



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **T. D. P.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem HLADÍK & TAUBER, advokátní kancelář, v.o.s., se sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 4. 2014, č. j. 78 Ad 11/2013 - 63,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2009/81635 – 424. Uvedeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Ostravě ze dne 15. 9. 2009, č. j. OTA-2009/365232/Kr, jímž byla stěžovateli podle § 140 odst. 4 písm. c) a e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), uložena pokuta ve výši 190 000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Uvedených deliktů se stěžovatel dopustil tím, že čtyřem cizincům umožnil výkon nelegální práce, jak ji vymezuje § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona, tzn. práce bez vydaného povolení k

zaměstnání a bez uzavřeného pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. A dále v případě tří cizinců nesplnil oznamovací povinnost dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, neboť ve stanovené lhůtě neinformoval úřad práce o jejich nástupu do zaměstnání.

I. Vymezení věci

Dne 18. 3. 2009 zahájil Celní úřad Ostrava (dále jen „celní úřad“) dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“), v provozovně asijského bistra “NGOCHAN” v obchodním centru Galerie na adrese Třebovická 5554/2a, Ostrava, kontrolu zaměstnávání cizinců. Při kontrole celní úřad zjistil, že pro stěžovatele jako zaměstnavatele pracovalo devět osob vietnamské státní příslušnosti, z toho pět osob s dlouhodobým pobytem a čtyři osoby s trvalým pobytem v České republice. V souvislosti s prováděnou kontrolou byli všichni zaměstnanci vyzváni k podání vysvětlení podle ustanovení § 30 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon“), pro tento účel jim byl poskytnut tlumočník. Z vysvětlení, která byla zaprotokolována, vyplynulo, že stěžovatel umožnil čtyřem cizincům vykonávat nelegální práci bez příslušného povolení k zaměstnání a ve vztahu ke třem dalším cizincům nesplnil oznamovací povinnost vůči úřadu práce. Dne 25. 3. 2009 stěžovatel celnímu úřadu osobně doložil pracovní smlouvy a dohody o provedení práce uzavřené se zaměstnanci, přičemž kontrola byla tentýž den ukončena vyhotovením protokolu o výsledku kontroly, se kterým byl stěžovatel seznámen a nepodal proti němu námitky. Stěžovateli byla dne 6. 4. 2009 rovněž doručena žádost celního úřadu o podání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků ze dne 31. 3. 2009, na kterou nijak nereagoval. Následně byl protokol o kontrole se všemi přílohami celním úřadem postoupen Úřadu práce v Ostravě (dále jen „úřad práce“).

Na základě zjištěných podkladů úřad práce podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) dne 1. 9. 2009 zahájil správní řízení ve věci uložení pokuty pro podezření ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Současně úřad práce stanovil stěžovateli lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel na výzvu nereagoval a této možnosti nevyužil.

Úřad práce dne 15. 9. 2009 vydal rozhodnutí, doručené stěžovateli dne 25. 9. 2009, kterým mu uložil pokutu ve výši 190 000 Kč, neboť stěžovatel umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti čtyřem osobám vietnamské státní příslušnosti, a to tak, že

- panu L. T. H., umožnil výkon závislé práce, aniž by s ním za tímto účelem sjednal pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti či dohodu o provedení práce,
- zaměstnancům D. V. K., L. A. K., a N. T. T., umožnil výkon závislé práce, když je zaměstnával v době od 2. 3. 2009 na základě písemně uzavřených dohod o provedení práce bez platného povolení k zaměstnání, a dále

pokračování

-
stěžovatel v případě zaměstnanců T. V. B., P. T. H., a N. K. T., neinformoval úřad práce o jejich nástupu do zaměstnání a nesplnil tak oznamovací povinnost dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Ministerstvo práce a sociálních věcí jakožto tehdy příslušný odvolací orgán rozhodnutím ze dne 27. 1. 2010, č. j. 2009/81635-424, k odvolání stěžovatele rozhodnutí úřadu práce potvrdilo. Stěžovatel v odvolání zejména uvedl, že napadené rozhodnutí vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu, neboť obsahem správního spisu je pouze protokol o kontrole ve smyslu § 15 zákona o státní kontrole a dále protokoly o vysvětlení zaměstnanců, které však nejsou relevantní pro účely dokazování ve správním řízení. Pokud v kontrolní fázi řízení byla podávána vysvětlení osob, jednalo se dle stěžovatele nepochybně o záznamy o podaném vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 1 správního řádu, tyto však nelze ve správním řízení jako důkazního prostředku použít. S takovými argumenty se odvolací orgán neztotožnil a v odůvodnění uvedl, že předmětný protokol o kontrole je zcela v souladu s ustanovením § 15 zákona o státní kontrole a obsahuje odkazy na jednotlivé protokoly o podaném vysvětlení, provedené dle § 30 celního zákona. S ohledem na nesoučinnost stěžovatele správní orgán I. stupně při vyhotovení napadeného rozhodnutí vycházel plně z protokolu o kontrole, neboť shledal, že zjištěné skutečnosti jsou v něm náležitě popsány, a považoval je tudíž za dostatečné, s čímž se ztotožnil i odvolací orgán. Proti rozhodnutí ministerstva podal stěžovatel původně žalobu k Městskému soudu v Praze, který věc v důsledku změny právní úpravy příslušnosti správních soudů postoupil v návětí označenému krajskému soudu.

II. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v napadeném rozsudku zamítl námitku stěžovatele, že protokol o výsledku kontroly pořízený na základě záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole nelze použít jako důkaz. K tomu krajský soud uvedl, že se jedná o jiný institut, než je záznam o podání vysvětlení dle § 137 odst. 4 správního řádu. Přípustnost použití protokolu o kontrole zakotvenou v § 150 odst. 2 správního řádu lze vztáhnout *a minori ad maius* na standardní správní řízení, a to i s ohledem na obecnou zásadu použitelnosti všech skutečností jako podkladu pro vydání rozhodnutí dle § 50 správního řádu, ledaže tyto skutečnosti jsou výslovně vyloučeny (jako např. v § 137 odst. 4 správního řádu). V této souvislosti krajský soud odkázal na správní judikaturu, která konstantně a dlouhodobě připouští protokol o výsledcích kontroly jako důkaz (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21, nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, či rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35). Stěžovatel sice dle názoru krajského soudu správně poukazuje na rizika spojená s postupem při pořizování protokolů o kontrole, kdy účastník nemá též práva jako při standardním správním řízení, nicméně tato rizika není důvod eliminovat takovým krajním opatřením, jako je plné vyloučení protokolu z podkladů pro vydání rozhodnutí v následně vedeném správním řízení. Uvedená rizika spojená s procesními deficity při podávání vysvětlení při provádění kontroly jsou eliminována tím, že protokol sám o sobě je napadnutelný námitkami a v navazujícím správním řízení o deliktu je navíc

podroben hodnocení spolu s dalšími důkazy, které jej mohou vyvracet. Pokud kdy správní soudy kritizují správní orgány za použití protokolu o výsledku kontroly jako jediného podkladu pro vydání rozhodnutí o deliktu, pak tak činí vždy v situaci, kdy ze strany žalobce je napadána věcná správnost kontrolních zjištění, a tyto námitky jsou podloženy jinými důkazními návrhy. V projednávané věci však k ničemu takovému nedošlo. Stěžovatel nikdy nezpochybnil věcnou správnost kontrolních zjištění a ve spisovém materiálu není nic, co by uvádělo správní orgán do pochybností ohledně správnosti a úplnosti zjištěného skutkového stavu na podkladě kontrolního protokolu.

K námitce stěžovatele vznesené u jednání dne 15. 4. 2014, že z protokolu nevyplývá prokázání soustavnosti nelegální práce, krajský soud poznamenal, že se touto námitkou nemohl zabývat, neboť byla uplatněna opožděně. S ohledem na to, že uvedená námitka nemá žádného (byť minimálního) předobrazu v původně podané žalobě, dospěl soud k závěru, že byla uplatněna v rozporu se zásadou koncentrace zakotvenou v § 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto je nepřijatelná.

Krajský soud v Ostravě tedy shledal stěžovatelem uplatněné námitky jako nedůvodné a žalobu zamítl.

Vzhledem k tomu, že s účinností od 1. 1. 2012 přešla na základě čl. I bodu 87 a čl. II bodu 16 zákona č. 367/2011 Sb. a § 4 odst. 1 písm. j) bodu 3 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 Státní úřad inspekce práce procesním nástupcem žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí v soudních řízeních v uvedených věcech, jak vyplývá z § 69, 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 kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud jednal jako se žalovaným namísto Ministerstva práce a sociálních věcí se Státním úřadem inspekce práce.

III. Kasační námitky stěžovatele

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, ve které uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel rozsudku krajského soudu vytýká především nesprávné posouzení právní otázky. Krajský soud dle stěžovatele pochybil, pokud aproboval postup žalovaného, spočívající v nedostatku důvodů pro vydání rozhodnutí, neboť všechna skutková zjištění vycházela výlučně z protokolu o kontrole.

Stěžovatel v první řadě namítá, že jeho námitka ohledně použitelnosti daného protokolu nebyla krajským soudem projednána v celém uplatněném rozsahu. Stěžovatel tuto námitku uplatnil ve dvou rovinách, a to jak v rovině procesní, kterou krajský soud, byť nesprávně, posoudil, tak i v rovině procesně obsahové, když namítal, že protokol o kontrole nemůže obsahovat „výsledky“ fyzických osob, aniž by došlo k užití některého z procesních institutů správního řádu k zachycení takových sdělení. Krajský soud se

pokračování

zabýval výlučně tím, zda kontrolní protokol může být jediným důkazem ve správním řízení, v němž se rozhoduje o uložení sankce, došel však k nesprávným závěrům. Argumentaci odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel považuje za nepřiléhavou, neboť kasační soud výslovně zmiňuje povinnost správního orgánu prokázat vinu účastníka řízení při zachování zásady vyšetřovací. K tomu stěžovatel doplňuje, že není na něm navrhovat důkazy k prokázání své neviny. Správní řízení je těžištěm provádění důkazů a v jeho rámci nezbytně musejí být provedeny důkazy k prokázání tvrzení, která obsahuje kontrolní protokol. V daném případě protokol zachycuje vysvětlení podaná celnímu úřadu, která nejsou důkazem ve správním řízení ve smyslu § 137 odst. 4 správního řádu. Zařazení obsahu podaného vysvětlení do kontrolního protokolu nemůže dle stěžovatele objektivně zhojit jeho samostatnou nepoužitelnost. Lze připustit použitelnost důkazu provedeného v tzv. kontrolním řízení formou dle § 138 odst. 1 správního řádu za užití ustanovení § 55 správního řádu, procesní nástroje správní orgán k řešení takové situace tedy má dispozici.

Stěžovatel nesdílí názor krajského soudu o tom, že ustanovení § 150 odst. 2 správního řádu výslovně připouští možnost užití kontrolního protokolu jako osamoceného důkazu v řízení. Z dikce uvedeného ustanovení naopak dle stěžovatele vyplývá, že protokol je možné použít jen v příkazním řízení, které je z povahy věci řízením zjednodušeným, zrychleným, předpokládajícím souhlas účastníka řízení.

Závěrem stěžovatel zdůrazňuje, že jeho procesní stanovisko ve věci nepřipustnosti protokolu o kontrole jako jediného důkazu nepochybně musí z logiky této námitky znamenat, že stěžovatel zpochybňuje věcnou správnost kontrolních zjištění. Pokud tedy stěžovatel namítá, že v řízení proti němu je jen jeden a nepřipustný důkaz, tak nepochybně ani nemá věcně, co by k řízení uvedl. Je obecně podstatou všech sankčních řízení, že v jejich průběhu nemůže být účastník nucen k tvrzení vyvracejícím tvrzení sankci ukládajícího orgánu.

Stěžovatel z těchto uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kontrolní činnost je činností specifickou, jejímž cílem je odhalit skutečný stav věci. Kontrolní činnost má však pro svou neočekávanost velmi často podobu neopakovatelného úkonu. V případě, že je potom kontrolovaná osoba řádně seznámena s kontrolním protokolem a dále poučena o možnosti podat proti kontrolnímu protokolu námitky a svého práva nevyužije, lze takovému výstupu z kontroly obvykle přisuzovat značnou míru autenticity a poměrně vysokou výpovědní hodnotu, aniž by to samozřejmě zbavovalo správní orgány povinnosti zjistit ve správním řízení skutečný stav věci. V případě předběžného ohlášení ze strany kontrolního orgánu by smysl kontrolní činnosti byl zcela popřen a objektivní zjištění skutečného stavu by v mnoha případech bylo ztraceno.

Žalovaný dále připomíná, že stěžovatel nevyužil svého práva podat proti kontrolnímu protokolu, jehož sepsání byl přítomen, námitky; správní orgány tedy vycházely z řádně vypořádaného protokolu, jehož obsah stěžovatel nerozporoval nejen v kontrolním řízení, ale ani v následném správním řízení. Žalovaný považuje předmětný protokol za řádný důkaz, resp. podklad rozhodnutí. V daném případě byl dle názoru žalovaného zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21, a dále se věnoval hodnocení protokolu o kontrole jako podkladu rozhodnutí. Žalovaný tvrdí, že právní řád by měl být nerozporný. Jestliže tedy lze pro vydání příkazu užít jako podklad rozhodnutí kontrolní protokol, pak v případě rozhodnutí v užším smyslu je takovýto protokol taktéž použitelný, avšak s tím, že správní orgán je povinen zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalovaný se proto v předmětné věci zcela ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku a souhlasí s postupem krajského soudu, který správně zhodnotil, že podaná žaloba obsahovala pouze jeden žalobní bod a žádné námitky k meritum věci.

Nad rámec se žalovaný vyjádřil také k průběhu sankčního řízení, přičemž zrekapituloval zjištění celního úřadu při provádění kontroly a pasivitu stěžovatele během správního řízení.

S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; podle cit. ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. O nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení se jedná tehdy, je-li na správně zjištěný skutkový stav aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že umožní výkon nelegální práce. Podle odst. 4 písm. e)

pokračování

téhož ustanovení lze podnikající fyzické osobě uložit pokutu do 5 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c).

Podle § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti se podnikající fyzická osoba dále dopustí správního deliktu tím, že jako zaměstnavatel nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou. Podle odst. 4 písm. c) téhož ustanovení lze podnikající fyzické osobě uložit pokutu do 500 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 2 písm. c) a d).

Podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci, pokud cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo bez zelené karty, je-li podle tohoto zákona vyžadována.

Podle § 89 zákona o zaměstnanosti cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.

Podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nastoupí-li do zaměstnání cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až p), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, ke které jsou tyto osoby svým zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy vyslány k výkonu práce, povinni 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 cizinec povolení k zaměstnání nebo zelenou kartu nepotřebuje, 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.

Stěžovatel především namítá, že krajský soud se řádně nevypořádal s jeho v dosavadním řízení opakovaně uplatňovanou námitkou nepoužitelnosti protokolu o kontrole coby jediného důkazu ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou, a to na základně důkladného přezkoumání spisového materiálu, zejména správního spisu úřadu práce jako správního orgánu prvního stupně, který rozhodnutím ze dne 15. 9. 2009 uložil stěžovateli jako zaměstnavateli pokutu ve výši 190 000 Kč za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti; vycházel přitom výhradně z protokolu o kontrole, která byla zaměřena na to, zda pro stěžovatele vykonávají práci cizinci, zda ji vykonávají na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a v souladu s vydaným

povolením k zaměstnání nebo zelenou kartou.

Z protokolu o kontrole vyplývá, že kontrola byla zahájena dne 18. 3. 2009 v 11:45 hod. v provozovně asijského bistra „NGOCHAN“ na výše uvedené adrese, přičemž před samotným zahájením kontroly byl stěžovatel pracovníky celního úřadu poučen o svých právech a povinnostech ve smyslu zákona o státní kontrole a zákona o zaměstnanosti. Podle protokolu bylo v provozovně v době kontroly přítomných devět osob vietnamské státní příslušnosti, které vykonávaly činnost kuchaře, pomocníka kuchaře, pomocníka a přípraváře masa nebo zeleniny. Všem přítomným osobám, každé samostatně, byly za přítomnosti tlumočníka a po poučení dle celního zákona dvěma pracovníky celního úřadu položeny vždy stejné otázky, vztahující se k povaze vykonávané práce, zaměstnavateli, dohodnuté odměně za práci, pracovní době, evidenci docházky, existenci pracovní či jiné smlouvy, povolení k pobytu apod. Šest přítomných osob, a to L. T. H., D. V. K., N. T. T., L. A. K., N. T. K. T. a P. V. V. uvedlo, že pracují pro majitele bistra a nemají žádnou pracovní smlouvu nebo jinou smlouvu prokazující uzavření pracovně-právního vztahu. Zaměstnanec T. V. B., tvrdil, že smlouvu uzavřenou zřejmě má, ale nedokázal ji předložit. Jeden zaměstnanec, P. T. H., předložil dohodu o provedení práce, uzavřenou se stěžovatelem, s platností do 30. 4. 2008. Zaměstnanec N. X. H. předložil pracovní smlouvu ze dne 11. 3. 2008, uzavřenou se stěžovatelem, ovšem s místem výkonu práce „HM Tesco Ostrava“. Z odpovědí rovněž vyplynulo, že nikdo z přítomných zaměstnanců v kontrolované provozovně nepracuje první den. O výpovědi každého z přítomných byl dne 18. 3. 2009 sepsán protokol o podaném vysvětlení podle ustanovení § 30 celního zákona. Dne 25. 3. 2009 se na základě telefonického hovoru dostavil na celní úřad stěžovatel a doložil dohody o provedení práce uzavřené se šesti výše uvedenými zaměstnanci dne 2. 3. 2009 a pracovní smlouvu uzavřenou s jedním zaměstnancem dne 9. 3. 2009. Vyhotovením protokolu, ve kterém byly shrnuty údaje z protokolů o podaném vysvětlení všech devíti přítomných zaměstnanců, byla dne 25. 3. 2009 kontrola celního úřadu ukončena. Celní úřad uzavřel, že na základě kontrolního zjištění je důvodné podezření, že stěžovatel umožnil ve své provozovně čtyřem cizincům výkon nelegální práce a dále jako zaměstnavatel v případě tří cizinců nesplnil oznamovací povinnost, čímž naplnil skutkovou podstatu § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a proto věc postoupil úřadu práce k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v souladu se zásadou materiální pravdy musí správní orgán vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (srov. zejména § 3 správního řádu), čemuž odpovídá zásada vyšetřovací (vyhledávací), podle níž je za objasnění skutkového stavu odpovědný správní orgán. Zásada vyhledávací (srov. § 50 odst. 3 správního řádu) značí povinnost správního orgánu zabývat se důkazními návrhy účastníka řízení a rozhodovat o nich, pokud takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením účastníka řízení, která nemusejí být pravdivá, a nezřící se vlastní důkazní aktivity v případě, že účastník řízení nemá vlastní návrhy na dokazování. Vyšetřovací zásada velí správnímu orgánu činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení. Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. S vyhledávací zásadou rovněž souvisí to, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, se neuplatní koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu, což znamená, že

pokračování

účastník takového řízení je oprávněn navrhopat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, publikovaný pod číslem 2421/2011 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Stěžovatel v posuzované věci během kontroly celního úřadu a ani později ve správním řízení nevyvíjel prakticky žádnou součinnost. Jeho nadlouho poslední aktivita v řízení spočívala v předložení dohod o provedení práce a pracovní smlouvy dne 25. 3. 2009, na žádost celního úřadu o písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků ze dne 31. 3. 2009 již nereagoval, obdobně na oznámení úřadu práce o zahájení správního řízení ze dne 25. 8. 2009 nebo na stanovenou lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu ze dne 27. 8. 2009. Proti rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 15. 9. 2009 podal stěžovatel dne 30. 9. 2009 odvolání, a teprve v jeho doplnění ze dne 4. 11. 2009, jež bylo úřadu práce doručeno 10. dne téhož měsíce, stěžovatel uplatnil formální námitku o nepoužitelnosti protokolu o kontrole jako jediného důkazu v řízení. Zároveň zpochybnil, zda daný kontrolní protokol splňuje základní obsahové a formální náležitosti zákona.

Je třeba připustit, že původní žalovaný sice v odůvodnění rozhodnutí nesprávně poukázal na § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého se k novým skutečnostem, uvedeným v odvolání přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti a důkazy, které účastník řízení nemohl uplatnit již dříve, nicméně se však s námitkami stěžovatele meritorně vypořádal. Postup pův. žalovaného tak odpovídal povinnosti správního orgánu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, neboť ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu je ve vztahu k ustanovení § 82 odst. 4 *lex specialis*. Na tomto místě je však vhodné podotknout, že uplatněné námitky stěžovatele nesměřovaly nikterak ke zpochybnění zjištěného skutkového stavu, ale toliko k napadení procesního postupu správních orgánů a k formálním náležitostem kontrolního protokolu. Stěžovatel nerozporoval, zda činnost všech osob přítomných během kontroly vykazuje znaky závislé činnosti či nikoli, nebo zda byla jejich tvrzení během podání vysvětlení pravdivá či nepravdivá (*quaestio facti*). Stěžovatel především zpochybňoval, zda bylo dostatečně zákonným způsobem vedeno správní řízení, během kterého se nevyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí.

Nelze se domnívat, jak se snaží dovozovat stěžovatel, že jeho procesní výhrady stran nepřipustnosti protokolu o kontrole implicitně znamenají nesouhlas stěžovatele i s věcnou správností kontrolních zjištění. Správní orgán ani soud ze zcela jednoznačných a konkrétních námitek podaných stěžovatelem nemohou domýšlet, co vše v jejich rámci hodlal stěžovatel sdělit. Podání účastníků by se zajisté měla vykládat podle svého obsahu, nikoli jen podle označení; to ale neznamená, že správní orgán, resp. soud, by měl za účastníka řízení domýšlet něco, co v textu není obsaženo ani náznakem.

Časové aspekty procesních podání jsou součástí procesní strategie účastníka řízení. Ten však také nese následky, které z jeho procesního postupu vyplývají. Správní orgán je v případě nelegálního zaměstnávání bezesporu nositelem důkazní povinnosti a je povinen postupovat v řízení tak, aby „*byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“. Zároveň je správní orgán vázán jak lhůtou pro vydání rozhodnutí dle

ustanovení § 71 správního řádu, tak i lhůtou pro zánik odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutkový stav, tak jak jej úřad práce jako správní orgán prvního stupně zjistil a z něhož vycházel rovněž žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí, jakož i krajský soud, má dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci, popř. při jeho zjišťování nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost vydaného rozhodnutí. Zdejší soud se ztotožnil s argumentací krajského soudu, týkající se charakteru námítky uplatněné stěžovatelem a z toho vyplývajících důsledků. Stěžovatel nezpochybnil, a to ani v podané žalobě, věcnou správnost kontrolních zjištění, jeho námítky nebyly podloženy žádnými jinými důkazními návrhy, jimiž by mohl zjištěný skutkový stav zvrátit či zpochybnit; spisový materiál neobsahoval žádný údaj, který by uvedl správní orgán do pochybností ohledně správnosti a úplnosti zjištěného skutkového stavu. Protokol o výsledku kontroly jako klíčový důkazní prostředek, z něhož správní orgány obou stupňů, jakož i krajský soud vycházely, je dostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti, a ze strany stěžovatele nebyly vůči jeho věcné správnosti vzneseny námítky, ač tak kdykoli v řízení učinit mohl.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že protokol o kontrole splňuje požadavky na něj kladené ustanovením § 15 zákona o státní kontrole, neboť obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V rámci kontroly dle zákona o státní kontrole disponují kontrolní pracovníci řadou oprávnění, která jim mj. umožňují vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky, a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti; požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech; zajišťovat v odůvodněných případech doklady apod. Součástí protokolu jsou tak i zajištěné doklady, výpovědi osob na místě kontroly a další. Jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy budou sloužit jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly (listiny, vysvětlení kontrolovaných osob apod.). Tím však není a nemůže být dotčeno právo účastníka řízení navrhnout jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33 správního řádu. V dané věci stěžovatel neučinil důkazní ani jiné návrhy, jež by pro správní orgány znamenaly povinnost reinterpretovat závěry učiněné při kontrolním zjištění.

V této souvislosti lze odkázat na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, stran důkazní aktivity obviněného z přestupku. Jakkoli v případě stěžovatele bylo vedeno řízení o správním deliktu, platí níže uvedené závěry nepochybně i v dané věci. V uvedeném usnesení zdejší soud mimo jiné konstatoval: *„Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní..... Využije-li však obviněný ze spáchání*

pokračování

přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.... Jiná je ovšem situace v případě tzv. aktivní obhajoby. Uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. V řízení o přestupku přece postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu.“). Pokud tedy stěžovatel netvrdil nic jiného, než co zjistily příslušné orgány na místě samém (v posuzovaném případě celní orgány při provádění kontrole), správní orgány měly legitimní důvod z toho vycházet. Není povinností správního orgánu „domýšlet“ za stěžovatele jiná skutková tvrzení a opatřovat ještě další a vzhledem k objasněnému skutkovému stavu nadbytečné důkazy.

Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k výše uvedenému shledal kasační stížnost nedůvodnou, neboť nosné důvody pro zamítnutí žaloby z hlediska zákona plně obstojí. Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud se předloženou věcí dostatečně zabýval, jeho argumentace je přesvědčivá, má oporu v zákoně a nebyl dán tvrzený kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu žádné náklady nevznikly. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu