn skutkový základ pro posouzení odpovědnosti žalobce za vytýkané správní delikty, se pak soud nemohl zabývat žalobními body vztahujícími se k nepřiměřenosti a likvidačnímu charakteru uložené pokuty, neboť nebylo-li dosud spolehlivě prokázáno spáchání vytýkaného deliktu v podobě umožnění výkonu nelegální práce, nebylo možné žalobci uložit žádnou pokutu.

Ve vztahu k výkonu nelegální práce a vazbě na druhý správní delikt, který byl žalobci kladen za vinu, tj. nesplnění informační povinnosti žalobce v případě cizinců, u kterých se nevyžaduje povolení k zaměstnání, pak krajský soud shledal důvodnou i tu námitku žalobce, dle které se správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí nevypořádaly se skutečností, na kterou žalobce v průběhu řízení poukazoval, a to že také cizinec D.D., nar..., má v České republice trvalý pobyt a že ani v jeho případě se tak nemohlo jednat o výkon nelegální práce. Vydaná správní rozhodnutí obou stupňů se touto skutečností vůbec nezabývala, a proto jsou v této části zatížena vadou nepřezkoumatelnosti. Pokud žalovaný až ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že u tohoto cizince ministerstvo vnitra nepotvrdilo jeho trvalý pobyt, krajský soud je nucen konstatovat, že tento závěr měl být obsažen v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a v rámci vyjádření k žalobě již nelze toto pochybení zhojit.

Závěrem pak krajský soud uvádí, že naopak neshledal důvodnou žalobní námitku, dle které se správní orgány měly při vydávání rozhodnutí dopustit pochybení spočívajícího v porušení zásady *ne bis in idem*. Krajský soud se v této souvislosti ztotožňuje s hodnocením žalovaného, že z odůvodnění rozhodnutí, kterým úřad práce v rámci autoremedury sám zrušil původně vydané rozhodnutí o pokutě ze dne 18. 5. 2009, zcela jednoznačně vyplývají důvody, které úřad práce vedly ke zrušení původního rozhodnutí, kdy je zřejmé, že se jednalo o důvody procesního charakteru. Prvním tímto důvodem bylo procesní pochybení spočívající v nevyrozumění žalobce o rozšíření předmětu správního řízení; druhým důvodem pak bylo akceptování námítky spočívající ve zmatečnosti číslování cizinců v rozhodnutí o uložení pokuty. Prvostupňový úřad práce tedy neposuzoval zákonnost vydaného rozhodnutí v meritu věci, tj. z věcného hlediska, ale dospěl k závěru, že řízení bylo zatíženo procesními pochybeními, která bylo nutno před vydáním meritorního rozhodnutí napravit. Z tohoto důvodu (a v souladu se zásadou procesní ekonomie) proto sám přistoupil ke zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí, neboť si byl vědom skutečnosti, že z důvodů popsaných procesními pochybeními původní prvostupňové rozhodnutí nemůže obstát. Nezabýval se přitom již dále věcnými námitkami uplatněnými žalobcem v odvolání, čemuž odpovídá i výrok vydaného rozhodnutí, který byl „toliko“ zrušovací, nikoli také v podobě zastavení řízení. Skutečnost, zda se v daném případě jednalo o tentýž skutek nebo o dva skutky v důsledku

rozšíření předmětu správního řízení o nesplnění oznamovací povinnosti, přitom nebyla podstatná. Relevantní okolností pro posouzení předmětné otázky bylo, zda se správní orgán zabýval věcným posouzením otázky viny žalobce a trestu (sankce) a zda hodnotil věcné námitky, které žalobce uplatnil v podaném odvolání. K tomuto posouzení však správní orgán v dané věci vůbec nepřistoupil. V daném případě tak nedošlo k tomu, že by správní orgány opětovně rozhodovaly o téže věci, a tedy že by se dopustily porušení zásady *ne bis in idem*. Této žalobní námitce proto krajský soud nepřisvědčil.

Nad rámec výše uvedeného pak krajský soud uvádí, že z úřední povinnosti (*ex offio*) je povinen zkoumat, zda nedošlo k uplynutí lhůty, v níž zaniká odpovědnost pachatele za správní delikt, v důsledku čehož již také není možné sankci za správní delikt uložit. V této souvislosti krajský soud upozorňuje, že pokud správní orgány v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod posuzovaly případ žalobce dle zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2008, bylo nutno v tomto znění (tj. ve znění účinném do 31. 12. 2008) aplikovat na případ žalobce také ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení platilo, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li jeden rok ode dne, kdy se kontrolní orgán o něm dověděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán*. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu přitom platí, že správní orgány musí o vině a trestu pachatele rozhodnout pravomocně; v daném případě tím spíše, že odvolací správní orgán prvostupňové rozhodnutí změnil ve výroku o výši uložené sankce a rozhodnutí obou stupňů spolu tvoří jeden celek. Vzhledem k tomu, že kontrolní orgán učinil zjištění o spáchání správního deliktu dne 26. 9. 2008, uplynula jednorozční subjektivní lhůta pro zánik odpovědnosti žalobce za spáchaný správní delikt dne 26. 9. 2009. Pokud tedy žalobou napadené rozhodnutí ministerstva bylo vydáno dne 5. 2. 2010 a žalobci doručeno dne 10. 2. 2010, bylo řízení pravomocně ukončeno až po uplynutí zákonem stanovené jednorozční subjektivní lhůty.

VI. Závěr a náklady řízení

Z výše uvedených důvodů tak krajský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení zrušil. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který měl ve věci úspěch, má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2 000 Kč, a dále v nákladech právního zastoupení ve výši 8 712 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu advokáta Mgr. Martina Pecha za zastupování v řízení před krajským soudem, a to celkem za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemná podání soudu ve věci samé - žaloba a replika k vyjádření žalovaného) dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 300 Kč (3 x 2 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané

hodnoty, byla částka nákladů právního zastoupení zvýšena o částku 1 512 Kč odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem se tedy jedná o částku 10 712 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalované stanovena přiměřená lhůta.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 22. prosince 2014

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová