



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **FRIGONOVA s.r.o.**, IČO 04309979
sídlem Nádražní 607, 692 01 Mikulov
zastoupený advokátem Mgr. Janem Lipavským
sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9070/1.30/18-3, sp. zn. S9-2018-158,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9070/1.30/18-3, sp. zn. S9-2018-158, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalším řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to k rukám žalobcova advokáta Mgr. Jana Lipavského do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7655/9.30/18-18, kterým správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že 17 cizincům ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce mimo pracovněprávní vztah, a zároveň těmto 17 cizincům ukrajinské státní příslušnosti umožnil výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, tedy bez platného povolení k zaměstnání. Za uvedené přestupky byla žalobci podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „přestupkový zákon“) a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 1 350 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce v první řadě namítá, že ačkoliv se ztotožňuje s žalovaným v tvrzení, že při rozhodování je potřeba vycházet ze skutečného stavu věci, v nyní projednávané věci tomuto postupu žalovaný nedostal. Nepřihlédl totiž k žalobcem předloženým dokumentům obchodněprávní povahy. Naopak podle žalobce správní orgány selektivně hodnotily v řízení o přestupku pouze ty důkazy, které byly v neprospěch žalobce. Z důkazů opatřených v průběhu řízení o přestupku s žalobcem totiž zcela zjevně vyplývá, že se žalobce přestupku na úseku zaměstnanosti nedopustil. Důvodem, proč se žalobce nemohl dopustit spáchání předmětného přestupku, je, že cizinci, kterým měl žalobce umožnit výkon nelegální práce, vůbec nejsou zaměstnanci žalobce, nýbrž zaměstnanci společnosti Družstvo TO-GO CZ, s nimiž měl žalobce uzavřenou smlouvu o dílo, smlouvu o nájmu podnikatelských prostor. To vyplývá i z dalších důkazů, vč. prohlášení Družstvo TO-GO CZ, že 17 cizinců, kterým měl žalobce uplatnit nelegální zaměstnávání, jsou zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ. Žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, nesprávně hodnotili také další důkazy v řízení, přičemž toto pochybení dle žalobce způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce uvedeným cizincům nikdy neplatil mzdu, nezadával jim úkoly, a správní orgán prvního stupně ani žádným způsobem vztah nadřízenosti a podřízenosti žalobce a předmětných cizinců z důvodu osobní či hospodářské závislosti neprokázal. Pokud pracovali uvedení cizinci na úseku výroby žalobce se zaměstnanci žalobce, dělo se tak vždy na základě speciální objednávky žalobce vůči Družstvo TO-GO CZ. Nadto dle žalobce správní orgán prvního stupně ani neprokázal znak stálosti a soustavnosti činnosti uvedených cizinců pro to, aby mohl konstatovat, že tito cizinci vykonávali závislou práci.
4. Žalobce dále namítá, že výsledky cizinců cizineckou policií (protokoly z nich byly následně využity v řízení o přestupku s žalobcem) jsou nedostatečné pro konstatování výkonu závislé práce těmito cizinci pro žalobce. Žalobce tvrdí, že bez výsledku uvedených cizinců v řízení o přestupku, za současného zachování práva žalobce dotazovat se těchto osob, nelze objektivně zhodnotit veškeré okolnosti dané věci, přičemž v pochybnostech je žalovaný povinen rozhodnout ve prospěch žalobce. Žalobce rozporuje také vyjádření

Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytových agend (dále jen „Policie ČR“), které správní orgán prvního stupně použil k usvědčení žalobce, neboť tento důkaz je dle žalobce neurčitý a protiřečí si.

5. Žalobce dále opakuje, že žalovaný rozhodl v rozporu se zásadou materiální pravdy, neboť neprovedl navrhované důkazy celými spisy v řízení o vyhoštění jednotlivých cizinců, z nichž mohly vyplynout podstatné informace pro nyní projednávanou věc a neprovedl výsledk cizinců tak, aby žalobce mohl být výsledku přítomen a mohl jim klást otázky. Žalovaný také rozhodl v rozporu se zásadou presumpce nevin, neboť v prokazatelných pochybnostech nerozhodl ve prospěch žalobce.
6. Konečně žalobce uvádí, že již v řízení před žalovaným poukazoval na nepoužitelnost některých protokolů o výsledku jednotlivých cizinců, když se u těchto protokolů vyskytují zjevné procesní chyby, spočívající například v uvedení přítomnosti jedné osoby u dvou výsledků, probíhajících simultánně, které vzhledem k dalším skutečnostem v protokolech uvedených nemohly probíhat v jedné místnosti. Žalovaný, resp. správní orgán prvního stupně, tudíž ani dostatečně neověřily použitelnost získaných protokolů o výsledku jednotlivých cizinců v řízení o přestupku žalobce.
7. Alternativně navrhuje žalobce moderaci pokuty, protože dle jeho názoru výše pokuty neodpovídá rozsahu a závažnosti jednání žalobce, pokud by krajský soud dospěl k závěru, že výrok o vině napadeného rozhodnutí není nezákonný.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazuje na shodnost žaloby s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z toho důvodu k jednotlivým žalobním bodům, které ve vyjádření rekapituluje, odkazuje na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

9. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
10. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobce se závěry žalovaného (a správního orgánu prvního stupně) o tom, že bylo dostatečně prokázáno, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když celkem 17 cizincům umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez pracovního povolení.
11. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]rávnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“ Podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, [nebo] práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z

těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v rozhodném znění (dále jen „zákoník práce“), platí, že „[z]ávislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.“

12. V první řadě krajský soud uvádí, že část žalobní argumentace se dostává do rozporu jednak s jinou částí žalobní argumentace, jednak s tím, co sami zaměstnanci žalobce, které žalobce navrhl k výpovědi v řízení o přestupku, uvedli, a proto jí neshledává důvodnou. Takto například žalobce na jedné straně tvrdí, že všichni kontrolovaní cizinci byli zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ, na druhé straně tvrdí, že se ztotožňuje se závěry Policie ČR, uvedenými v protokolu o výsledku Y. Z., č. j. 77457/ČJ-2017-060027, v němž Policie ČR dospěla k závěru, že tento cizinec je zaměstnancem Anukul Družstvo, přičemž žalobce má za to, že Policie ČR učinila tento závěr správně. Stejně tak žalobce namítá v nyní projednávané věci, že ve vztahu k potencionálnímu zaměstnávání předmětných cizinců žalobcem nebyl splněn ani znak soustavnosti práce, neboť Policie ČR zjistila, že uvedení cizinci pracovali na pracovišti se zaměstnanci žalobce pouze ve dvou dnech, každý v jiném měsíci, ačkoliv většina zaměstnanců žalobce, které tento navrhl k výsledku, vypověděla, že k takové „výpomoci“ dochází několikrát do měsíce, a tedy uvedení cizinci provádí předmětnou činnost na určité pravidelné bázi.
13. Nedůvodnou shledává krajský soud taktéž námitku ohledně vnitřní rozpornosti vyjádření Policie ČR ze dne 27. 10. 2017, č. j. 12306/9.71/17-20, neboť hned z prvních dvou stran tohoto vyjádření je zjevné, že věta „[u]krajínští pracovníci pracovali ve čtyřech otevřených a na sebe navazujících prostorech, přičemž žádný z nich nelze označit za samostatné pracoviště“ a věta „[n]eboť při pobytové kontrole nebylo možno ověřit, co se kde vyrábí, případně jaké maso se v kterém prostoru provozovny zpracovává...“, se vztahují k odlišným provozovnám žalobce, a to, že z nich vyplývají odlišné skutečnosti ve vztahu k popisu jednotlivých pracovišť, tak nemůže být v rozporu.
14. Přesto však má krajský soud za to, že ve značné míře je žalobcova argumentace důvodná, a to zejména ve vztahu k námitkám ohledně dostatečnosti a zákonnosti provedeného dokazování, na jehož základě správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku.
15. Ze správního spisu se podává, že správnímu orgánu prvního stupně byla ve dnech 3. 4. 2017 a 2. 5. 2017 doručena Policií ČR informace o provedené pobytové kontrole u žalobce ve dnech 28. 3. 2017 a 12. 4. 2017. Následně byly správnímu orgánu prvního stupně zasílány podklady ze strany Policie ČR, zajištěné v průběhu jednotlivých kontrol, zejména kamerové záznamy z provedených kontrol, popis zjištěných skutečností Policií ČR, obchodní dokumenty, vztahující se k obchodnímu vztahu mezi žalobcem a Družstvo TO-GO CZ (rámcová smlouva o dílo, dodatek k rámcové smlouvě o dílo, nájemní smlouva, smlouva o nájmu prostor určených k podnikání, záznamy o obchodním jednání), a protokoly o výsledku jednotlivých 17 cizinců, jejichž přítomnost byla v průběhu jednotlivých kontrol zjištěna na pracovišti žalobce. Na základě uvedených podkladů zahájil správní orgán prvního stupně dne 5. 5. 2017 kontrolu dodržování předpisů na úseku zaměstnanosti u žalobce.
16. V rámci kontroly provedl správní orgán prvního stupně další dokazování, zejména svědeckými výpověďmi zaměstnanců žalobce a zaměstnankyně Družstvo TO-GO CZ. Z provedených svědeckých výpovědí, stejně jako z vyjádření žalobce, vyplynulo, že

uvedení cizinci nejsou zaměstnanci žalobce, nýbrž Družstvo TO-GO CZ, s nímž má žalobce uzavřenou smlouvu o dílo, spočívající v balících, expedičních a úklidových pracích. Zaměstnanci žalobce na cizince nedohlíží, neúkolují je, neškolí je na BOZP, neposkytují jim odměnu za provedenou práci, neevidují cizincům docházku, to všechno si zajišťuje Družstvo TO-GO CZ. Jediný, s kým zaměstnanci žalobce komunikují, jsou techničtí zástupci Družstvo TO-GO CZ, kteří zajišťují koordinaci cizinců na pracovišti za jejich zaměstnavatele. S těmito technickými zástupci zaměstnanci žalobce řeší konkrétní objednávky, jejichž provedení si následně techničtí zástupci Družstvo TO-GO CZ již se svými zaměstnanci řeší sami. Výjimečně, 2x až 3x do měsíce, se může stát, že žalobci přijde větší objednávka, kterou zaměstnanci žalobce nejsou schopni pokrýt – v takové situaci se zaměstnanci žalobce domluví s technickými zástupci Družstvo TO-GO CZ, že cizinci budou pomáhat zaměstnancům žalobce při zpracování jejich zakázky, a tehdy se zaměstnanci žalobce nachází na jednom pracovišti spolu s kontrolovanými cizinci. V každém případě však, ať už cizinci pracují na svém vyhrazeném pracovišti, nebo výjimečně na pracovišti se zaměstnanci žalobce, uvedené cizince žalobci nikdy přímo neúkolují, pokud zaměstnanci žalobce shledají nedostatky v práci cizinců, sdělí tuto skutečnost technickým zástupcům Družstvo TO-GO CZ, kteří jsou vždy přítomni na pracovišti, a kteří následně zjednájí nápravu.

17. Přestože tyto skutečnosti vyplývají z dalších důkazů předložených ze strany žalobce správnímu orgánu prvního stupně v řízení o přestupku, správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že kontrolovaní cizinci vykonávali závislou práci pro žalobce, a že vztah mezi žalobcem a Družstvo TO-GO CZ byl čistě formální, vytvořený k zakrytí této skutečnosti. Krajský soud však shledává v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedostatečným. Nelze totiž pominout, že řízení o přestupku je vedeno v oblasti správního trestání, v němž se uplatňuje zásada materiální pravdy. Krajský soud v nyní projednávané věci nemíní zpochybňovat zásadu volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu. Důsledkem zásady volného hodnocení důkazů však nemůže být absentující zdůvodnění toho, proč k určitým relevantním okolnostem správní orgán přihlédl, a k jiným nikoli, resp. toho, co jej vedlo k tomu, že jistým skutečností přikládá určitý význam. Ostatně již Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 25. 2. 1997, č. j. 6 A 139/94-17, uvedl, že „[s]právní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 spr. ř.) teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil a které důkazy odmítl a proč. Pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů, které podporují jedno skutkové zjištění (např., že účastník spáchal správní delikt) a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím ze zákonných mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytyčil.“ Nabízí se zmínit i přílehlavé rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu [Boh. A 3667/24 (9444/24)] hovořící o tom, že „zásada volného hodnocení důkazů nezabavuje však správní úřad povinnosti uvést v odůvodnění nálezu ony skutečnosti, že za prokázané uznal, a důvody, z nichž k tomuto svému přesvědčení dospěl.“
18. V nyní projednávané věci je však zjevné, že přestože byly v řízení provedeny důkazy, které na sebe logickým způsobem navazují, utváří poměrně ucelený obraz, podporující tvrzení žalobce o skutečnosti, že uvedení cizinci nejsou jeho zaměstnanci, správní orgán prvního stupně po provedení dokazování bez dalšího posuzoval naplnění skutkové podstaty umožnění nelegální práce uvedeným cizincům dle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o

zaměstnanosti žalobcem. Provedené důkazy přitom dle názoru krajského soudu spíše hodnotil izolovaně a vybíral si z nich ty formulace a skutečnosti, které svědčily ve prospěch jeho závěru o tom, že nelegálního zaměstnávání se dopouštěl žalobce, zatímco skutečnosti svědčící v jeho prospěch ponechával bez povšimnutí, resp. jejich vzájemný rozpor ponechal bez bližšího zdůvodnění.

19. Úvaha správního orgánu, kterou se dle vlastního názoru vypořádal s důkazy, svědčícími ve prospěch žalobce, byla totiž taková, že správní orgán prvního stupně prokázal, že dokumenty, které žalobce předložil k podložení svých tvrzení, že není zaměstnavatelem předmětných cizinců, se nevztahovala k výkonu práce, který byl zaznamenán Policií ČR při prováděných kontrolách ve dnech 28. 3. 2017 a 12. 4. 2017. Dále, že paní H. P. (technický zástupce Družstvo TO-GO CZ) uvedla, že zjištění cizinci nepracují pro Družstvo TO-GO CZ, a z výpovědi paní K. (vedoucí pracovnice žalobce) vyplynulo, že uvedení cizinci byli jejím prostřednictvím instruováni k práci na stejném pracovišti, na němž pracovali i zaměstnanci žalobce, tudíž byli organizováni k práci žalobcem.
20. Tato úvaha však trpí několika nedostatky. V první řadě je potřeba uvést ve vztahu k práci, kterou uvedení cizinci prováděli ve dnech 28. 3. 2017 a 12. 4. 2017, že je pravdou, že tato nebyla předmětem rámcové smlouvy o dílo, uzavřené mezi žalobcem a Družstvo TO-GO CZ, to však nic nemění na skutečnosti, že smluvní vztahy mezi soukromými subjekty vyvěrají z právních norem soukromého práva, a za situace, kdy oba soukromoprávní subjekty akceptují změny závazkového smluvního vztahu zavedenou praxí, takové změně zásada autonomie vůle v ničem nebrání. Pokud tedy závěry správního orgánu prvního stupně měly směřovat k tomu, že s ohledem na skutečnost, že činnost cizinců, kterou prováděli na pracovišti žalobce ve dnech 28. 3. 2017 a 12. 4. 2017 nebyla mezi žalobcem a Družstvo TO-GO CZ smluvně upravena, nemohli tito cizinci vykonávat práci tak, jak shodně tvrdili žalobce i Družstvo TO-GO CZ, takové závěry působí předčasně a nejsou podloženy relevantními důkazy.
21. Tvrzení paní H. P. jsou pak správním orgánem prvního stupně vytrženy z kontextu. Ta skutečně uvedla, že předmětné cizince, až na jednu osobu (M. T.) neznala, a uvedla, že to nejsou zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ. Správní orgán prvního stupně však již pominul tu část výpovědi H. P., v níž uvedla, že cizince neznala, a že její zaměstnavatel jí dal kontakt na M. T., která měla v období, kdy Družstvo TO-GO CZ nemělo nedostatek zaměstnanců, sehnat další pracovníky, přičemž H. P. ani nezajímalo, o koho se jedná. Z uvedeného vyplývá, že paní H. P. sice uvedla, že zjištění cizinci nejsou zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ, zároveň však uvedla, že tyto cizince „sehnal“ její zaměstnavatel, a ona jim následně organizovala práci, kterou dělali stejnou, jako zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ. Správní orgán prvního stupně sice v řízení o přestupku tvrdil, že zjišťoval skutečnou povahu pracovněprávních vztahů na pracovišti žalobce, v případě tvrzení paní H. P. se však zjevně spokojil s formálním tvrzením, že zjištění cizinci nebyli zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ, ačkoliv z celkového popisu jejich činnosti by se mohlo jevit něco jiného.
22. K tvrzení paní K. je potřeba uvést, že paní K. uvedla, že o stažení cizinců do výroby žalobce rozhoduje ona bez konzultace s někým jiným, avšak správní orgán prvního stupně opět automaticky interpretuje tento závěr v neprospěch žalobce a v rozporu s tím, co vypověděly v řízení o přestupku jiné osoby. Paní Ing. L., technolog a manažer jakosti žalobce, která uvedla, že má taktéž na starosti personální záležitosti, uvedla stejně jako paní H. P., že pokud se stahují cizinci (zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ) do výroby žalobce,

oznámit tuto skutečnost paní K. den předem paní P. To ostatně vyplývá taktéž z výpovědi samotné paní K., která v odpovědi na tu stejnou otázku doplnila, že dá „těčkařům“ (technickým zástupcům) vědět 24 hodin předem, že dojde ke stažení cizinců do výroby žalobce. To, že paní K. rozhoduje o stažení cizinců bez konzultace s někým jiným, tak mohlo dle krajského soudu skutečně znamenat, že cizince organizuje bez konzultace s jejich „zaměstnavatelem“ (výkladem správního orgánu prvního stupně). Stejně však toto tvrzení mohlo znamenat, že tento krok paní K. pouze nekonzultuje s nikým dalším z organizační struktury žalobce. Tuto nejasnost však správní orgán prvního stupně neodstranil, a automaticky se přiklonil k jednomu výkladu, aniž by hodnotil možnost existence toho druhého.

23. Krajský soud doplňuje, že ani další závěry, ze kterých správní orgán prvního stupně učinil „nezpochybnitelné závěry“ o tom, že zaměstnavatelem zjištěných cizinců byl žalobce, nejsou zdaleka tak jednoznačné, jak by se z odůvodnění správního orgánu prvního stupně mohlo jevit. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že cizinci pracovali na pracovišti žalobce, a tudíž nezajišťovali zisk Družstvo TO-GO CZ, ale přímo žalobci. Krajskému soudu není zjevné, jak správní orgán prvního stupně k tomuto závěru dospěl. Pokud totiž byli žalobce a Družstvo TO-GO CZ domluveni, že součástí jejich spolupráce bude zprostředkování pracovní síly k výpomoci žalobci, a za toto zprostředkování byla Družstvo TO-GO CZ přislíbena odměna, cizinci by generovali zisk Družstvo TO-GO CZ, a žalobci až zprostředkovaně jako zaměstnanci dodavatele. Tuto skutečnost však nelze z provedeného dokazování dovodit, neboť se správní orgán prvního stupně vztahem žalobce a Družstvo TO-GO CZ blíže nezabýval. Stejně závěry a ze stejných důvodů lze učinit k tvrzení správního orgánu prvního stupně, že žalobce zjevně cizince zaměstnával, když se výsledky jejich práce ve dnech 28. 3. 2017 a 12. 4. 2017 ztrácely mezi výsledky práce žalobce a nebylo možno případně ani uplatnit odpovědnost za vady. I pokud by tomu tak bylo, správní orgán vůbec nehodnotil možnost, že by uvedení cizinci skutečně mohli být zaměstnanci Družstvo TO-GO CZ, které by tímto způsobem mohlo (byť pravděpodobně nelegálně) zprostředkovávat pracovní sílu. Ostatně ke stejnému závěru dospěl správní orgán prvního stupně i ve věci, která byla předmětem žaloby u krajského soudu pod sp. zn. 29 Ad 2/2017. Předmětem žaloby přitom bylo, že správní orgán prvního stupně shledal, že společnost SALVAVITA s.r.o. (žalobce v citované věci) zprostředkoval společnosti FRIGONOVA s.r.o. (žalobci v nyní projednávané věci) nelegálně pracovní sílu.
24. Konečně ani závěry správního orgánu prvního stupně, že v neprospěch žalobce svědčí i skutečnost, že cizinci vůbec nevěděli, pro koho pracují, neznají subjekty, které byly uvedeny v dokladech, ani Družstvo TO-GO CZ, a že jediný, koho znali, byl žalobce, stejně jako tvrzení, že bylo vyvráceno, že žalobce tyto cizince nekontroluje, neúkoluje a nežadává jim pokyny, tak, jak byly prezentovány správním orgánem prvního stupně, neobstojí. Naopak, správní orgán prvního stupně na jedné straně tvrdí, že z provedeného dokazování jednoznačně vyplývá, že kontrolování cizinci byli zaměstnáváni žalobcem, přičemž z provedeného dokazování je zjevné, že provedené protokoly o výsledku jednotlivých cizinců použil správní orgán prvního stupně jako jeden z podstatných důkazů, přestože tvrdí v napadeném rozhodnutí opak (k tomu se krajský soud bude ještě dále vyjadřovat). Na druhou stranu však uvádí, že předmětní cizinci vůbec nevěděli, pro koho pracují, a znali pouze název žalobce.

25. Z předmětných protokolů o výsledku, provedeném Policií ČR s jednotlivými cizinci, však zaprvé nevyplývá, že by se Policie ČR vůbec ptala cizinců na jejich vědomost o existenci Družstvo TO-GO CZ, zadruhé protokoly neobsahují ani v jednom případě otázku, jaká společnost zadávala práci těmto cizincům, nebo jaká společnost je zaměstnávala, a zatřetí tento protokol obsahuje kapciózní otázku. Policie ČR se totiž v jedné otázce ptá: „Znáte název firmy v Mikulově, kde jste byla dnešního dne kontrovan/a?“, v následující otázce se pak ptá: „Od kdy pracujete ve firmě Frigonova, kde jste byl/a dnešního dne kontrolován/a?“, a to bez ohledu na skutečnost, že na předchozí otázku cizinci odpověděli, že název firmy znají, a že se jedná o žalobce. Aniž by tedy Policie ČR učinila otázku, kdo zaměstnává jednotlivé cizince, kapciózně se jich dotázala, jak dlouho pracují pro žalobce, přestože někteří cizinci vůbec žalobce neznali (a i kdyby uvedli, že žalobce znají, stejně tato odpověď automaticky nemůže být považována za identifikaci zaměstnavatele).
26. V souvislosti s otázkou použitých protokolů o výsledku jednotlivých cizinců krajský soud poukazuje na důvodnost další námitky žalobce, a sice námitky, že správní orgán prvního stupně nezákonně neprovedl k návrhu žalobce výsledky předmětných cizinců. K tomu krajský soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-119, podle něž *„listiny, z nichž je patrný obsah výpovědi svědků z jiných řízení, mohou ovšem být za splnění určitých podmínek také podkladem pro rozhodnutí: V první řadě musí být pořízeny nezávisle na příslušném daňovém řízení (tj. zejména nesmí být v jiném řízení pořízeny účelově proto, aby se správce daně vyhnul povinnosti umožnit daňovému subjektu být přítomen výsledku svědka a klást mu otázky). Dále je třeba, aby v onom jiném řízení byly pořízeny v souladu se zákonem (tuto předběžnou otázku správce daně vyřeší podle § 28 d. ř.) a aby se do sféry správce daně dostaly zákonným způsobem (nelze tedy například jako důkazu užít listiny, jež byla součástí spisu, k jehož obsahu správce daně z těch či oněch důvodů neměl podle zákona přístup). Konečně musí být uvedené listiny daňovému subjektu zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění vyplývající z dotyčných listin upřesnily, korigovaly či vyvrátily. V případě, že výpovědi svědků zaznamenané v listinách jsou v rozporu s jinými důkazy provedenými v daném daňovém řízení, je třeba tyto rozpory odstranit, přičemž - je-li možno příslušného svědka předvolat - nejvhodnější cestou zpravidla bude jeho výslech, při němž mu budou nejasnosti predestřeny. Svědka je třeba vyslechnout vždy, požaduje-li to daňový subjekt, ledaže se jedná o požadavek vedený toliko snahou mařit či účelově prodlužovat daňové řízení (např. požadavek na výslech svědka, který se zdržuje v cizině, zjevně se nehodlá do ČR k výsledku dostavit, takže jeho předvolávání k výsledku bude neúčelné, a jeho výpověď není možno pořádit ani jiným způsobem, zejm. cestou mezinárodní spolupráce v daňových věcech).“*
27. Krajský soud si je vědom toho, že uvedená judikatura se vztahuje k daňovému řízení, avšak s ohledem na srovnatelnou právní úpravu dokazování dle správního řádu a dle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v rozhodném znění, má za to, že citovaný závěr lze plně vztáhnout i na řízení o přestupku, a to tím spíše, že na splnění důkazní povinnosti správního orgánu v oblasti správního trestání je kladen ještě vyšší důraz, než na splnění důkazní povinnosti správce daně v řízení daňovém, kde správce daně zpravidla provedenými důkazy pouze zpochybňuje či vyvrací tvrzení daňového subjektu (s výjimkou například řízení o účasti na daňovém podvodu).
28. Ve vztahu k použití výpovědi tzv. nepřítomného svědka v trestním řízení vyjádřil právní názor taktéž Ústavní soud, který v nálezu ze dne 3. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 1860/16 (dostupný na <https://nalus.usoud.cz>), uvedl, že „[p]okud soud použije jako důkaz proti

obviněnému výpověď nepřítomného svědka, kterého obviněný nemohl vyslechnout, je třeba posoudit: (1) zda pro nepřítomnost svědka existoval dostatečný důvod; (2) jakou váhu tento důkaz měl – zda šlo o jediný či rozhodující důkaz nebo o důkaz se značnou vahou; a (3) zda v řízení existovaly dostatečné vyvažující faktory, včetně silných procesních záruk, které kompenzovaly připuštění výpovědi nepřítomného svědka jako důkazu proti obviněnému. Ve světle těchto tří kritérií je třeba posoudit, zda lze řízení, v němž byla použita výpověď nepřítomného svědka, jako celek považovat za spravedlivé.“ S ohledem na to, že systém odpovědnosti za přestupky je systémem trestního práva v širším slova smyslu (srov. ve vztahu k obecnější kategorii správních deliktů podle dřívější právní úpravy rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46), je přitom citovaný nálezný dle krajského soudu přiměřeně aplikovatelný i na případ žalobce.

29. V nyní projednávané věci existuje významný rozpor mezi závěry správce daně, k nimž správce daně dospěl i na základě provedených protokolů o výsledku jednotlivých svědků, a závěry, které vyplývají z důkazů provedených ve vztahu k tvrzení žalobce o tom, že zaměstnavatelem předmětných cizinců je Družstvo TO-GO CZ. Správní orgán prvního stupně se však ani nepokusil tyto rozpory vyvrátit, což je jeho zákonnou povinností. Naopak, ze spisového materiálu je zjevné, že z provedených důkazů správní orgán prvního stupně vyseletoval ty důkazy, které svědčí ve prospěch jeho závěrů o tom, že to byl žalobce, kdo zaměstnával předmětné cizince, aniž by se spolehlivě vypořádal s důkazy, které by mohly svědčit o opaku. S ohledem na tuto skutečnost se proto nelze ztotožnit se závěrem, že dostatečným důvodem pro nevyslechnutí kontrolovaných cizinců bylo, že tito byli již vyslechnuti jiným správním orgánem České republiky, a jejich opakovaný výsledek by je nadbytečně zatěžoval.
30. V takovém případě, pokud tedy nebyly odstraněny rozpory mezi informacemi, obsaženými v protokolech o výsledku jednotlivých cizinců, a informacemi, obsaženými v písemných důkazech a výpovědích zaměstnanců žalobce a Družstvo TO-GO CZ, měl správní orgán prvního stupně znovu předvolat kontrolované cizince k podání svědecké výpovědi, a vystavit otázky, pokládané cizincům tak, aby odstranil (nebo se alespoň prokazatelně pokusil odstranit) rozpory mezi bezprostředně získanými důkazy v řízení o přestupku a důkazy, získanými zprostředkovaně z jednotlivých řízení o správním vyhoštění kontrolovaných cizinců.
31. Krajský soud konečně uvádí, že důvodná je taktéž námitka, že žalovaný, potažmo správní orgán prvního stupně, nehodnotili k námitce žalobce použitelnost protokolů o výsledku jednotlivých cizinců z hlediska zákonnosti tohoto důkazu. Naopak podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že „[k] provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“ Pokud tedy správní orgán prvního stupně má v úmyslu použít důkazní prostředky, opatřené v jiném správním řízení, tento postup je možný, avšak pouze tehdy, pokud tyto důkazní prostředky nebyly získány v rozporu s právními předpisy. Tuto skutečnost by si měl správní orgán prvního stupně posoudit jako předběžnou otázku dle § 57 správního řádu. Uvedený postup odpovídá postupu, který pro použití svědecké výpovědi, získané v jiném řízení, nastínil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 2 Afs 24/2007-119.
32. Krajskému soudu není zjevné, z čeho správní orgán prvního stupně dovozuje, že by si pro účely použitelnosti zprostředkovaného důkazního prostředku nemohl posoudit, zda byl tento důkazní prostředek získán zákonným způsobem. Presumpce správnosti ve smyslu §

53 odst. 3 správního řádu, na kterou se správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí odkazoval, však zajišťuje pouze předpoklad obsahové správnosti veřejné listiny, nikoliv zákonnosti jejího pořízení.

33. Konečně ani tvrzení správního orgánu prvního stupně, že provedené protokoly o výsledku jednotlivých cizinců mají spíše charakter podpůrného osvědčení, dle krajského soudu neobstojí. Z napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je totiž zjevné, že tyto protokoly byly podstatnou součástí odůvodnění tohoto rozhodnutí ve vztahu ke znaku podřízenosti jednotlivých kontrolovaných cizinců žalobci. Jinými slovy, z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že i kdyby správní orgán prvního stupně výsledky cizinců z řízení o jejich správním vyhoštění neprovedl, považoval by skutkový stav co do zjištění podřízenosti kontrolovaných cizinců vůči žalobci za dostatečně zjištěný.
34. Nad rámec důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí krajský soud zdůrazňuje, že jeho závěry nijak nepředznamenávají nesprávnost právní kvalifikace skutkového stavu správním orgánem prvního stupně. Krajský soud přisvědčuje oběma správním orgánům, že způsob, jakým cizinci pracovali na pracovišti žalobce, se může jevit podezřelým, a že vztah žalobce a Družstvo TO-GO CZ může být čistě formální právě za účelem zastření nelegálního zaměstnávání a případného přenesení povinnosti zaplatit pokutu jiným subjektem, než tím, který se nelegálního zaměstnávání skutečně dopouští. Ve správním trestání však není možno odsoudit subjekt pouze na základě skutečnosti, že daná možnost připadá v úvahu. Žalovaný, potažmo správní orgán prvního stupně, proto své závěry musí odůvodnit způsobem, který odstraňuje pochybnosti, které v řízení vyvstaly z rozporů mezi provedenými důkazy, tak aby byla dodržena zásada materiální pravdy.

V. Závěr a náklady řízení

35. Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost [§ 78 odst. 1 písm. s. ř. s.], a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu [§ 78 odst. 5 s. ř. s.] a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vytčených vad.
36. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
37. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba) ve výši $2 \times 3 \times 100$ Kč a dva režijní paušály ve výši 2×300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč.
38. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 21. prosince 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu