



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **FRIGONOVA s. r. o.**, Nádražní 607, Mikulov, zastoupené advokátem Mgr. Janem Lipavským, Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2019, čj. 9070/1.30/18-3, sp. zn. S9-2018-158, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2020, čj. 29 Ad 4/2019-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Lipavského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (inspektorát práce) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že 17 cizincům ukrajinské státní příslušnosti umožnila výkon nelegální práce v ČR ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy *výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah*. Současně žalobkyně těmto cizincům umožnila výkon nelegální práce v ČR podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, tedy *bez platného povolení k zaměstnání*. Za přestupky inspektorát žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 350 000 Kč. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnými především námitky nedostatečnosti a nezákonnosti provedeného dokazování. Správní orgány hodnotily provedené důkazy izolovaně a navíc z nich jednostranně vybíraly skutečnosti svědčící v neprospěch žalobkyně. Inspektorát nezákonně neprovedl výslechy cizinců, které žalobkyně navrhovala. Krajský soud upozornil také na rozpory mezi závěry správních orgánů a závěry, které plynou z provedených důkazů. Správní orgány nehodnotily ani použitelnost protokolů o výslechu jednotlivých cizinců z hlediska zákonnosti takto zprostředkovaného důkazního prostředku.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdůraznil, že žalobkyně byla potrestána za to, že umožnila výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Podle stěžovatele se krajský soud nezabýval otázkou, zda výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah daným osobám žalobkyně *umožnila*, nýbrž zda žalobkyně byla *zaměstnavatelkou* těchto osob. Pro naplnění skutkové podstaty příslušného přestupku je rozhodné, zda jsou naplněny znaky závislé práce a zda je práce vykonávána v základním pracovněprávním vztahu. Stěžovatel proto nepokládá za správné závěry krajského soudu o tom, že správní orgány dostatečně nehodnotily, kdo je zaměstnavatelem cizinců, neboť tyto závěry se míjí s jádrem věci. Stěžovatel se domnívá, že správní orgány dostatečně prokázaly, že žalobkyně byla subjektem, který cizincům umožnil výkon práce mimo pracovněprávní vztah. Nestačí se zabývat jen smluvními vztahy uzavřenými mezi žalobkyní a právnickou osobou Družstvo TO-GO CZ. Rozhodující je skutečný stav věci.

[4] Podle stěžovatele z rozhodnutí správních orgánů jasně plyne, že protokoly o výslechu cizineckou policií poskytly věrohodný obraz o faktickém výkonu práce cizinců a o souvisejících okolnostech. Pro věc není rozhodné, koho cizinci označili jako zaměstnavatele nebo zda na to byli dotazováni. Stěžovatel nesouhlasí ani s výtkami krajského soudu směrem k výsledkům provedeným cizineckou policií a pochybnostem o jejich zákonnosti. Správní orgány rovněž řádně odůvodnily, proč neprovedly výslechy, které navrhovala žalobkyně.

[5] Žalobkyně se v obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s krajským soudem. Stěžovatel se při hodnocení důkazů zaměřil pouze na ty, které svědčily v neprospěch žalobkyně. Správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť správní orgány některé důkazy zcela opomíjí. Na podkladě důkazů nelze dospět k závěru o ekonomické závislosti cizinců na žalobkyni. Ze strany žalobkyně ve vztahu k cizincům chybí jakákoli ekonomická, hospodářská i faktická závislost, neboť žalobkyně těmto osobám nikdy nevyplácela odměnu, neúkolovala je, neřídila je apod. Podle žalobkyně jsou protokoly o výslechu cizinců nezákonné a nepoužitelné. Cizinecká policie se cizinců při výslechu neptala, jaká společnost jim zadávala práci nebo je zaměstnávala. Neptala se jich ani na jejich vědomost o existenci družstva; navíc jim byla položena kapiózní otázka. Dokazování tudíž nebylo vedeno řádně. Správní orgány porušily zejména zásadu materiální pravdy, ale i další zásady činnosti správních orgánů.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS předesílá, že krajský soud zrušil stěžovatelovo rozhodnutí z důvodu nedostatku v provedeném dokazování. Jak krajský soud uvedl, tento závěr nepředjímá chybnost právní kvalifikace skutkového stavu, jak ji provedly správní orgány. Samotnou právní kvalifikací jednání žalobkyně se totiž krajský soud vůbec nezabýval. Odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí shledal soud v mnoha směrech jako nedostatečné a předčasné. Ve věci totiž panuje rozpor mezi závěry, k nimž správní orgány dospěly mj. na základě protokolů o výsledku jednotlivých cizinců, a závěry, které plynou z jiných důkazů. Správní orgány vyselektovaly důkazy svědčící ve prospěch závěru o tom, že cizince zaměstnávala žalobkyně, aniž se náležitě vypořádaly s těmi, které by mohly svědčit o opaku.

[8] Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba dopustí přestupku tím, že *umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2*. Jak vysvětlil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 4. 12. 2019, čj. 8 Ad 13/2016-78, nelegální práce může být prováděna buď přímo pro přestupce, nebo díky přestupci i pro jinou osobu. V posuzované věci je přestupcem žalobkyně, tedy společnost, jíž správní orgány kladou k tíži, že umožnila skupině cizinců výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Stěžovatel zdůraznil, že předmětem řízení bylo zjišťování, zda žalobkyně umožnila blíže určeným osobám výkon práce mimo pracovněprávní vztah, nikoliv, zda byla jejich zaměstnavatelkou. Jak ovšem plyne ze shora citovaného rozsudku, přestupek spočívající v nelegálním zaměstnávání lze spáchat buď tak, že pachatel umožní výkon nelegální práce osobám, které tuto práci vykonávají přímo pro něj (tj. je fakticky, leč nelegálně jejich zaměstnavatelem), případně umožní výkon nelegální práce pro třetí osobu či osoby, tj. nelegální zaměstnávání „zprostředkuje“ někomu jinému. V posuzované věci se jedná o první z popsaných situací. Podle rozhodnutí inspekce práce byly ve vztahu k žalobkyni kumulativně naplněny všechny znaky závislé práce. Výkon závislé práce přitom žalobkyně mohla cizincům umožnit pouze na základě pracovněprávního vztahu, což se nestalo. Jinak řečeno, žalobkyně měla cizincům umožnit výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah stejným způsobem, jako by je zaměstnávala.

[9] Stěžovatelem zdůrazňovaný rozdíl mezi *umožněním* výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah a bez pracovního povolení a *nelegálním zaměstnáváním* těchto osob (jehož nezákonnost spočívá ve shodných důvodech) proto postrádá větší význam. Věcně se jedná o totéž jednání, liší se pouze způsob vyjádření skutkové podstaty příslušného přestupku. Stěžovatelova námitka, že výtky krajského soudu směrem ke kvalitě provedeného dokazování se míjí s podstatou věci, proto není namístě.

[10] V řízení, v němž má být účastníkovi z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen zjistit i bez návrhu veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch tohoto účastníka (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). V přestupkovém řízení navíc musí být mimo jakoukoli pochybnost prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku; v opačném případě nelze učinit závěr o spáchání přestupku (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006,

čj. 2 As 46/2005-55). NSS s krajským soudem souhlasí v tom, že správní orgány vyložily výpovědi cizinců a další zjištěné skutečnosti automaticky k tíži žalobkyně, případně jejich tvrzení vytrhly z kontextu (viz zejména body 20 až 25 napadeného rozsudku).

[11] Správní orgán je oprávněn rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede, nesmí ale omezit právo obviněného dosáhnout předvolání a výslechu svědků k důkazu na svou obhajobu (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS). Povinnost správního orgánu vypořádat se s rozpory mezi výpověďmi účastníků řízení či svědků a jinými důkazy přitom nepochybně platí i pro přestupkové řízení. Nejvhodnější cestou k odstranění rozporů bude *zpravidla* výslech takového účastníka řízení či svědka, během něhož mu správní orgán přestře rozpory a jiné nejasnosti. Uvedené současně neznamená, že správní orgán je povinen vždy vyhovět návrhu na provedení důkazu výslechem. Jedná-li se o požadavek s cílem mařit nebo účelově prodlužovat řízení, správní orgán návrhu nevyhoví, což patřičně odůvodní (ve vztahu k daňovému řízení srov. krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS). Ani v posuzované věci by správní orgány obecně vzato nemusely nutně přistoupit k opakovanému výslechu. To ale neplatí, pokud mezi důkazy vyvstaly rozpory vedoucí k pochybnostem o skutečném stavu. Za takové situace se NSS přiklonil k závěru krajského soudu, že dostatečným důvodem pro nezopakování výslechů není obava, že by opakovaný výslech cizince nadbytečně zatěžoval.

[12] Správní orgány tedy upřednostnily část výpovědí před jinými, aniž tento postup náležitě odůvodnily. Z tohoto důvodu NSS nepřisvědčil ani stěžovatelově námitce, že protokoly převzaté z jiného řízení svědčí o faktickém výkonu práce ze strany cizinců. Dokud správní orgány neodstraní vytýkané rozpory mezi důkazy, které brání závěru o řádně zjištěném skutkovém stavu, je předčasné se zabývat naplněním skutkové podstaty přestupku.

[13] Druhá část kasačních námitek se týká samotného využití protokolů, v nichž jsou zachyceny účastnické výpovědi cizinců v rámci výslechu, který s nimi vedla cizinecká policie v řízeních o správním vyhoštění. Podmínky, za nichž mohou protokoly o výpovědi svědků pořizené v jiných řízeních sloužit jako podklady pro rozhodnutí, shrnul NSS v rozsudku čj. 2 Afs 24/2007-119. Přenesou-li se závěry tohoto rozsudku z oblasti daňového řízení na projednávaný případ, neměly by správní orgány bez dalšího využívat již pořizené protokoly na úkor práva účastníka řízení být přítomen výslechu svědka a klást mu otázky. Protokoly dále musí být pořizeny v souladu se zákonem a musí se dostat do sféry správního orgánu zákonným způsobem. Listiny musí být účastníku řízení zpřístupněny, aby se mohl seznámit s jejich obsahem a případně navrhnout další důkazy, které by zjištění z nich vyplývající upřesnily, korigovaly či vyvrátily. Po správních orgánech nelze požadovat, aby přehlížely skutečnosti známé jim z úřední činnosti, případně vyplývající ze souběžně vedených správních řízení. Využití informací z jiných správních řízení nicméně má své limity. Využívání protokolů o výslechu svědků z jiného správního řízení nesmí být libovolné a nesmí pravidelně nahrazovat důkaz svědeckou výpovědí (rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, čj. 4 Azs 248/2017-37). Podle Nejvyššího správního soudu lze v souladu s výše uvedenými východisky použít závěry ohledně užití protokolů o výslechu svědků také na účastnické výpovědi, ale při vědomí rozdílného postavení a práv účastníka řízení a svědka (§ 55 správního řádu).

pokračování

[14] Krajský soud stěžovateli vytkl, že k námitce žalobkyně neposoudil otázku, zda výsledky cizinců nebyly získány v rozporu s právními předpisy, ač mu to ukládá § 51 odst. 1 správního řádu. K tomu NSS dodává, že protokol je veřejnou listinou, a proto je třeba v souladu s presumpcí správnosti veřejných listin jeho obsah považovat za pravdivý, není-li dokázán opak. Presumovaná pravdivost obsahu se ale vztahuje pouze k zachycenému průběhu procesního úkonu správního orgánu – například kdo byl jednání přítomen, zda byl poučen, jaké mu byly kladeny otázky nebo jak na ně odpověděl. Tento předpoklad se naopak neuplatní ve vztahu k pravdivosti samotných tvrzení, která osoby v průběhu zachyceného úkonu vznesly (rozsudek NSS ze dne 29.3.2017, čj. 7 As 146/2016-29).

[15] Žalobkyně ve vyjádřeních a v odvolání proti rozhodnutí inspektorátu poukazovala na nezákonnost a nepoužitelnost výsledků. Namítala jednak nedostatky formální povahy (nesrovnalosti v tom, které z úředních osob byly u výsledků přítomny), na další nesrovnalosti odkázala jen obecně a blíže je nekonkretizovala. Především však protokoly podle mínění žalobkyně neobsahují informace podstatné pro inspektorát práce a stěžovatele, protože se na ně cizinecká policie nedotazovala. K tomu NSS uvádí, že správní orgány jsou oprávněny a případně i povinny posoudit zákonnost převzatých důkazních prostředků. NSS se domnívá, že stěžovatel jejich zákonnost stručně posoudil. Dospěl přitom k závěru, že nemá důvod o zákonnosti pochybovat, protože cizinci byli poučeni a výslech probíhal za přítomnosti tlumočníka. Pochybil však v tom, že neshledal rozpor mezi obsahem protokolů a jinými podklady rozhodnutí a k námitce žalobkyně posoudil, že rozhodnutí inspektorátu práce je zákonné. NSS se přiklonil i k posouzení krajského soudu, že jedna z pokládaných otázek je kapciózní, protože bez ohledu na odpověď vyslychané osoby na předchozí otázku predestiruje, že zaměstnavatelem je žalobkyně.

[16] I v případě této kasační námitky je zde rozhodující skutečnost, že správní orgány se vzniklé rozpory mezi důkazy nepokusily odstranit, ať již zopakováním výpovědí, nebo podrobnějším vysvětlením toho, proč se přiklonily k určité skupině důkazních prostředků. To platí i s ohledem na to, že ve shodě s krajským soudem se NSS domnívá, že protokoly o výpovědi cizinců tvořily podstatnou součást odůvodnění; nejde tedy jen o okrajový důkazní prostředek podpůrné povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Kasační stížnost není důvodná, a proto ji NSS podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. V dalším řízení bude žalovaný následovat pokyny krajského soudu, tj. v souladu se zásadou materiální pravdy odstraní rozpory mezi zjištěními, která plynou z provedených důkazů.

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, to má naopak úspěšná žalobkyně. NSS žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, a to sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč a paušální

částka 300 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku příslušné daně. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč. Náhradu nákladů řízení za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení NSS nepřiznal, neboť zástupce žalobkyně již za tento úkon náhradu obdržel v řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 13. října 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu