



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **BR PROGRESS s.r.o.**, IČO: 25643495,
se sídlem Nádražní 276, 331 44 Kožlany,
zastoupená Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem,
se sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha,

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2021, č. j. 6081/1.30/20-6,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 1. 11. 2021, č. j. 6081/1.30/20-6, se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16 372 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně byla rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) vydaného dne 26. 3. 2021, č. j. 20384/6.30/19-28 (dále jen „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“), shledána vinnou celkem pěti přestupky [1. podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zaměstnanosti“), 2. podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“), 3. podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, 4. podle § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce a 5. podle § 30 odst. 1 písm. q) zákona o inspekci práce], za což jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 370 000 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný potvrdil svým rozhodnutím ze dne 1. 11. 2021, č. j. 6081/1.30/20-6 (dále jen „napadené rozhodnutí“), když pouze opravil dílčí chybu v psaní v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Přestupkové řízení navazovalo na dvě kontroly, které byly u žalobkyně správním orgánem I. stupně provedeny, a to jednak ve vztahu k dodržování pracovněprávních předpisů, jednak ve vztahu k dodržování BOZP. V rámci obou kontrol byly zjištěny nedostatky, které se následně staly podkladem pro přestupkové řízení.

2. V předchozím průběhu řízení již žalovaný svým rozhodnutím ze dne 7. 1. 2021, č. j. 6081/1.30/20-3, sp. zn. S6-2019-510 (dále též jen „kasační rozhodnutí“), zrušil první rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci ze dne 27. 7. 2020, č. j. 20384/6.30/19-6.

Obsah žaloby

3. Žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí, má za to, že v řízení byla správními orgány porušena ustanovení o řízení. Došlo k porušení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, resp. jej vyložily v neprospěch žalobkyně, zjištěný skutkový stav navíc nemá oporu ve správním spise. Správní orgány nezjistily všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobkyně tak, jak jim ukládá § 50 odst. 3 správního řádu. Rovněž došlo k porušení § 52 správního řádu, pokud jde o provádění důkazů nutných ke zjištění stavu věci, což implikuje i porušení § 50 odst. 4 správního řádu. Dále došlo k porušení § 37 správního řádu, § 16 odst. 2 a 3 správního řádu, § 4 odst. 2 a 4 správního řádu a § 36 správního řádu.
4. Žalobkyně byla ve správním řízení stíhána za několik přestupků, přičemž klíčovým z nich bylo umožnění nelegální práce dvěma cizincům. Méně závažné byly přestupky na úseku zaměstnanosti a bezpečnosti práce. Žalobkyně brojila právě zejména proti přestupku umožnění nelegální práce a rovněž proti výši uložené pokuty.
5. Napadené rozhodnutí je již druhým rozhodnutím žalovaného v této věci, původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalovaným zrušeno zejména pro nedostatky ve zjištěném stavu věci, když podle žalovaného nebylo prokázáno naplnění znaků závislé práce, dále se správní orgán I. stupně nevypořádal s tvrzeními žalobkyně ohledně vyslání předmětných pracovníků a celkově byl zjištěný stav hodnocen žalovaným jako mezerovitý. V dalším průběhu řízení správní orgán I. stupně doplnil dokazování o výslech svědka Mgr. O. , pracovníka inspektorátu práce, a došlo ke změně právní kvalifikace nejpřísněji postižitelného jednání. Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítala zejména nepoužitelnost výsledku svědka Mgr. O. . Měla za to, že správní orgán I. stupně neodstranil nedostatky v provedeném dokazování a skutkový stav stále trpí mezerovitostí.
6. Žalobkyně nadále trvá na námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Zjištěné nedostatky nemohly být odstraněny výsledkem svědka Mgr. O. , neboť skutečnosti zjištěné při tomto výslechu nemohou být podkladem pro rozhodnutí o pokutě. Výslech tohoto svědka byl proveden v rozporu se zákonem. Žalovaný dovodil, že s ohledem na skutečnost, že Mgr. O. je pracovníkem správního orgánu I. stupně, nevztahují se na něj

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

předpisy platné pro postavení policistů, a proto nejsou případné odkazy žalobkyně na judikaturu Nejvyššího správního soudu. S tím lze souhlasit ale jen potud, že předpisy upravující činnost policistů se skutečně na inspektora inspektorátu práce nevztahují. Žalobkyní zmiňovaná judikatura však na věc dopadá, neboť neřeší postavení policistů, ale pravidla pro provádění dokazování. Platí přitom, že přestupkové řízení, jakožto řízení sankční, musí ctít v zásadě stejné zásady jako řízení trestní, toto dovodil i Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73. Žalobkyně má naopak za to, že judikatura, na níž odkazuje v napadeném rozhodnutí žalovaný, je nepřipadná, protože se netýká podstaty odvolací námitky. Tato judikatura navíc paradoxně pro žalovaného staví úřední osobu a policistu stran možnosti jejich výsledku na jednu úroveň, žalovaný tak prostřednictvím takového odkazu vyvrací své vlastní závěry. Žalobkyně nezpochybňuje možnost výsledku úřední osoby, nýbrž možnost takové osoby vypovídat o tom, jak se k věci na místě vyjadřovaly jednotlivé osoby. Úřední osoby v takových případech požadují po těchto osobách podání vysvětlení, přičemž záznam o podání vysvětlení nemůže v řízení sloužit jako důkaz. Nepoužitelnost úředního záznamu nelze obejít výsledkem úřední osoby.

7. Přesto skutečnosti, které Mgr. O. sdělili na místě kontroly cizinci B. a R., jsou základem pro skutková zjištění obsažená v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobkyně nezpochybňuje možnost výsledku pracovníků správního orgánu I. stupně ohledně toho, co na místě vnímali sami. Tyto osoby ale nemohou vypovídat o tom, co jim bylo na místě sděleno třetími osobami. Vyslechnutím svědka Mgr. O. si správní orgán I. stupně pouze nezákonně ulehčil práci, tento postup nemá nic společného se zásadou hospodárnosti, jak uvádí žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně podotkla, že totožný názor na výsledek úředních osob žalovaný sdílel v předchozím rozhodnutí o odvolání proti původnímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
8. Žalobkyně má za to, že i v případě, kdy došlo ke změně právní kvalifikace jednání žalobkyně, byl žalovaný povinen posoudit a prokázat, zda došlo k naplnění znaků závislé práce. Není přitom pravdou, že v řízení nebylo postihováno umožnění nelegální práce cizinců, ale pouze výkon práce na základě ústní dohody, když v další části napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí, že toto bylo správním orgánem I. stupně posuzováno. V této části žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a zároveň pro nedostatek důvodů, jelikož žalovaný nijak nepřezkoumal tuto námitku týkající se naplnění znaků závislé práce.
9. Žalobkyně setrvává na názoru, že nebylo spolehlivě vyvráceno její tvrzení, že předmětní cizinci nepracovali pro ní, ale pro jejího subdodavatele, společnost VERBO ET FACTIS s. r. o. (dále jen „*VERBO ET FACTIS*“). Žalovaný ve svém předchozím rozhodnutí uvedl, že se správní orgán I. stupně náležitě nevypořádal s otázkou možného vyslání k výkonu práce od třetího subjektu, v dalším průběhu řízení ale správní orgán I. stupně v podstatě žádné nové podklady pro rozhodnutí neopatřil, přesto žalovaný v napadeném rozhodnutí došel k závěru, že doklady od VERBO ET FACTIS byly vyhotoveny účelově a zaměstnání předmětných cizinců u žalobkyně bylo prokázáno. Je otázkou, čím tak zásadním mohl být zjištěný skutkový stav změněn, když nebylo nijak doplněno dokazování. Výpověď svědka Mgr. O. je procesní nepoužitelná a nic jiného správní orgán I. stupně neopatřil. Přesto žalovaný zcela opustil svůj názor, že musí být dokazováním vyvráceno tvrzení žalobkyně, že k ní byli předmětní pracovníci vysláni třetím subjektem v rámci plnění svých smluvních závazků.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

10. Žalovaný se spokojil s konstatováním správního orgánu I. stupně, že žalobkyně nedoložila žádný důkaz, který by prokazoval, že by cizinci B. a R. pro ni v rozhodné době nepracovali. Toto tvrzení je v rozporu se zásadami správního řízení, když to není účastník řízení, který prokazuje, že se nedopustil protiprávního jednání. Důkazní břemeno tíží správní orgán, který měl přinést dostatek důkazů pro svůj závěr, že se žalobkyně dopustila porušení právních předpisů, také je na něm aby prokázal, že tvrzení žalobkyně je nepravdivé.
11. Závěrem žalobkyně uvedla, že uložená sankce je nepřiměřená a má pro ni likvidační charakter. Žalovaný v napadeném rozhodnutí s odkazem na rozhodnutí správního orgánu I. stupně uvádí, že žalobkyně byla v roce 2019 ve ztrátě a v roce 2018 měla nižší hospodářský výsledek, než je výše uložené sankce. Žalobkyni tak není zřejmé, jak správní orgány došly k závěru, že výše pokuty není pro ni likvidační. V této souvislosti odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2022, sp. zn. Pl ÚS 3/02, v němž ústavní soud definoval zákaz ukládání likvidačních pokut v řízení o správním deliktu.
12. V žádném případě není možné argumentovat poukazem na v podstatě zlomek maximální možné výše sankce, neboť horní hranice pokuty je nastavena tak, aby bylo možno postihnout celé spektrum podniků. Žalobkyni uložená pokuta se jeví jako nepřiměřená a nespravedlivá, jelikož je způsobilá prakticky zlikvidovat celé její podnikání. V důsledku zaplacení uložené pokuty se žalobkyně může dostat do finančních potíží. Správní orgány při rozhodování nijak nezminily ani nebezpečnost vytýkaného jednání. Nakonec žalobkyně podotkla, že uložená sankce nemůže ani z pohledu teorie práva dostat svému účelu ve vztahu k významu uložené sankce.

Vyjádření žalovaného

13. Ve svém vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že ustanovení správního řádu, která žalobkyně v žalobě vyjmenovává, nebyla porušena. Podotkl, že žalobkyně nijak nespecifikovala, v čem by jejich porušení mělo spočívat.
14. Přestupek dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce není nijak významně méně závažný než přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce, i proto žalovaný nesnižoval udělenou pokutu. Další přestupky žalobkyně jsou sice méně závažné, ale pouze ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání.
15. Žalovaný nesouhlasí s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Odkázal na ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu, podle kterého lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění skutkového stavu a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. V napadeném rozhodnutí se přitom vypořádal s námitkou nezákonného důkazu výslechem svědka Mgr. O. . Svědek Mgr. O. vypovídal nejen o tom, co mu třetí osoby vypověděly, ale i o tom, co sám viděl a o okolnostech, za kterých kontrola probíhala. Žalobkyní zmíněné usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2012, č. j. 7 Tdo 1116/2012-42, nedopadá na projednávaný případ, neboť ve věci nebyly užity úřední záznamy o vysvětlení podaném dle § 158 odst. 3 písm. a) zákona č. 141/1961, trestní řád. Použití záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob dle § 132 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jako důkaz žádný zákon nevylučuje. Záznamy o skutečnostech zjištěných při kontrole navíc nebyly jedinými provedenými důkazy a byly hodnoceny ve vzájemných

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

souvislostech.

16. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že výsledkem svědka Mgr. O. si ulehčil práci, přičemž toto ulehčení nemá nic společného se zásadou hospodárnosti. Lze si stěžít představit účelnost a úspěšnosti předvolání či předvedení předmětných cizinců k podání svědecké výpovědi, jestliže se po skončení platnosti pobytu vrátili zpět do Moldávie. Správnímu orgánu I. stupně se nepodařilo zajistit ani přítomnost VERBO ET FACTIS, ačkoli byla opakovaně vyzvána k tomu, aby se k správnímu orgánu I. stupně dostavila. I v této souvislosti se tak předvolání předmětných cizinců jeví jako neúčelné.
17. V napadeném rozhodnutí žalovaný neuvedl, že není povinen zabývat se naplněním znaků závislé práce, nýbrž že nebylo potřebné zabývat se naplněním původní skutkové podstaty [přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti], neboť skutek byl překvalifikován na umožnění výkonu závislé práce bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu, tedy přestupek podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Při změně kvalifikace skutku v průběhu správního řízení se žalovaný nemusí zabývat naplněním skutkové podstaty původní právní kvalifikace.
18. Žalovaný odmítl, že nijak nepřezkoumal námitku týkající se toho, že nebyly naplněny znaky závislé práce s odůvodněním, že nebyly třeba posuzovat. Žalovaný se touto námitkou zabýval na straně 11 napadeného rozhodnutí. Na straně 15 napadeného rozhodnutí se pak žalovaný zabýval naplněním definičních znaků závislé práce a došel k závěru, že i po změně kvalifikace skutku byly tyto znaky naplněny. S ohledem na skutečnost, že se žalovaný ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, nepovažoval za nutné znovu opakovat ve svém rozhodnutí totéž, když se správní orgán I. stupně naplněním definičních znaků závislé práce ve svém rozhodnutí zabýval.
19. Správní orgán I. stupně své původní rozhodnutí nejen doplnil o důkaz svědeckou výpovědí Mgr. O. , ale rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo také přesvědčivější, ucelenější a doplněno o argumentaci. Žalovaný dospěl k závěru, že bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že se žalobkyně dopustila přestupku dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Je nepochybné, že při provádění kontroly správním orgánem I. stupně byli na pracovišti přítomni cizinci B. a R., kteří pracovali pod dohledem a vedením žalobkyně a přitom k práci používali zařízení, pracovní nástroje a materiál žalobkyně. Žalobkyně argumentovala tím, že předmětní cizinci pracují pro VERBO ET FACTIS. V přestupkovém řízení ale nebylo ničím prokázáno, že předmětní cizinci v rozhodném období pracovali pro tuto společnost. Je těžko představitelné, že zaměstnavatel trpí na svém pracovišti přítomnost cizích pracovníků, kteří vykonávají práci pro jiný subjekt, a zaměstnavatel nemá k pracovníkům žádnou dokumentaci.
20. Jelikož žalobkyně správním orgánům nepředložila žádnou jinou skutkovou alternativu, než byl popis situace a okolností, které podali cizinci B. a R. inspektorovi provádějícímu kontrolu, dospěly správní orgány k závěru o spáchání předmětného přestupku žalobkyní.
21. K námitkám týkající se výše pokuty žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí, v nichž se oba správní orgány dostatečným způsobem zabývaly výší uložené pokuty a kritérii k jejímu uložení.

Jednání ve věci

22. Soud ve věci konal dne 30. 11. 2022 jednání, jehož se zúčastnil zástupce žalobkyně,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalovaný se z nařízeného jednání omluvil z důvodů technických komplikací při připojování přes videokonferenční aplikaci. Zástupce žalobkyně krátce zrekapituloval obsah žaloby a zdůraznil podstatnou argumentaci. Žalovaný v rámci své telefonické omluvy odkázal na své vyjádření k podané žalobě. Jelikož ani jedna ze stran nenavrhovala žádné důkazy k provedení, soud ve věci neprováděl dokazování. Zástupce žalobkyně nakonec navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno, případně aby soud zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dále aby žalobkyni přiznal právo na náhradu nákladů řízení. *In eventum* zástupce žalobkyně navrhl, aby soud ve svém rozhodnutí přistoupil k moderaci uložené pokuty, pakliže v ostatním shledá napadené rozhodnutí zákonným.

Posouzení věci

23. Žaloba je důvodná.
24. Soud s ohledem na konstrukci žaloby nejprve připomíná, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobkyni ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobkyni a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4 Azs 149/2004-52). Nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobkyně je povinna v žalobě vylicít, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinna ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). Žalobní bod je tedy spojením jak skutkových tvrzení, tak i jejich právního posouzení.
25. Tyto závěry jsou podstatné z hlediska prvního odstavce IV. části žaloby. V něm žalobkyně tvrdí, že ve správním řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí došlo k porušení celé řady ustanovení správního řádu, aniž by k těmto tvrzením připojila konkrétní skutkové vylicení způsobu, jakým se tak mělo stát. Soud tedy pouze konstatuje, že tuto část žaloby nelze považovat za samostatný žalobní bod, a proto nebude ani v ní obsažená argumentace samostatně vypořádávána.
26. Klíčovým žalobním bodem je naopak problematika náležitého zjištění skutkového stavu. Žalobkyně uvádí, že trvá na své odvolací námitce, podle níž nemohou být skutečnosti zjištěné při výslechu svědka Mgr. O. podkladem pro rozhodnutí o pokutě, neboť tento výslech byl proveden v rozporu se zákonem.
27. K tomuto žalobnímu bodu soud ze správního spisu zjistil, že v průběhu kontroly zahájené u žalobkyně dne 11. 4. 2018 byli na jejím pracovišti v Kožlanech, Nádražní 84, zjištěni i dva státní příslušníci Moldavské republiky, N. B. a S. R.. S oběma byl na místě sepsán záznam. V záznamu o zjištěných skutečnostech podle § 132 zákona o zaměstnanosti a § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce týkajícím se N. B. se uvádí, že jmenovaný je zaměstnán u žalobkyně v truhlárně. V České republice pobývá bez víza, jeho pobyt bude

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

trvat celkem tři měsíce. Dále se v záznamu uvádí (citováno přesně): „*Pracuji v BR PRogress v Kožlanech od 28. 1. 2018 pro pana J.. Máme domluveno 90 Kč/hod a děláme dřevěné palety s kolegou z Moldavska S. R.. Jsme zde i ubytováni. Za ubytování neplatíme. Smlouvu-kontrakt jsme nesepisovali, pracujeme na ústní dohodu. Dne 20. 4. 2018 jedeme domů, končí nám 3 měsíce pobytu.*“ Závěrem záznamu se uvádí, že informace zapsal Mgr. O. dne 11. 4. 2018, záznam je podepsán kromě něj i panem B..

28. V záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ustanovení § 132 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti týkajícím se S. R. se uvádí, že jmenovaný vykonává práci pro žalobkyni, doklad o uzavření pracovněprávního vztahu nebyl předložen, pracovněprávní vztah nebyl uzavřen, pracovněprávní vztah byl uzavřen ústně dne 28. 1. 2018, obsahem ústně uzavřeného pracovněprávního vztahu je vyrábět dřevěné palety. Práci vykonává od 28. 1. 2018, dotazovaný je podřízen panu J., který mu přiděluje úkoly a kontroluje práci. Stanovená pracovní doba je od 6.30 do 15.00 hodin, pondělí až pátek. Evidenci pracovní doby si vede pro svou kontrolu, jinak ji vede pan J.. Stanovená odměna za práci je 90 Kč za hodinu, výplata probíhá každou neděli. Dostávají 1 000 Kč na jídlo, celkové peníze dostávají po měsíci. Končit budou 20. 4. 2018, pojedou domů. V České republice je na tři měsíce na volný pobyt na území Schengenu, přijel dle razítka v pasu dne 27. 1. 2018 přes Rumunsko. Záznam je podepsán uvedeným cizincem.
29. Správní orgán I. stupně ve svém původním rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020, č. j. 20384/6.30/19-16, ve vztahu k N. B. a S. R. shledal žalobkyni vinnou přestupkem podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spáchaného jednak tím, že umožnila těmto cizincům výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah v rozporu s § 3 zákona č. 262/2006 Sb. zákoník práce (dále jen „zákoník práce“) a také výkon nelegální práce podle 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti, jednak nesplněním povinnosti podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila uvedeným cizincům výkon práce bez povolení k zaměstnání, čímž jim umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Skutkové závěry, o které se však toto rozhodnutí opírá, podrobil žalovaný kritice ve svém kasacním rozhodnutí ze dne 7. 1. 2021, č. j. 6081/1.30/20-3, když uvedl, že „*z předloženého spisového materiálu oblastního inspektorátu práce vyplývají značné nedostatky a mezery ve zjištěném skutkovém stavu. Dle odvolacího orgánu nebylo v přestupkovém řízení postaveno najisto, že cizinci N. B. a S. R. v období od 28. 1. 2018 do 4. 4. 2018 pracovali pro účastníka řízení ve smyslu výkonu závislé práce dle ust. § 2 zákoníku práce mimo pracovněprávní vztah. Správní orgán I. stupně se nezabýval dostatečně všemi znaky závislé práce uvedených cizinců tak, jak jsou definovány v zákoníku práce a jak dovodila judikatura správních soudů. Jestliže nelze v konkrétním případě prokázat naplnění všech znaků závislé práce, nelze prokázat ani naplnění přestupku umožnění výkonu nelegální práce podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti účastníkem řízení. Z předloženého rozhodnutí a jeho odůvodnění vyplývá, že se oblastní inspektorát práce nevypořádal s tvrzením účastníka řízení, že šlo o vyslání jmenovaných cizinců k výkonu práce u účastníka řízení. Teprve poté, co oblastní inspektorát práce zkonstatuje a odůvodní, že o vyslání nešlo, může se zabývat tím, zda mělo jít o pracovněprávní vztah s účastníkem řízení (resp. nelegální práci). Otázkou, jakým jménem, dle pokynů koho, na čí náklady a čí odpovědnost měli uvedení cizinci práci vykonávat, případně kdo jim určoval pracovní dobu, kdo jim vyplácel odměnu za práci, se oblastní inspektorát práce v přestupkovém řízení příliš nezabýval. Jediné, velice stručné vyjádření cizinců N. B. a S. R. správní orgán I. stupně získal při kontrole v rámci Záznamu o zjištěných skutečnostech (N. B.) a Záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob (S. R.). V přestupkovém řízení nebyli jmenovaní vyslechnuti jako svědci a ani jiní svědkové nepotvrdili*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

skutkový stav, z něhož správní orgán I. stupně vychází, má za prokázaný a který účastník řízení popírá.“ Dále žalovaný správnímu orgánu I. stupně vyložil, jak má skutkový stav doplnit, přičemž zdůraznil, že zaznamenání vyjádření osoby do protokolu, aniž by byly splněny podmínky § 55 správního řádu, znamená, že takové vyjádření nutno považovat za vysvětlení dle § 137 správního řádu. Z toho dle žalovaného plyne, že z takového vyjádření nemůže správní orgán dále vyvozovat skutkové závěry. Protokol o kontrole má výpovědní hodnotu pouze co do vlastních zjištění kontrolních pracovníků, nikoli co do obsahu výpovědi osob při kontrole vytěžených, aniž by byl proveden důkaz jejich svědeckou výpovědí či účastnický výslech.

30. V dalším průběhu řízení pak správní orgán I. stupně doplnil dokazování svědeckou výpovědí Mgr. F. O., inspektora správního orgánu I. stupně, který u žalobkyně realizoval kontrolu zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů. Výslech se uskutečnil dne 3. 3. 2021. Svědek při něm uvedl, že si na kontrolu provedenou u žalobkyně dne 11. 4. 2018 pamatuje a popsal její průběh. Vybavil si dva cizince, kteří na jeho výzvu k prokázání totožnosti uvedli, že doklady mají na ubytovně. Odešli tedy spolu na ubytovnu, kde se oba cizinci prokázali moldavskými cestovními pasy; svědek si pamatoval, že jeden z nich se jmenoval R.. Při rozhovoru v rámci sepisu záznamu o podání informací mu tito cizinci sdělili, že jsou v ČR na tříměsíční bezvízový pobyt. Na práci se domluvili s panem Jaškem (pozn. soudu: jednatel žalobkyně), s nímž byla dohodnuta hodinová odměna za práci ve výši 90 nebo 100 Kč. Cizinci také podle svědka uvedli, že žádnou písemnou smlouvu nebo jiný kontrakt nesepisovali, vše bylo domluveno ústně. Pan J. jim umožnil ubytování v ubytovně v objektu, kde jsou i základní hygienické a sociální zařízení a možnost připravit si jídlo. Jedenkrát týdně jim pan J. vyplácel něco přes 1 000 Kč na stravu, kterou si zařizovali sami. Za ubytování neplatili. S nikým jiným než panem Jaškem nemluvili, pan J. dle jejich sdělení počítal odpracované hodiny, vydělané peníze se dle vyjádření cizinců vyplácely na konci měsíce. Cizinci svědkovi dále sdělili, že si pro svoji kontrolu odpracované doby hodiny také zapisují. Tato evidence jim slouží ke kontrole výplaty. K dotazům správního orgánu I. stupně také svědek uvedl, že informaci o částce 1 000 Kč vyplácené cizincům týdně na jídlo mu potvrdil i pan J. s tím, že tyto prostředky dále fakturuje společnosti VERBO ET FACTIS, jejímiž zaměstnanci oba cizinci údajně byli. Následně byl svědek tázan, jak dospěl k tomu, že uvedení cizinci vykonávají závislou práci k žalobkyni. Na tuto otázku svědek odpověděl, že práci vykonávali na pracovišti společně s dalšími a s výrobními prostředky a materiálem kontrolované společnosti, tj. žalobkyně. Zjevně dle pokynů jednatele pana J., kdy jím kontrolovaní cizinci jednoznačně uváděli jako jedinou osobu, se kterou po celou dobu jednali, právě pana J.. Svědek se také rozpomněl na to, že mu na místě byly předloženy smlouvy o dílo uzavřené žalobkyní se společností VERBO ET FACTIS z roku 2017, jež měly skončit s koncem roku 2017. Naopak z roku 2018 nebyla na místě předložena žádná smlouva, fakturace nebo jiný písemný kontrakt se společností VERBO ET FACTIS nebo jiným subjektem. Pan J. byl dále dotazován na to, jakým způsobem je provozována ubytovna uvnitř objektu společnosti, zda je na cizinecké policii hlášena přítomnost cizinců. Pan J. uváděl, že rovněž ubytovnu smluvně pronajímá společnosti VERBO ET FACTIS, ale žádná smlouva nebyla opět předložena. Na dotaz, jak dospěl svědek k závěru, že pracovněprávní vztah nebyl uzavřen vůbec, když oba cizinci uvedli, že jsou domluveni na odměně a dle pana R. měli uzavřený pracovněprávní vztah ústně, odpověděl svědek, že proto, že byli dohodnuti pouze na práci a odměně za práci. Ke smlouvám o dílo z roku 2018, jež jsou součástí správního spisu, pak svědek uvedl, že ty byly společností VERBO ET FACTIS předloženy v průběhu kontroly. Samotná VERBO ET FACTIS byla opakovaně vyzývána k tomu,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

aby se dostavila na pracoviště správního orgánu I. stupně a předkládané údaje potvrdila. Zástupce této společnosti se ale nikdy nedostavil, a proto nebylo možno vyvrátit pochybnosti, že tyto smlouvy byly vytvořeny účelově až po zahájení kontroly u žalobkyně. Žádný další dokazování správním orgánem I. stupně provedeno nebylo.

31. Jak je patrné z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 3. 2022, č. j. 20384/6.30/19-28, vyšel při svém hodnocení otázky, zda v projednávané věci byly splněny všechny znaky závislé práce z těchto skutečností: pokud jde o otázku, podle čích pokynů a v čí podřízenosti vykonávali práci, z vyjádření samotných cizinců [arg.: „*Tito zaměstnanci po celou dobu a to dle jejich vyjádření v době od 28. 1. 2018 byli úkolováni (pracovali tedy podle pokynů) a kontrolováni (pracovali tedy v podřízenosti) jednatelem obviněného, který vedl jejich evidenci.*“]. Při hodnocení otázky, čím jménem pracovali, vyšel správní orgán I. stupně ze zjištění, že dřevěné palety, které vyráběli, jsou sortimentem žalobkyně, a že dostávali peníze od pana J.; proto je dle správního orgánu I. stupně evidentní, že pracovali jménem žalobkyně. Konečně, skutečnost, že pracovali osobně, byla zjištěna při kontrole, neboť byli při práci viděni. Dále správní orgán I. stupně vyšel i z vyjádření dotčených cizinců ve svém závěru, že závislou práci vykonávali cizinci bez pracovněprávního vztahu uzavřeného v písemné formě [arg.: „*Tito zaměstnanci dále uvedli, že pracují na ústní dohodu, kterou ale nedokázali předložit a to ani obviněný. Správní orgán má tak za to, že se jedná o absenci písemné formy, neboť oba zaměstnanci uvedli, že dohodu uzavřeli, pracují pro obviněného a práci jim zadává a kontroluje pan J.. To potvrdil i svědek Mgr. O. , který uvedl: „Práci vykonávali na pracovišti společně s dalšími a s výrobními prostředky a materiálem kontrolované společnosti. Zjevně dle pokynů jednatele pana J., kdy mnou kontrolování občané Moldávie R. a druhý jednoznačně uváděli jako jedinou osobu, se kterou jednali po celou dobu pobytu pana J..“*“]. Právě těmito závěry správní orgán I. stupně odůvodnil, že jsou splněny všechny znaky závislé práce uvedených cizinců pro žalobkyni, která je tou osobou, jež jim umožnila od 28. 1. 2018 do 4. 4. 2018 výkon práce bez povolení, a kdo se tedy dopustil nelegálního zaměstnávání ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Správní orgán I. stupně uzavírá: „*Správní orgán nepovažuje za nutné doplnit dokazování, když, jak už bylo výše uvedeno, samotní zaměstnanci během kontroly uvedli dostatečné množství informací, které správnímu orgánu stačilo k prokázání všech znaků závislé práce právě k obviněnému.*“
32. K odvolání žalobkyně pak žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní orgán I. stupně se řídil jeho závazným právním názorem, když doplnil dokazování o svědecký výslech Mgr. O. a skutek právně překvalifikoval. Podklady pro vydání rozhodnutí tvoří ucelený řetězec důkazů, které jsou ve vzájemných souvislostech schopny prokázat spáchání přestupku podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce (umožnění výkonu závislé práce bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu) i přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (umožnění výkonu práce cizinců bez povolení k zaměstnání).
33. Lze konstatovat, že způsob, kterým byl v projednávané věci zjištěn skutkový stav v otázce, zda cizinci R. a B. vykonávali ve vztahu k žalobkyni závislou práci, skutečně trpí závažnými vadami.
34. Z odůvodnění prvního (následně zrušeného kasačním rozhodnutím žalovaného) rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že při zjišťování skutkového stavu týkajícího se předmětné otázky závislé práce cizinců R. a B. vycházel správní orgán I. stupně mj. jak z výpovědí samotných těchto cizinců zachycených v záznamech o zjištěných

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

skutečnostech (v případě S. R. jde o záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob podle ustanovení § 132 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti, v případě N. B. pak o záznam o zjištěných skutečnostech podle § 132 zákona o zaměstnanosti a podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, v části odůvodnění tohoto rozhodnutí týkající se provedeního dokazování jsou však oba uvedeny jako „záznam o zjištěných skutečnostech“). Ve svém kasačním rozhodnutí však žalovaný správnímu orgánu I. stupně uložil, aby ve svých závěrech týkajících se skutkového stavu věci nevycházel ze záznamů o zjištěných skutečnostech, v nichž jsou vtěleny výpovědi samotných cizinců. V tomto svém pokynu přitom vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu i Krajského soudu v Plzni.

35. Sluší se v této souvislosti připomenout, že Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 12/2014-30, uvedl: „Soud má za to, že z citovaných ustanovení zákona o inspekci práce a zákona o státní kontrole, ani z jiných jejich ustanovení nevyplývá, že by jimi byla vyloučena aplikovatelnost ustanovení § 55 (důkaz svědeckou výpovědí) a § 137 (vysvětlení) správního řádu. Tedy, že by správní orgán provádějící kontrolu podle zákona o státní kontrole byl oprávněn nahradit institut vysvětlení či důkazu svědeckou výpovědí záznamem o obsahu výpovědi osoby do protokolu. Pokud tedy správní orgán zaznamená obsah výpovědi osoby do protokolu, aniž by byly dodrženy podmínky stanovené v ustanovení § 55 správního řádu, je nutné vyjádření takové osoby považovat za vysvětlení podle § 137 správního řádu. Z takového vyjádření osoby pak není správní orgán oprávněn v dalším řízení vycházet, resp. opírat o něj své skutkové závěry, neboť podle § 137 odst. 4 správního řádu záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.“
36. V citovaném rozsudku vyšel Krajský soud v Plzni z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že „v řízení navazujícím na státní kontrolu má mimořádný význam ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu, které označuje za nepřípustný důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení (tedy nikoliv protokol o státní kontrole, jak se mylně domnívá stěžovatelka). Samozřejmě nepřípustnost použití záznamu o podání vysvětlení není absolutní – jistě je možné se svědka v průběhu svědecké výpovědi dotazovat například na důvody odlišnosti jeho výpovědi od vysvětlení, které podal před zahájením správního řízení. Nicméně k tomu, že čtením záznamu o podání vysvětlení nelze ve správním řízení plnohodnotnou svědeckou výpověď nahradit, existuje již bohatá judikatura zdejšího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010 č. j. 1 As 34/2010-73, publikovaný pod č. 2208/2011 Sb. NSS). Z tohoto pohledu lze hodnotit jako pochybení oblastního inspektorátu, že využil při ústním jednání jako důkazní prostředek“.
37. Přesto správní orgán I. stupně i ve svém druhém rozhodnutí (jež následně žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil), opět z těchto podkladů vyšel. Konkrétně na straně 8 svého rozhodnutí uvádí mezi důkazy, jež byly provedeny, právě citované záznamy o zjištěných skutečnostech týkající se N. B., tak S. R.. Již z toho je zřejmé, že správní orgán I. stupně nevyhověl závaznému právnímu názoru žalovaného, aby z těchto podkladů při svém rozhodování nevycházel. Proto je za věcně nesprávné nutno označit vyjádření žalovaného na straně 9 napadeného rozhodnutí, podle něhož naopak správní orgán I. stupně jeho závaznému právnímu názoru vyhověl. Žalovaný pak dokonce ve svém vyjádření k žalobě postup správního orgánu I. stupně přímo obhajuje, když tvrdí, že žádný zákon nevylučuje použití záznamů o zjištěných skutečnostech jako důkaz v přestupkovém řízení. Opomíjí však, že se tu nejedná o obecnou přípustnost použití záznamů, ale o otázku přípustnosti jejich použití namísto provedení svědecké výpovědi. Žalovaný tak na

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

svůj dříve vyslovený závazný právní názor zcela rezignoval.

38. Soud má přitom za správný právě dříve žalovaným zastávaný právní názor, podle něhož je nepřipustné nahrazovat provedení svědecké výpovědi tím, že bude proveden důkaz záznamem o zjištěných skutečnostech. Jakkoli byl shora citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni vysloven za účinnosti dřívějšího zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, plně se uplatní i za účinnosti zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu. Nic na této skutečnosti nemohou změnit ani formální označení těchto záznamů coby záznamů o zjištěných skutečnostech s odkazem na § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, resp. § 132 zákona o zaměstnanosti. Především, pokud v záznamu týkajícím se S. R. odkazuje správní orgán I. stupně na § 132 odst. 1, 2 zákona o zaměstnanosti, je třeba uvést, že toto ustanovení v době realizace kontroly a sepisu záznamu, obsahovalo pouze jediný odstavec, v němž je uložena povinnost prokázat svou totožnost těm osobám, které se zdržují na pracovišti kontrolované osoby a pracují. Toto znění předmětného ustanovení je účinné od účinnosti zákona č. 64/2014 Sb., tj. od 1. 5. 2014, a vyhotovení záznamu tedy neposkytuje právní oporu již poměrně dlouhou dobu (v době vyhotovení záznamu bylo účinné již téměř tři roky). Ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce pak dává orgánům inspekce práce oprávnění dotazovat se zaměstnanců bez přítomnosti třetích osob na skutečnosti související s prováděnou kontrolou. Tato právní úprava tedy nijak nezpochybnuje uvedené závěry Krajského soudu v Plzni, že dané záznamy je nutno považovat toliko za záznamy o podání vysvětlení podle § 137 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení nelze záznamy o podání vysvětlení použít jako důkazní prostředek. Je tomu tak proto, že přestupkové řízení, jak už bylo mnohokrát judikováno, je vybudováno na obdobných principech jako řízení trestní: analogicky jako v něm pořízené úřední záznamy o podání vysvětlení, i v přestupkovém řízení lze záznamy o podání vysvětlení použít především k úvaze, zda osobu podávající vysvětlení vyslechnout v procesním postavení svědka, popř. ke konfrontaci svědka, pokud se jeho výpověď liší od výpovědi zachycené v záznamu o podání vysvětlení, nebo případně obecně vzato k úvaze o zaměření dalšího procesního postupu, nikoli však přímo k důkazu (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, č. 1856/2009 Sb. NSS nebo ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS). Není tak rozhodné, že v projednávané věci nebyly správními orgány použity právě úřední záznamy o podání vysvětlení podle § 158 odst. 3 písm. a) trestního řádu, neboť k otázce přípustnosti dokazování úředním záznamem je třeba v rámci přestupkového i trestního řízení přistupovat obdobně.
39. Správní orgán I. stupně tedy pochybil, když tyto záznamy k důkazu provedl, a žalovaný pochybil, když tuto vadu v procesním postupu správního orgánu I. stupně nejenže nenapravil, ale aproboval, a to vzdor svému předchozímu správnému závěru obsaženému v jeho kasačním rozhodnutí.
40. Žalovaným v jeho kasačním rozhodnutí vytknutou mezerovitost a celkovou nedostatečnost zjištění skutkového stavu tak správní orgán I. stupně odstranil toliko provedením svědecké výpovědi Mgr. F. O., inspektora správního orgánu I. stupně, který se mj. podílel na realizaci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů u žalované. Žádný jiný důkaz nad rámec důkazů provedených v předchozím průběhu řízení již správní orgán I. stupně neprovedl, což plyne z obsahu správního spisu. Provedení tohoto důkazu žalobkyně rovněž napadá – a jejímu názoru je nutno přisvědčit.
41. Důkaz výsledkem inspektora správního orgánu I. stupně v procesním postavení svědka

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

není možno absolutně vyloučit. I ve vztahu k tomuto důkaznímu prostředku platí, že podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazu užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Důkaz svědeckou výpovědí je upraven v § 55 správního řádu. Předmětem svědeckého výslechu je získání informací o tom, co svědek svými smysly vnímal. Současně ovšem nelze přehlédnout, že postavení inspektora, který se bezprostředně podílel na kontrole dodržování pracovněprávních předpisů u žalobkyně a který má vypovídat o skutečnostech, jež při této kontrole zjistil, je do určité míry specifické. Tím spíše to platí i v projednávané věci, v níž byl v procesním postavení svědka slyšen inspektor správního orgánu I. stupně, který sám prováděl kontrolu a také sepisoval protokol o této kontrole. K výsledkům takové svědecké výpovědi, jejich hodnocení a jejich dalšímu procesnímu požití je proto nutno přistupovat při vědomí těchto skutečností.

42. Soud již shora konstatoval, že i v přestupkovém řízení se zásadně uplatní principy trestního řízení. Dlouhodobě to potvrzuje i četná judikatura Nejvyššího správního soudu (za všechny lze jmenovat např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73). Osobě obviněné z přestupku náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 – 73, nebo ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013 – 27). Trestní justice přitom dospěla k závěru, že není přípustné obejít zákaz použití úředního záznamu o podání vysvětlení podle § 158 odst. 3 písm. a) trestního řádu výslechem policisty, který by v procesním postavení svědka vypovídal o tom, co mu sdělila osoba, která mu podávala vysvětlení dle citovaného ustanovení. V tomto směru žalobkyně správně poukázala například na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2012, č. j. 7 Tdo 1116/2012-42, ve kterém Nejvyšší soud odmítl jako procesně nepoužitelné svědecké výpovědi policistů ohledně skutečností, které měli tito policisté zaznamenat nejvýše v procesní formě záznamů o podaném vysvětlení. Rovněž správně odkázala žalobkyně v této souvislosti i na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 2014/2007, který hovoří o neústavním „zprocesnění“ záznamu o podaném vysvětlení výslechem policistů jako svědků. Nejvyšší správní soud pak potvrdil, že tyto závěry Ústavního soudu a Nejvyššího soudu vycházející z trestněprávní úpravy, jsou plně aplikovatelné i v prostředí práva přestupkového: k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 204/2015-33.
43. Výše v tomto rozsudku byla rekapitulována svědecká výpověď Mgr. O. . Je z ní patrné, že svědek vypovídal nejen o skutečnostech, ve vztahu k nimž by jeho svědecká výpověď, hodnoceno optikou shora uvedených rozhodnutí Ústavního, Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu byla procesně použitelná (okolnosti, za nichž se uskutečnila kontrola žalobkyně, popis výrobní místnosti a ubytovny, činnosti cizinců atd.), ale i o skutečnostech, ve vztahu k nimž naopak jeho svědecká výpověď být účinná nemůže. Jsou to právě ty skutečnosti, které jsou zachyceny v záznamech o zjištěných skutečnostech, ve kterých vypovídají cizinci R. a B. o své práci u žalobkyně, o době jeho trvání, o příjmu, který za ni dostávají, o pokynech k práci a o evidenci pracovní doby. Tyto skutečnosti totiž svědek Mgr. O. nepopisuje tak, že je sám bezprostředně vnímal, ale tak, že je získal právě od jmenovaných cizinců v rámci pořizování záznamů o zjištěných skutečnostech. Sám svědek se tuto skutečnost ostatně ani nesnaží zatajit, když příslušnou část své výpovědi uvádí těmito slovy: „*S oběma jsem sepsal záznam o podání informací, kdy mně oba shodně uvedli...*“
44. Dlužno podotknout, že jsou to právě tyto skutečnosti, o něž se opírá závěr správních Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

orgánů obou stupňů, že tito cizinci vykonávali pro žalobkyni závislou práci. Nemůže tomu ostatně být ani jinak, když právě výslech Mgr. O. byl jediným nově provedeným důkazem poté, co předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný zrušil s tím, že skutková zjištění jsou mezerovitá a neúplná.

45. Nelze přisvědčit žalovanému, že se tu jedná o vhodný způsob, jak doplnit skutkový stav a odstranit z něj mezery či pochybnosti s tím, že z okolností případu vyplývá, že výslech samotných cizinců by byl pro správní orgány v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti, což žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí (str. 10 uprostřed). Předně: z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgány se vůbec nepokusily jmenované cizince kontaktovat a zajistit jejich výslech. Na tuto snahu bez dalšího zcela rezignovaly. Není proto vůbec zřejmé, z čeho žalovaná vychází, když tvrdí, že by výslech cizinců byl v rozporu se zásadou hospodárnosti. Ještě podstatnější však je, že samotnou zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení nelze zdůvodnit protiústavní (a protizákonný) postup správních orgánů, který je v přímém rozporu s právy osoby obviněné z přestupku, v jehož rámci správní orgány obejdou zákaz použití záznamů o zjištěných skutečnostech výslechem úřední osoby, která tyto záznamy vyhotovila. Takový postup správních orgánů je nepřijatelný.
46. Za dané situace je tak jediným procesně použitelným podkladem, ze kterého správní orgány čerpaly skutková zjištění ve vztahu k otázce, zda cizinci R. a B. vykonávali pro žalobkyni závislou práci, toliko sám protokol o kontrole ze dne ze dne 17. 6. 2019, č. j. 7235/6.71/18-9. Taková situace je ovšem procesně neudržitelná, neboť samotný protokol o kontrole nemůže být hlavním a jediným podkladem pro rozhodnutí o vině přestupkem. Takový postup nelze hodnotit za souladný se zásadou materiální pravdy, podle níž 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 (k tomu srovnej již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120).
47. Z těchto důvodů nemůže tento jejich skutkový závěr obstát a tato žalobní námitka je důvodná.
48. Tímto konstatováním je předurčen i procesní osud ostatních v žalobě obsažených námitek. Žalobkyně má pravdu, že v posuzované věci je nutno prokázat, že cizinci R. a B. vykonávali ve vztahu k ní závislou práci. Současně je však nutno poukázat na to, že žalovaná tento závěr v napadeném rozhodnutí konstatuje (str. 11 dole), takže není pravda, že by se otázkou naplnění znaků závislé práce vůbec nezabývala. To soud konstatuje pochopitelně při vědomí toho, že s ohledem na shora uvedené tento skutkový závěr správních orgánů sám o sobě nemůže nyní obstát. Skutečnost, že na stejném místě napadeného rozhodnutí žalovaná konstatuje, že není třeba prokazovat naplnění znaků nelegální práce, má svůj původ v odvolání, které žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V něm totiž v bodě 7 namítá, že ve věci nebylo prokázáno naplnění znaků nelegální práce, aniž by tedy reflektovala, že správní orgán I. stupně skutek, který byl žalobkyni kladen za vinu, překvalifikoval na výkon závislé práce bez písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu. Ve vztahu k takovému právnímu posouzení bylo skutečně posuzování naplnění znaků nelegální práce redundantní.
49. Pokud pak jde o posouzení procení obrany žalobkyně tvrdící, že cizinci nepracovali pro ni, ale pro společnost VERBO ET FACTIS, je nutno konstatovat, že toto posouzení je neoddelitelně spjata s posouzením otázky výkonu závislé práce cizinců R. a B.. Teprve

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

tehdy, bude-li řádně prokázáno, že tito cizinci vůbec vykonávali závislou práci (a pro koho), může být zodpovězena i otázka, zda se jednalo o vyslané zaměstnance společnosti VERBO ET FACTIS nebo žalobkyně. Pochopitelně, že i toto posouzení musí vycházet z řádně provedených důkazů a být přezkoumatelně zdůvodněno. I při vypořádání této obrany žalobkyně je třeba mít na paměti, že jsou to správní orgány, kterým v přestupkovém řízení náleží povinnost objasnit skutkový stav dostatečným způsobem tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, jak plyne z § 3 správního řádu. Ve stejném procesním standardu musí být vyvrácena i procesní obrana žalobkyně coby osoby obviněné z přestupku.

50. Konečně, soud se s ohledem na svůj závěr o nedostatečném zjištění skutkového stavu již nezabýval námitkou nezákonné výše uloženého správního trestu- pokuty. Bylo by to totiž předčasné, neboť nyní není možné předjímat, jakým způsobem bude v dalším průběhu přestupkového řízení rozhodnuto. Výše pokuty je přitom na zjištěném skutkovém stavu závislá.

Závěr a náklady řízení

51. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, je s ohledem na výše uvedené důvodná, výrokem I. tak napadené rozhodnutí zrušil. V dalším průběhu řízení bude nejprve na žalovaném, aby, vázán právním názorem soudu v tomto rozsudku uvedeným (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), znovu posoudil odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodl o něm. Žalovaný se bude především zabývat problémem dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, na který poukazoval již ve svém prvním, kasačním rozhodnutí. Své rozhodnutí je přitom žalovaný povinen přezkoumatelně odůvodnit.
52. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalobkyně, neboť napadené rozhodnutí bylo soudem zrušeno.
53. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována uhrazeným soudním poplatkem za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč, odměnou za právní zastoupení žalobkyně za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a účast na jednání před soudem dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu. Ke každému z těchto úkonů právní služby přináleží třikrát náhrada hotových výdajů po 300 Kč. Žalobkyni byla dále přiznána náhrada na cestovné zástupce žalobkyně na nařízené jednání ve věci v celkové výši 304 Kč (již včetně DPH), jejichž vznik žalobkyně prokázala jízdními doklady, a náhrada za čas strávený cestou jejího zástupce na jednání soudu a zpět do sídla jeho advokátní kanceláře dle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu ve výši 6 půlhodin po 100 Kč, celkem tedy 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

(z částky $9\,300 + 900 + 600 = 10\,200$ Kč), tedy o 2 268 Kč. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada ve výši 16 372 Kč ($9\,300 + 900 + 600 + 304 + 2\,268 + 3\,000$ Kč).

54. Soud žalobkyni nepřiznal náhradu za soudní poplatek zaplacený za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1 000 Kč, jelikož žalobkyně s tímto návrhem nebyla úspěšná.
55. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 30. listopadu 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu