



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **MUDr. J. R.**, zast. Mgr. Liborem Janků, advokátem, se sídlem Májová 23, Cheb, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, č. j. 2 Ca 7/2006 – 50,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 3. 2006, č. j. 2006/1485-442, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce v Chebu (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 23. 11. 2005, č. j. CHA-27/2005, č. r. CHA-1/k/2005, ve kterém žalobce namítal, že si není vědom toho, že by bez povolení zaměstnával cizince [v této souvislosti poukázal na uzavřenou smlouvu o dílo se společností KARAKUM Company s. r. o. (dále jen KARAKUM), jejíž zaměstnanci se v době kontroly prováděné správním orgánem prvního stupně pohybovali na stavbě] a dále namítal nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jelikož nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nebyla mu stanovena lhůta k vyjádření a správní orgán nevyčkal na jeho vyjádření. Správní orgán prvního stupně v uvedeném rozhodnutí uložil žalobci na základě § 139 odst. 5 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, pokutu ve výši 200 000 Kč za přestupek podle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) cit. zákona, jehož se měl dopustit tím, že umožnil třem

zahraničním fyzickým osobám výkon nelegální práce, čímž došlo k porušení ustanovení § 85 odst. 1 a § 89 zákona o zaměstnanosti týkajících se povolení k zaměstnávání a povolení zaměstnání.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný citoval § 13, § 85 odst. 1 a § 89 zákona o zaměstnanosti a k námitce žalobce, že mu nebyla stanovena lhůta na vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí uvedl, že žalobce oznámení o zahájení správního řízení převzal dne 7. 11. 2005, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 23. 11. 2005, žalobce si je převzal dne 28. 11. 2005, z čehož plyne, že žalobce od 7. 11. 2005 do 28. 11. 2005 neprojevil zájem kontaktovat se s právním orgánem prvního stupně a reagovat na zahájené správní řízení. Žalovaný tuto dobu 3 týdnů považuje za dostatečnou k tomu, aby se žalobce před vydáním rozhodnutí k věci vyjádřil. To, že se žalobce nevyjádřil k podkladům rozhodnutí bylo správním orgánem prvního stupně pouze konstatováno, jako skutečnost, že nevyužil svého procesního práva, v žádném případě to nebylo hodnoceno jako přitěžující okolnost. Námitku žalobce, v níž poukázal na uzavřenou smlouvu o dílo se společností KARAKUM, pokládá žalovaný za účelovou, neboť šetřením bylo zjištěno, že tato společnost nezaměstnává žádného cizince. Žalobce předložil 3 faktury této společnosti za pomocné stavební práce za měsíce červenec, srpen a říjen 2005. Kontrola na základě, které byla pokuta uložena, byla provedena dne 7. 9. 2005. Ani jedna z předložených faktur se netýká měsíce září 2005, takže z těchto faktur nelze dovodit, zda uvedená společnost stavební práce prováděla i v měsíci září a předložené faktury tak nemohou být posouzeny jako důkaz ve prospěch žalobce. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že žalobce ve své zprávě ze dne 4. 10. 2005 o odstranění nedostatků zjištěných kontrolou uvedl, že 3 cizince (stavební dělníky) již nezaměstnává. Podle žalovaného správní orgán prvního stupně při stanovení výše pokuty přihlédl k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a k okolnostem, za nichž k porušení zákona došlo. Uložená pokuta je přiměřená. Uzavřel, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem a vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, na který správně aplikoval příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti. Při svém postupu před vydáním rozhodnutí i po doručení odvolání pečlivě shromáždil důkazy a prověřil všechny rozhodné skutečnosti.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, ve které vytýkal žalovanému porušení § 34 odst. 5 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Namítal, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí vycházel z protokolu ze dne 21. 9. 2005 o výsledku kontroly, kde je jako zaměstnavatel uveden žalobce, aniž by bylo z obsahu protokolu zřejmé, na základě jaké skutečnosti k tomuto závěru dospěl. Žalobce má živnostenské oprávnění k hostinské činnosti, koupi zboží za účelem jeho dalšího prodeje a ubytovacím službám a není tedy jako podnikatel oprávněn vykonávat stavební činnost. Z tohoto důvodu uzavřel se společností KARAKUM dne 1. 6. 2005 smlouvu o dílo, jejímž předmětem byly pomocné stavební práce a zemní práce. Z povahy věci vyplývá, že předmět smlouvy plní osoby, které jsou v pracovněprávním vztahu ke zhotoviteli (společnost KARAKUM) a je tedy věcí zhotovitele zajistit dodržování pracovněprávních předpisů. Mezi žalobcem a cizími státními příslušníky neexistoval právní vztah ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce. Žalobce nebyl zaměstnavatel, nemohl se tak dopustit protiprávního jednání a nelze mu tudíž uložit pokutu za přestupek. Ačkoli žalovanému byla předložena smlouva o dílo, ten ji označil za

účelovou, aniž by odůvodnil, jakými úvahami byl při tomto hodnocení veden. Žalovaný vycházel ze zjištění správního orgánu prvního stupně, který na základě telefonického dotazu na Úřad práce hlavního města Prahy zjistil, že zhotoviteli nebylo vydáno žádné povolení k zaměstnávání cizinců, z čehož dovodil, že zhotovitel žádného cizince nezaměstnává. Takto zjištěný skutkový stav nelze bez dalšího považovat za spolehlivě zjištěný. Naopak další důkaz v podobě faktur za měsíce červenec, srpen a říjen 2005 svědčí ve prospěch tvrzení žalobce, že není zaměstnavatelem, neboť je zřejmé, že zhotovitel prováděl dílo již delší dobu. Žalobce má za to, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí nebyl dostatečně zjištěn a tudíž je rozhodnutí žalovaného nezákonné. Podle názoru žalobce správní orgán prvního stupně výši uložené pokuty vůbec nezdůvodnil a žalovaný pouze obecně konstatoval, že uložená pokuta je dle jeho názoru přiměřená a že správní orgán při stanovení výše pokuty přihlédl k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž k porušení došlo. Jakým způsobem žalovaný dospěl k těmto závěrům však nelze zjistit a proto se žalobce domnívá, že rozhodnutí žalovaného je v části týkající se výše uložené pokuty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozhodnutí správních orgánů obou stupňů pro nezákonnost a vady řízení zrušil a uložil žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení a právního zastoupení k rukám jeho právního zástupce. Pro případ, že by městský soud neshledal důvody pro zrušení správních rozhodnutí, žalobce navrhl, aby rozhodl o snížení výše uložené pokuty nebo o upuštění od uložení pokuty.

Žalovaný se ve vyjádření k žalobě vyslovil k jednotlivým žalobním námitkám následujícím způsobem: K námitce, že správní orgán prvního stupně nestanovil žalobci lhůtu na vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí uvedl, že žalobce byl s protokolem o výsledku kontroly seznámen dne 22. 9. 2005 a zároveň byl poučen o právu podat námitky, které nevyužil. Oznámení o zahájení správního řízení žalobce převzal dne 7. 11. 2005, přičemž v tomto oznámení byl písemně poučen, že v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 správního řádu má možnost využít svého práva a zejména se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a upravit své návrhy, což žalobce v průběhu následujících 14 dnů neučinil a svého práva nevyužil. Je sice pravdou, že správní orgán prvního stupně žalobci přímo nestanovil lhůtu pro vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí, nicméně tuto lhůtu správní orgán obvykle pro účastníka řízení stanoví v délce 5 dnů. V daném případě bylo rozhodnutí vydáno až 16 dnů po zahájení správního řízení, takže žalobce měl pro vyjádření se k podkladům k rozhodnutí dokonce delší lhůtu než je obvyklá. Žalobce byl správním orgánem prvního stupně poučen a měl dostatečný časový prostor pro využití svých výše uvedených procesních práv. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce převzal až dne 28. 11. 2005, takže v časovém úseku od 7. 11. 2005 až do dne převzetí rozhodnutí, tj. do 28. 11. 2005, žalobce po dobu 21 dnů od zahájení správního řízení neprojevil žádný zájem vyjádřit se k zahájenému správnímu řízení, ani namítat nebo případně zpochybňovat zjištěné skutečnosti. Vzhledem k tomu, že mezi zahájením správního řízení a doručením rozhodnutí uplynulo uvedených 21 dnů, je zřejmé, že žalobce měl dostatek času na využití svého procesního práva podle § 3 odst. 2 správního řádu a v postupu správního orgánu prvního stupně z tohoto pohledu nelze shledat žádné pochybení. Tuto námitku tak žalovaný shledal zavádějící, účelovou a absolutně neopodstatněnou.

K námitce, že v protokolu ze dne 21. 9. 2005 o výsledku kontroly byl žalobce nesprávně uveden jako zaměstnavatel cizinců, žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobce ve zprávě o odstranění kontrolou zjištěných nedostatků ze dne 4. 10. 2005 tuto skutečnost potvrdil, neboť uvedl, že cizince - stavební dělníky zaměstnával, ale nyní je již nezaměstnává. Pokud by se žalobce domníval, že správní orgán prvního stupně dospěl k mylnému závěru, že je zaměstnavatelem cizinců, pak by žalobce reagoval jinak a uplatnil by námitky proti výsledku kontroly. Reakce žalobce na kontrolní zjištění byla opačná, stanovenou lhůtu pro námitky nevyužil a skutečnost, že byl zaměstnavatelem cizinců nezpochybňoval, naopak ve zprávě o odstranění kontrolou zjištěných nedostatků ze dne 4. 10. 2005 sám nepřímou uvedl, že cizince zaměstnával.

K námitce žalobce týkající se označení smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a společností KARAKUM jako účelové žalovaný uvedl, že tuto smlouvu o dílo žalobce předložil správnímu orgánu prvního stupně až dne 4. 1. 2006, tedy po době delší než 1 měsíc od doručení rozhodnutí. Kdyby zaměstnavatelem cizinců byla výše uvedená společnost, žalobce by tuto skutečnost tvrdil od samého počátku a důkaz - smlouvu o dílo by správnímu orgánu předložil bezprostředně po tom, co byl seznámen s protokolem o výsledku kontroly, tedy po 22. 9. 2005 a nikoliv až po 3 měsících, v lednu 2006. Pokud by cizinci byli zaměstnanci společnosti KARAKUM, žalobce by svém vyjádření k odstranění zjištěných nedostatků neuvedl, že uvedené cizince již nezaměstnává, ale skutečnost, že jejich zaměstnavatelem je někdo jiný, by tvrdil od samého počátku. Ani jedna z předložených faktur se netýká měsíce září 2005, tedy období, ve kterém byly cizinci kontrolou přistiženi při stavebních pracích. Podle žalovaného je podezřelý, že žalobce na podporu svých tvrzení předložil jako důkaz faktury za měsíce červenec, srpen a říjen 2005, tedy za měsíce po sobě následující, přičemž vynechal právě fakturu za měsíc září, tedy za měsíc, ve kterém byly cizinci přistiženi při nelegální práci. Nepředložení faktury za měsíc září 2005 považuje žalovaný buď za účelové jednání žalobce nebo za skutečnost, že faktura za tento měsíc zřejmě neexistuje. Z předložených důkazů (faktur) nelze než dospět k závěru, že v měsíci září 2005 zhotovitel stavební práce na rekonstrukci statku pro žalobce neprováděl.

Ohledně žalobní námitky, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, dospěl žalovaný k závěru, že skutkový stav, který vzal správní orgán prvního stupně za základ rozhodnutí byl dostatečně zjištěn. Žalobce již další důkazy nenavrhoval a žalovaný při posouzení předložených důkazů jednotlivě i ve vzájemných souvislostech dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a na základě objektivního posouzení všech skutečností.

K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v části týkající se výše uložené pokuty žalovaný poukázal na § 5 písm. e) bod 2, § 13, § 85, § 89 a § 139 odst. 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti a konstatoval, že ačkoli žalobce vytýká žalovanému nedostatečné odůvodnění výše pokuty a vytýká mu přílišnou tvrdost, žalovaný má po zhodnocení závažnosti spáchaného správního deliktu, všech důkazů a skutečností za to, že opak je pravdou, protože pokuta byla správním orgánem prvního stupně uložena ve výši jedné desetiny možné výše. Žalovaný zmínil negativní stránky nelegálního zaměstnávání cizinců a konstatoval, že správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí ohledně výše pokuty přihlédl k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům a k

okolnostem, za nichž k porušení došlo, což vylučuje, že by rozhodnutí o uložení pokuty bylo nepřezkoumatelné. V odůvodnění rozhodnutí se uvádí, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakou úvahou byl správní orgán při rozhodování veden a dle jakých předpisů postupoval. Závažnost a protiprávnost vykonávání nelegální práce je všeobecně známá ze sdělovacích prostředků, způsob spáchání deliktu je v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně rozepsán, horní hranice výše pokuty podle ustanovení § 139 odst. 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti je v odůvodnění konkrétně uvedena a jednotlivé okolnosti a jejich vzájemná souvislost jsou v odůvodnění rozhodnutí dostatečně popsány. Žalovaný poukázal také na skutečnost, že již v roce 2002 vykonal správní orgán u žalobce kontrolu, a to v provozovně LD Sevilla, Františkovy Lázně, přičemž bylo zjištěno, že na tomto pracovišti nelegálně, bez povolení úřadu práce k získávání zaměstnanců ze zahraničí, pracovaly dvě ukrajinské státní příslušnice. V roce 2002 se správní orgán domníval, že samotné projednání věci (nelegální zaměstnávání cizinců žalobcem) bylo pro žalobce postačující k nápravě. Žalobce si tedy musel být svého nynějšího protiprávního jednání velmi dobře vědom, protože se jej prokazatelně dopouštěl opakovaně. Žalovaný z tohoto důvodu považuje za velmi překvapující skutečnost, že si žalobce vůbec dovolil zpochybňovat výši a odůvodnění výše uložené pokuty, neboť kdyby správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí zohlednil i tu skutečnost, že žalobce se stejného protiprávního jednání dopustil opakovaně, mohl by pokutu uložit ve výši jedné poloviny možné sazby, tedy ve výši 1 000 000 Kč.

Žalovaný uzavřel, že správní orgán se věcí zabýval velmi důsledně a do všech detailů, vycházel z obecně platných zásad, které jsou podrobně uvedeny v odůvodnění rozhodnutí a při posuzování jednotlivých částí odůvodnění, tak při posouzení napadeného rozhodnutí jako celku lze podle názoru žalovaného, zcela zřetelně dovodit, jak byla výše pokuty stanovena. Tvzení žalobce hodnotí žalovaný jako účelová, případně nepravdivá, snažící se zpochybnit jednoznačně prokázané skutečnosti. Žalovaný trval na tom, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou věcně správná a zákonná.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že správní orgány obou stupňů postupovaly v rozporu s ustanoveními upravujícími dokazování ve správním řízení pokud dovodily odpovědnost žalobce za správní delikt z jediného jeho vyjádření, že stavební dělníky již v současné době nezaměstnává. Správní orgány použily jako důkaz o vině žalobce výhradně jeho výše uvedené vyjádření, které navíc interpretují tak, aby vyhovovalo závěrům o protiprávním jednání žalobce, aniž by vzaly v úvahu, že pojem „zaměstnávat“ mohl být žalobcem použit v jiném smyslu, než jak jej používá zákoník práce. K důkazům předloženým žalobcem se žalovaný staví negativně a označuje je za účelové, případně z nich vyvozuje neadekvátní závěry. Příkladem je hodnocení smlouvy o dílo, kterou žalobce uzavřel se společností KARAKUM. Ze skutečnosti, že ji žalobce předložil až v lednu 2006, žalovaný dovozuje, že jde o účelové jednání ze strany žalobce, aniž bere v úvahu fakt, že toto je důsledkem pochybení správního orgánu prvního stupně, který žalobci nestanovil lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Ani ze skutečnosti, že žádná z faktur předložených žalobcem se netýká měsíce září 2005, nelze dospět k závěru, že v měsíci září nebyly na rekonstrukci statku prováděny práce pro žalobce. Fakturace prací závisí na dohodě mezi objednatelem a zhotovitelem a žádný právní předpis neukládá, že by musela být prováděna měsíčně. Žalobce má za to, že se

žalovaný snaží až v soudním řízení dodatečně a alespoň částečně odůvodnit výši uložené pokuty s odkazem na nová tvrzení, k nimž však nelze přihlížet.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 2. 2007, č. j. 2 Ca 7/2006 – 50, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a rozhodl dále, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Libora Janků, advokáta, náhradu nákladů řízení ve výši 6550 Kč. V odůvodnění rozsudku nejprve konstatoval, že žalobce nebyl řádně poučen o svých právech dle § 33 odst. 2 správního řádu, podle kterého musí být poučen nejen o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladu i ke způsobu zjištění, ale též o tom, že může navrhnout jeho doplnění. Poučení obsažené v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 7. 11. 2005 však těmto požadavkům nevyhovuje. Oznámením o zahájení správního řízení byl žalobce pouze všeobecně poučen o možnosti využít svého práva, zejména se vyjádřit k podkladu rozhodnutí a upravit své návrhy. Nebyl však poučen, že se může vyjádřit nejen k podkladům rozhodnutí, ale i ke způsobu jejich zjištění, a že může navrhnout jejich doplnění. Pokud správní orgán nenařídil jednání ve věci podle § 21 odst. 1 správního řádu, měl dle § 27 odst. 1 téhož zákona stanovit žalobci přiměřenou lhůtu k vyjádření se k podkladům a způsobu jeho zjištění a možnosti navrhnout jeho doplnění podle § 33 odst. 2 správního řádu. K tomu § 33 odst. 2 správního řádu nestanoví žádnou lhůtu. Jestliže tedy tato lhůta pro využití práv žalobcem není správním řádem předepsána, měl správní orgán postupovat podle § 27 odst. 1 cit. zákona a přiměřenou lhůtu žalobci stanovit. Pokud tak neučinil, nemohl žalobce z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 18. 10. 2005 vědět, v jaké lhůtě svá práva podle § 33 odst. 2 využít. Soud dále dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud se týká výše uložené pokuty, je nepřezkoumatelné, neboť v rozhodnutí nedošlo k řádnému zdůvodnění výše uložené pokuty. Žalovaný v rozporu se spisy interpretoval sdělení Úřadu práce hl. m. Prahy ze dne 29. 12. 2005, podle kterého tento úřad společnosti KARAKUM nevydal žádné povolení k zaměstnání k práci cizincům tak, že uvedená společnost žádného cizince nezaměstnává. Tento dovětek je pouze interpretací žalovaného, která však nemá oporu ve spisech, neboť v tomto směru žalovaný neučinil na výše uvedenou společnost žádný dotaz. Rovněž skutečnost, že žalobce nepředložil fakturu za měsíc září 2005 nelze podle městského soudu vykládat tak, že by uvedená společnost v místě zjištění nějaké práce neprováděla. Nedostatek faktury za měsíc září sám o sobě ještě neznamená, že by společnost KARAKUM v září nevykonávala práce na rekonstrukci statku žalobce. Pokud z dokladů předložených žalobcem vyplývá, že na základě smlouvy o dílo jmenovaná společnost prováděla v červenci, srpnu a říjnu 2005 práce na rekonstrukci žalobcovy nemovitosti, nelze bez dalšího a bez provedení důkazního řízení dotazem na tuto společnost uzavřít, že v měsíci září 2005 společnost KARAKUM na rekonstrukci nemovitosti žalobce žádné práce nevykonávala a tudíž nemohla cizince zaměstnat. Městský soud konstatoval, že v tomto směru zůstalo důkazní řízení kusé a správní orgán si nezajistil potřebné doklady k tomu, aby zjistil skutečný stav věci. Navíc se dopustil úvah, které nemají podklad ve správním spise, což se týká jak interpretace zprávy Úřadu práce hl. m. Prahy ze dne 29. 12. 2005, tak smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a společností KARAKUM, tak i dokladů předložených žalobcem v odvolacím správním řízení (výše uvedené faktury). Podle městského soudu proto nelze souhlasit s názorem žalovaného, že skutková stránka jednání žalobce byla zjištěna úplně (bez jakýchkoliv pochyb) a že správní orgán prvního stupně nepochybil ani v případě poučení žalobce, ani v případě odůvodnění výše uložené pokuty.

Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že v posuzovaném případě jsou splněny všechny důvody přicházející v úvahu pro zrušení správního rozhodnutí tak, jak jsou uvedeny v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a to dle písm. a) - z důvodu nedostatečného zdůvodnění výše uložené sankce žalobci, čímž se výše uložené pokuty stala nepřezkoumatelnou, dle písm. b) - z důvodu, že úvahy, které zaujal žalovaný ve svém rozhodnutí ohledně interpretace zprávy Úřadu hl. m. Prahy ze dne 29. 12. 2005 nemají oporu ve spisech, přičemž vzhledem ke skutečnostem uvedeným žalobcem v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak správní řízení vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění. Zejména k otázce, kdo byl ve skutečnosti zaměstnavatel zjištěných cizinců na stavbě, neučinil žalovaný žádné zjištění a bez ověření námitek žalobce odmítl jím předložený důkaz jako účelový, čímž se stává i část rozhodnutí žalovaného, pokud se týká posouzení důkazů (předmětné smlouvy o dílo) nepřezkoumatelnou. Podle městského soudu neobstojí ani úvaha žalovaného týkající se zaměstnání cizinců v měsíci září 2005 založená na skutečnosti, že žalobce nepředložil fakturu za tento měsíc. Z nepředložení faktury za měsíc září roku 2005 totiž jednoznačně a bez jakýchkoliv pochyb ještě nevyplývá skutečnost, že v tento měsíc výše uvedená společnost pro žalobce žádné práce nevykonávala, či dokonce ani nemohla cizince na této rekonstrukci zaměstnávat, neboť k tomuto závěru chybí ve správním spise jakýkoliv důkaz. Vada podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak podle městského soudu spočívá v tom, že žalobce nebyl řádným způsobem poučen o svých právech podle § 33 odst. 2 správního řádu a k využití tohoto práva mu nebyla stanovena lhůta podle § 27 odst. 1 správního řádu. Městský soud žalovanému uložil, aby v dalším řízení zjistil bez jakýchkoliv pochybností, kdo byl zaměstnavatelem cizinců na rekonstrukci žalobcovy stavby a uložil mu v tomto směru provést důkazní řízení a vypořádat se se všemi námitkami žalobce, které jsou obsaženy v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, ve které nejprve poukázal na skutečnost, že dne 7. 9. 2005 byla správním orgánem prvního stupně na pracovišti žalobce provedena kontrola zaměřená na dodržování pracovněprávních předpisů, při které bylo zjištěno, že na stavbě (rekonstrukci statku Ostroh 47) pracovali jako stavební dělníci 4 cizinci (3 státní příslušníci Ukrajiny a 1 státní příslušník Litvy). Žalobce po provedené kontrole nejenže žádným způsobem nezpochybňoval kontrolou zjištěné skutečnosti, že nelegálně zaměstnává 3 ukrajinské dělníky, ale dokonce učinil kroky k tomu, aby odstranil nelegálnost zaměstnávání litevského dělníka (státního příslušníka země patřící do Evropské unie), tím, že podal u správního orgánu prvního stupně oznámení o jeho zaměstnávání od 6. 9. 2005. Stěžovatel v této souvislosti upozornil, že k zaměstnávání cizinců, kteří nejsou příslušníky členského státu EU je potřebné mít povolení příslušného úřadu práce k zaměstnání takového cizince, kdežto k zaměstnávání cizinců - státních příslušníků EU postačuje pouze písemně informovat úřad práce nejpozději v den nástupu takového cizince do zaměstnání. Zhojit protiprávnost jednání v případě třech ukrajinských dělníků však již žalobce nemohl. Podle stěžovatele ze zprávy o odstranění kontrolou zjištěných nedostatků ze dne 4. 10. 2005, ve které žalobce mimo jiné uvedl, že stavební dělníky S. Y., nar. X, L. A., nar. X a I. V., nar. X již v současné době nezaměstnává a v dalším období bude lépe dodržovat příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti, vyplývá, že žalobce potvrdil, že výše uvedené ukrajinské dělníky nelegálně zaměstnával a nápravu stavu sjednal tím, že je zaměstnává

přestal. Zlegalizování zaměstnávání litevského státního příslušníka žalobce učinil dne 14. 9. 2005, kdy písemně oznámil správnímu orgánu prvního stupně, že ode dne 6. 9. 2009, tedy zpětně ode dne který předcházela vykonané kontrole, tohoto litevského stavebního dělníka V. J. zaměstnává na práci nekvalifikovaného pracovníka na stavbách a údržbě budov. Žalobce byl povinen zaměstnávání Litevce oznámit nejpozději dne 6. 9. 2005 a ne až 14. 9. 2005, tedy až po kontrolním zjištění. Tímto se žalobce dopustil porušení § 87 zákona o zaměstnanosti. Navíc se žalobce nepochybně dopustil nelegálního zaměstnávání V. J. minimálně od 6. 9. 2005 do 13. 9. 2005. Stěžovatel je toho názoru, že z výše uvedených skutečností je nezpochybnitelné a správním orgánem bylo jednoznačně prokázáno, že žalobce všechny uvedené cizince dne 7. 9. 2005 nelegálně zaměstnával. Závěr městského soudu, že nebyly zajištěny doklady potřebné k tomu, aby byl zjištěn skutečný stav věci je tak podle stěžovatele nesprávný a naprosto odporuje zjištěním a důkazům, které jsou obsahem spisového materiálu.

Za nesprávný a neopodstatněný považuje stěžovatel rovněž závěr městského soudu, že se dopustil úvah, které nemají podklad ve správním spise. Stěžovatel namítá, že obstaral dostatek písemných důkazů (protokol o výsledku kontroly, zpráva žalobce o odstranění nedostatků, informační karta úřadu práce o zaměstnání Litevce a jiné), které jednoznačně prokázaly protiprávní jednání žalobce, za které mu byla zcela správně a zákonně uložena pokuta. Stěžovatel nesouhlasí ani s výtkou městského soudu, že se spokojil s písemným sdělením Úřadu práce hl. m. Prahy ze dne 29. 12. 2005, že společnost KARAKUM, se kterou měl žalobce smlouvu o dílo, nezaměstnává cizince a neučinil písemný dotaz na uvedenou společnost, neboť stěžovatel písemný dotaz na tuto společnost učinil, ta ovšem poštu na adrese svého sídla (zřejmě záměrně) nepřebírá. Žalovaný s ohledem na ustanovení § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nemohl správní řízení kvůli vyjasnění této skutečnosti protahovat. Vyjasnění důvodů, pro které společnost KARAKUM ve svém sídle nepřebírá poštu mohl provést soud výsledkem zástupce této společnosti na nařízeném jednání, nicméně ověření této skutečnosti nemá na samotné rozhodnutí ve věci žádný vliv, pouze svědčí o tom, že výtka soudu žalovanému je v tomto směru zcela nesprávná.

Stěžovatel považuje za neopodstatněnou rovněž výtku městského soudu, že žalobce nebyl řádně poučen o svých právech účastníka správního řízení a že mu správním orgánem nebyla stanovena lhůta k uplatnění procesních práv, neboť žalobce byl s kontrolními zjištěními seznámen dne 22. 9. 2005, byl náležitě ústně i písemně poučen o možnosti podat písemné a zdůvodněné námítky, přičemž k tomuto úkonu mu byla stanovena lhůta 5 dnů. Ve vztahu ke skutečnostem uvedeným v protokolu o výsledku kontroly žalobce zůstal nečinný, kontrolní zjištění (nelegální zaměstnávání 4 cizinců) žádným způsobem nezpochybňoval. Z jednání žalobce, tj. jednak z jeho nečinnosti spočívající v neuplatnění námitek ke kontrolním zjištěním a z toho, že z vlastní iniciativy zlegalizoval zaměstnávání alespoň jednoho z přistižených cizinců písemným oznámením úřadu práce, lze podle názoru stěžovatele dovodit, že se žalobce protiprávního jednání, za které mu byla uložena pokuty bezpochyby dopustil. Veškeré závěry, které správní orgán učinil mají oporu v důkazech, které jsou obsahem spisového materiálu. Stěžovatel dále namítá, že závěr městského soudu o nedostatečném zdůvodnění výše pokuty je nesprávný, protože zdůvodnění výše pokuty vyplývá z kompletního textu odůvodnění, tedy z kompletního popisu skutku. Stěžovatel se na rozdíl od městského soudu nedomnívá, že spisový materiál vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění, neboť podle jeho názoru spisový materiál obsahuje

dostatečné množství důkazů, které byly posouzeny ve vzájemných souvislostech a zcela jasně a jednoznačně prokazují, že zaměstnavatelem všech 4 nelegálně zaměstnávaných cizinců byl žalobce. Stěžovatel brojí rovněž proti názoru městského soudu, že správní orgán nesprávně posoudil smlouvu o dílo mezi žalobcem a společností KARAKUM jako účelovou. V této souvislosti stěžovatel namítá, že tato smlouva byla žalobcem zcela účelově předložena až po vydání rozhodnutí o pokutě. Žalobce měl možnost a dostatečný časový prostor k jejímu předložení a pokud by předmětná smlouva existovala, zcela jistě by ji správnímu orgánu předložil ihned po provedené kontrole. Existence této smlouvy navíc není důkazem, který by prokazoval, že žalobce by neměl být zaměstnavatel 4 uvedených cizinců a že tito cizinci byli zaměstnanci společnosti KARAKUM.

Stěžovatel napadá dále postup městského soudu spočívající v tom, že vydal rozsudek bez jednání. Připustil, že výslovně nesdělil soudu, že nesouhlasí s vydáním rozsudku bez jednání, ale u všech obdobných soudních sporů je podle stěžovatele obvyklé, že rozsudek je soudem vydán až po nařízení jednání. V tomto soudním sporu bylo vhodné před vydáním rozsudku vyslechnout žalobce za účelem objasnění, proč po dobu několika měsíců po kontrole nepředložil důkazy, na které se odvolává a které dle názoru žalobce prokazují, že zaměstnavatelem cizinců není on. Dále se žalobce mohl vyjádřit, proč po kontrole zlegalizoval nelegální zaměstnání V. J. na práci stavebního dělníka, když tvrdil, že touto činností se nezabývá a proč tohoto stavebního dělníka i nadále zaměstnává, přestože stavební práce nejsou předmětem jeho činnosti. Také by se mohl vyjádřit, proč důkazy předkládal až v odvolacím řízení, ačkoliv mu v předkládání důkazů v řízení prvoinstančním nic nebránilo. Stěžovatel chtěl navrhnout i výslech pracovníka společnosti KARAKUM za účelem objasnění některých skutečností, v neposlední řadě toho, proč tato společnost na adrese svého sídla nepřebírá poštu. Stěžovatel tedy označil rozsudek městského soudu za nesprávný, protože bez jednání dospěl k závěrům, které nemají oporu ve spisovém materiálu, správním orgánům obecně vytýká ničím nepodložené chyby a dále sice nezpochybňuje, že žalobce byl ve správním řízení řádným způsobem poučen o svých právech, ale vytýká stěžovateli, že žalobce byl nedostatečně poučen tom, že se může vyjádřit také ke způsobu zjištění podkladů a o možnosti doplnit podklady. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce dostatečně poučen byl. Samotná absence poučení o možnosti vyjádřit se ke způsobu zjištění podkladů nezakládá nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí o uložení pokuty, a to z toho důvodu, že způsob zjištění podkladů provedenou kontrolou byl zaznamenán v protokolu o kontrole, přičemž žalobce byl poučen a vyzván vyjádřit se ve lhůtě 5 dnů ke kontrole a kontrolním zjištěním. Stěžovatel se domnívá, že již nelze opatřit jasnější a jednoznačnější důkazy, které by objektivněji prokázaly skutkový stav věci a v žádném případě nelze rozsáhle a zásadně doplnit spisový materiál, jak to požaduje městský soud, protože spisový materiál obsahuje zásadní a kompletní důkazy, na základě kterých byl objektivně zjištěn skutkový stav věci. Z výše uvedených důvodů má stěžovatel za to, že rozhodnutí městského soudu je nezákonné a tudíž navrhuje aby Nejvyšší správní soud v Brně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2007, č. j. 2 Ca 7/2006 – 50, pro nezákonnost zrušil.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti.

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní fyzické osobě výkon nelegální práce. Podle § 139 odst. 5 písm. b) cit. zákona lze za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona uložit pokutu do 2 000 000 Kč.

Ke zjištěnému skutkovému stavu Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě vznikají určité pochybnosti umožňující úvahu (v tomto ohledu lze stěžovateli přisvědčit), že by žalobce mohl být skutečně zaměstnavatelem výše uvedených cizinců a umožnil jim výkon nelegální práce. Této úvaze totiž nasvědčují některé skutečnosti: přípis žalobce ze dne 4. 10. 2005 ve kterém uvádí, že stavebníky dělníky S. Y. nar. X, L. A. nar. X a I. V. nar. X již v současné době nezaměstnává a dále Informace o nástupu zaměstnání občana EU ze dne 14. 9. 2005, ve které žalobce uvedl, že od 6. 9. 2005 zaměstnává litevského státního příslušníka V. J., nar. X, jako pomocného dělníka.

Na druhé straně jsou zde však skutečnosti, které svědčí spíše opaaku: Smlouva o dílo se společností KARAKUM ze dne 1. 6. 2005, jejíž předmětem jsou pomocné stavební a zemní práce na akci "Rekonstrukce statku" Ostroh 47, na kterou žalobce poukazuje a tvrdí, že v době kontroly provedené správním orgánem prvního stupně se na jeho stavbě pohybovali zaměstnanci společnosti KARAKUM, dále faktury společnosti KARAKUM za měsíce červenec, srpen a říjen 2005, rozhodnutí Policie České republiky, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 23. 11. 2005, č. j. SCPP - 3957/C-243-2005, podle kterého správní orgán prvního stupně neprokázal jednoznačně pracovněprávní vztah, na základě kterého by byl S. Y. zaměstnán na žalobcově stavbě.

Již správní orgán prvního stupně tak měl v rámci provádění kontroly provést další dokazování, aby svoji domněnku o spáchání přestupku žalobcem postavil najisto, což neučinil a je tedy třeba provést další dokazování (výslech žalobce, výslech cizinců, kteří byli zjištěni při kontrole na stavbě žalobce - pokud to ještě bude možné) a náležitě objasnit, zda a pro koho tito cizinci pracovali. Je třeba se vypořádat s otázkou, kdo byl

zaměstnavatelem výše uvedených cizinců a k této otázce bude kromě výsledku žalobce a cizinců získat také vyjádření společnosti KARAKUM. Na tomto místě Nejvyšší správní konstatuje, že je nezbytné aby se správní orgány v dalším řízení zabývaly tím, kdo, zda a po jakou dobu výše uvedené cizince (ukrajinské státní příslušníky) zaměstnával a zda je pravdivé tvrzení žalobce uvedené v odvolání, že osoby (cizinci), které se v době kontroly prováděné správním orgánem prvního stupně na stavbě pohybovaly jsou zaměstnanci společnosti KARAKUM. Žalobce bude muset též vysvětlit rozpor mezi svým původním tvrzením, že k datu kontroly nezaměstnával litevského státního příslušníka V. J., a jeho později učiněným oznámením, že jej zaměstnává od 6. 9. 2005. Se stěžovatelem lze v tomto směru souhlasit, že tento rozpor - dosud neodstraněný - vyvolává značné pochybnosti o věrohodnosti žalobce. Těmito skutečnostmi, které jsou klíčové pro správné rozhodnutí věci, se správní orgány doposud vůbec nezabývaly. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje s názorem městského soudu, že důkazní řízení zůstalo kusé a správní orgán si nezajistil potřebné doklady k tomu, aby zjistil skutečný stav věci.

Městskému soudu je třeba přisvědčit rovněž v tom, že stěžovatel v rozporu se spisy interpretoval sdělení Úřadu práce hl. m. Prahy ze dne 29. 12. 2005, podle kterého tento úřad společnosti KARAKUM nevydal žádné povolení k zaměstnání cizinců. Toto sdělení totiž ještě samo o sobě bez dalšího neznámá, že společnost KARAKUM žádné cizince nezaměstnávala a odstranit pochybnosti v tomto směru tak může pouze další dokazování (získání vyjádření této společnosti, výslech jejich pracovníků apod.). Rovněž z nepředložení faktury za měsíc září 2005 nelze automaticky dovozovat, že společnost KARAKUM v září 2005 neprováděla žádné práce na stavbě (statku) žalobce a tedy ani nezaměstnávala výše uvedené cizince, pak z této skutečnosti nelze bez dalšího dokazování dovozovat, že zaměstnavatelem cizinců byl žalobce. Z této úvahy žalovaného lze totiž dovozovat, že v ostatních měsících - červenec srpen a říjen 2005, kdy práce touto společností byly žalobci fakturovány, byla zaměstnavatelem cizinců zmíněná společnost KARAKUM, což však doposud také nebylo postaveno na jisto a což žalovaný rozhodně dovozovat nemíní.

Podle § 142 zákona o zaměstnanosti, poslední věta, se na rozhodování o uložení pokuty podle § 139 a 140 vztahuje správní řád.

Na řízení se tudíž vztahují všechny zásady správního řízení, zejména zásada materiální pravdy a zásada oficiality. Je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.

Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel při posouzení věci nevyvinul dostatečnou procesní aktivitu při zjišťování skutkového stavu (nevyslechl žalobce ani cizince, neopatřil si vyjádření společnosti KARAKUM), celou věc dostatečně neprošetřil, přihlížel pouze ke skutečnostem potvrzujícím jeho názor a nevypořádal se skutečnostmi svědčícími o opaku. Takovýto postup stěžovatele je v rozporu se zásadou materiální pravdy. Účelem této zásady je, aby správní řízení posilovalo důvěru účastníků řízení ve správnost rozhodování. Podle této zásady lze po správních orgánech oprávněně požadovat, aby jejich rozhodnutí byla zákonná, správná a především, aby vycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci. Spolehlivě zjištěný skutkový stav je podmínkou perfektnosti vydaných rozhodnutí. Zásada materiální pravdy je zakotvena v ustanoveních § 3 odst. 4

správního řádu, resp. § 46 správního řádu a úzce souvisí i se zásadou vyhledávací podle § 32 odst. 1 správního řádu a se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 správního řádu). Podle § 32 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, přitom není vázán jen návrhy účastníků. Povinnost, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, vyplývá i z ustanovení § 46 správního řádu. Postup stěžovatele je tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy, kterou jsou správní orgány vázány. Kvalifikované rozhodnutí o tom, zda se žalobce dopustil přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tak lze učinit až poté, co bude v souzené věci řádně zjištěn skutkový stav.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že se v žádném případě nemůže se stěžovatelem ztotožnit v tom, že nedošlo k porušení procesních práv žalobce. Stěžovatel v kasační stížnosti stejně jako ve svých předchozích podáních uvedl, že žalobce byl poučen o možnosti podat písemné a zdůvodněné námitky, přičemž k tomuto úkonu mu byla stanovena lhůta 5 dnů. Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že protokol o výsledku kontroly provedené dne 7. 9. 2005 na stavbě žalobce, se kterým byl žalobce seznámen dne 22. 9. 2005, sice obsahuje poučení, že žalobce je oprávněn podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole podat ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení s protokolem námitky ke kontrolnímu útvaru Úřadu práce v Chebu, ovšem zákon o státní kontrole, se na posuzovaný případ nevztahuje, neboť státní kontrolou se pro účely cit. zákona podle jeho § 3 odst. 1 rozumí kontrolní činnost orgánů uvedených v § 2 tohoto zákona zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů, přičemž je zjevné, že žalobce s finančními a hmotnými prostředky České republiky nehospodář.

Podle § 33 odst. 1 správního řádu má účastník řízení právo navrhopvat důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Podle odst. 2 je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

V posuzovaném případě správní orgán prvního stupně postupoval tak, že žalobci zaslal oznámení o zahájení správního řízení ze dne 7. 11. 2005, (které žalobce téhož dne převzal) a ve kterém žalobci mimo jiné sdělil, že má v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 správního řádu právo vyjádřit s k podkladu rozhodnutí a upravit své návrhy. Dne 23. 11. 2005 správní orgán prvního stupně věc meritorně rozhodl, přičemž jeho rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 28. 11. 2005. Z výše uvedeného je zjevné, že ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu v posuzované věci nebylo dodrženo, když žalobci fakticky vůbec nebyla dána možnost vyjádřit se ke zjištěným podkladům. Správní orgán prvního stupně pochybil, když žalobce nevyzval k vyjádření se ke zjištěným podkladům (neuvedl k jakým, v jaké lhůtě a jakým způsobem). Pochybil rovněž žalovaný, který toto pochybení neodstranil, ale naopak jej bagatelizoval v odůvodnění svého rozhodnutí naprosto nepřijatelnou argumentací, že žalobce měl dostatek času k vyjádření, neboť oznámení o zahájení správního řízení převzal dne 7. 11. 2005, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 23. 11. 2005, žalobce si jej převzal dne 28. 11. 2005, z čehož podle

stěžovatele plyne, že žalobce od 7. 11. 2005 do 28. 11. 2005 (po dobu 3 týdnů) neprojevil zájem kontaktovat správní orgán prvního stupně a reagovat na zahájené správní řízení. Ve vyjádření k žalobě pak stěžovatel uvedl, že žalobce měl dostatek času na využití svého procesního práva podle § 3 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně postupoval tak, že žalobci zaslal oznámení o zahájení řízení a poté mu zaslal až samotné rozhodnutí ve věci je zjevné, že žalobce mohl jen stěžít na zjištění správního orgánu jakýmkoli způsobem reagovat (po žalobci lze stěžít požadovat, aby věděl, kdy a jaké podklady již správní orgán shromáždil a kdy ve věci hodlá rozhodnout) a že došlo k porušení § 33 odst. 2 správního řádu a žalobci byla práva, jež jsou v tomto ustanovení upravena odeprána, na čemž nic nemění to, že žalobce byl poučen o svých právech podle § 3 odst. 2 správního řádu. V posuzovaném případě je tedy zjevné, že žalobce se mohl s podklady pro rozhodnutí seznámit nikoliv před, jak to požaduje § 33 odst. 2 správního řádu, ale až po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Postup správního orgánu prvního stupně v rozporu s § 33 odst. 2 správního řádu ve svém důsledku znamená, že žalobci byla znemožněna procesní obrana ve správním řízení, když mu nebyla dána možnost podklady pro vydání rozhodnutí vyvrátit nebo zpochybnit. Umožnit účastníkovi řízení procesní obranu je přitom jednou ze základních povinností správních orgánů, už jenom z toho důvodu, že námitky uplatněné účastníkem řízení mohou vést k zcela jinému výsledku správního řízení. Účastníkovi řízení musí být umožněno se k podkladům rozhodnutí vyjádřit, musí mu být dána možnost na zjištění správního orgánu reagovat a uplatňovat námitky. Pokud mu je tato možnost upřena, došlo k porušení zásady spravedlivého procesu a správní řízení je v takovém případě zatíženo zvláště závažnou vadou, pro kterou je třeba rozhodnutí správního orgánu zrušit. Poskytnutí možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí je třeba chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. Smyslem takového postupu je přitom umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Tuto povinnost vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu správní řád přitom ukládá správním orgánům také v ustanoveních § 3 a § 46.

Stěžovatel však namísto toho, aby se pokusil výše uvedená pochybení správního orgánu prvního stupně odstranit (na tomto místě Nejvyšší správní soud podotýká že, že odvolací správní řízení tvoří s prvoinstančním jeden celek) a stěžovatele vyzval k vyjádření ke shromážděným podkladům ve smyslu již zmíněného § 33 odst. 2 správního řádu, postupoval tak, že pochybení správního orgánu prvního stupně akceptoval a uchýlil se ve svém rozhodnutí a v kasační stížnosti k nepřijatelné argumentaci. V této souvislosti lze kromě již zmíněných pochybení (tvrzení, že žalobce měl na vyjádření se k podkladům 3 týdny, když ve skutečnosti jednak žalobce tuto možnost vůbec neměl a navíc doba od doručení oznámení o zahájení řízení do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nečinila 3 týdny ale pouze 15 dnů, vyhodnocení námítky žalobce, v níž poukazoval na uzavřenou smlouvu o dílo, jako účelové, k čemuž stěžovateli postačovalo pouze sdělení Úřadu práce hl. m. Prahy, že společnosti KARAKUM neudělil povolení k zaměstnávání cizinců) poukázat např. na konstatování stěžovatele v odůvodnění jeho rozhodnutí, že nevyužití procesního práva žalobce nepovažoval za přítěžující okolnost, či na vyjádření

stěžovatele k žalobě, ve kterém námitku žalobce na nedostatečné odůvodnění výše pokuty vyložil jako výtku na přílišnou tvrdost.

Nejvyšší správní soud se tedy s městským soudem ztotožňuje také v závěru, že žalobci nebyla dána možnost se před vydáním rozhodnutí správního orgánu seznámit se shromážděnými podklady a případně iniciovat provedení dalšího dokazování.

K námitce stěžovatele, že výše pokuty byla potřebným způsobem odůvodněna, neboť zdůvodnění výše pokuty vyplývá z kompletního textu odůvodnění, tedy z komplexního popisu skutku, nutno předeslat, že ukládání pokut za správní delikty, tudíž i rozhodování o jejich výši, se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení a nebo – v tomto směru došlo soudním řádem správním k rozšíření soudního přezkoumání – zda správní orgán volné uvážení nezneužil.

Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) ani ustanovení § 139 odst. 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti sice neobsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení výše pokuty, to však neznamená, že by správní orgán nebyl povinen ve svém rozhodnutí uvést k jakým hlediskům a kritériím při stanovení konkrétní výše pokuty přihlížel. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat popisem skutku. Správní rozhodnutí sice musí popis skutku obsahovat, neboť jinak by z takového rozhodnutí nevyplývalo splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu (přestupku), což je základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, tedy předpokladem pro uložení sankce, ale popis skutku sám o sobě nevypovídá nic o výši uložené sankce.

Také z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, viz www.nssoud.cz).

Mezi tyto principy správního rozhodování přitom podle Nejvyššího správního soudu patří (a patřilo i podle správního řádu účinného v době vydání rozhodnutí) i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolají i jeho přesvědčivost dle § 3 odst. 4 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán je tak povinen při ukládání sankce podrobně a přesvědčivě odůvodnit, k jakým skutečnostem přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv měly tyto skutečnosti na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty

musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který v něm pouze odkázal na § 139 odst. 5 zákona o zaměstnanosti proto nemohl Nejvyšší správní soud přijmout, neboť výše stanovené požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí, resp. jeho přesvědčivost nesplňuje, protože z něj nevyplývá, že by se správní orgán vůbec nějakými kritérii rozhodnými pro určení výše pokuty zabýval a logicky tak z něj, nevyplývá že by správní orgán konkrétně odůvodnil, jaké mělo to které kritérium vliv na výši pokuty. Pouhá citace zákonného textu bez aplikace na konkrétní případ žádným zdůvodněním není. V podrobnostech viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 160/2002 - 62, www.nssoud.cz.

Stejně tak je třeba odmítnout i argumentaci žalovaného, který v odůvodnění svého (odvolacího) rozhodnutí pouze konstatoval, že při stanovení výše pokuty přihlédl k závažnosti přestupku, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž k porušení došlo a dospěl k závěru, že uložená pokuta byla přiměřená.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí jak správního orgánu prvního stupně, tak i žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, když z jeho rozhodnutí nelze poznat z jakých skutečností vycházel při stanovení výše uložené pokuty a ta tudíž není řádně zdůvodněna. Pouhé konstatování skutkových zjištění a popis skutku nelze v žádném případě považovat za úvahy správního orgánu, z nichž by vyplývalo k jakým závěrům dospěl správní orgán prvního stupně ohledně výše udělené pokuty, přičemž žalovaný tento nedostatek neodstranil.

Nedůvodná je rovněž kasační námitka stěžovatele v níž brojí proti postupu městského soudu v Praze, který o věci samé rozhodl bez jednání. Podle § 76 odst. 1 soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z rozhodnutí městského soudu vyplývá, že dospěl k závěru, že v posuzovaném případě jsou dány vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) až c), umožňující soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání. Jak již bylo uvedeno výše, závěry městského soudu jsou řádně odůvodněné a správné, a je tedy zřejmé, že městský soud postupoval v souladu se zákonem pokud o věci rozhodl bez jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v rozhodnutí městského soudu nezjistil namítaná pochybení, kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nebyly prokázány, a proto Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch. Žalobce, který v řízení úspěch měl, žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil. Žádný z účastníků řízení proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu