

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Trivanger, s.r.o.**, IČ 28407181
sídlem V Podvrší 1361/2, 182 00 Praha
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Kandalcem, Ph.D., LL.M.
sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2020, č. j. 2288/1.30/20-5, sp. zn. S9-2019-547,

takto:

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 2. 7. 2020, č. j. 2288/1.30/20-5, sp. zn. S9-2019-547, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalším řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč, a to k rukám žalobcova advokáta Mgr. Pavla Kandalce, Ph.D., LL.M., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil rozhodnutí oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“ nebo „správní orgán prvního stupně“) ze dne 15. 1. 2020, č. j. 32107/9.30/19-9 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že snížil žalobci uloženou pokutu ve výši 3 750 000 Kč na 3 250 000 Kč a prodloužil její splatnost z 30 na 90 dnů, ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, a) že na pracovišti MAKRO Cash & Carry ČR s.r.o. na adrese Kaštanova 50, 620 00 Brno (dále jen „pracoviště“), umožnil 58 fyzickým osobám výkon závislé práce spočívající v naskladňování zboží mimo pracovněprávní vztah, čímž byl porušen § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“); b) na pracovišti umožnil pěti osobám ukrajinské státní příslušnosti a dvěma osobám moldavské státní příslušnosti výkon závislé práce spočívající v naskladňování zboží bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že prvostupňové rozhodnutí obsahuje důvody pro závěry inspektorátu, a to včetně odkazů na podklady rozhodnutí. Žalovaný má za to, že se inspektorát řádně zabýval, jakým způsobem došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, za jehož spáchání byl žalobci uložen správní trest. Správní úvaha inspektorátu obsažená v jeho rozhodnutí je dle žalovaného plně přezkoumatelná, v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a zásadou materiální pravdy.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce ve včas podané žalobě namítá, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, vychází z nesprávného právního posouzení věci a nedostatečně zjištěného skutkového stavu a uložený správní trest je nepřiměřený majetkovým poměrům žalobce. Žalobce soudu navrhl, aby napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

II. a) Nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí pro nedostatek důvodů

5. Žalobce namítl, že správní orgány neobstály požadavkům, aby v odůvodnění bylo uvedeno, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č j. 9 As 66/2009-46 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalobce dodal, že nelze slevit z požadavku, že z odůvodnění každého správního rozhodnutí musí být dostatečným způsobem zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry, z nichž rozhodnutí vychází.

6. Žalobce opakovaně popírá, že by to byl on, kdo by disponoval zaměstnanci jmenovanými v obvinění z přestupku. Z toho důvodu to ani nemohl být žalobce, kdo „umožnil“ výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah a kdo „umožnil“ výkon závislé práce bez povolení k zaměstnání. K tomuto tvrzení předložil žalobce ve správním řízení důkazní

prostředky – dvě „Smlouvy na zajištění služeb“ uzavřené mezi žalobcem a společnostmi S&D Jobs, s.r.o., resp. Megane Global s.r.o. Tyto společnosti jsou subdodavatelé žalobce – pokrývají svými pracovníky požadavky žalobce. Žalobce namítá, že ani prvostupňové rozhodnutí, ani napadené rozhodnutí se s touto obhajobou nijak nevypořádává. Některé z dokladů svědčících ve prospěch žalobce zmiňuje inspektorát pouze v závorce na str. 13 prvostupňového rozhodnutí dole, aby vzápětí konstatoval, že těmto předloženým dokladům „*inspektorát tak přiznává nižší důkazní sílu*“. Takové hodnocení důkazních prostředků je však dle žalobce nepřezkoumatelné.

7. Dále žalobce namítá, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se soustřeďuje jen na rekapitulaci výslechů sedmi osob ve vztahu ke skutku b) („*umožnil výkon závislé práce spočívající v naskladňování zboží, bez povolení k zaměstnání celkem 7 osobám*“). Ze samotného rozhodnutí není zřejmé, jaké důkazy vedly prvostupňový správní orgán k závěru, že se stal skutek a) („*umožnil výkon závislé práce spočívající v naskladňování zboží, mimo pracovněprávní vztah celkem 58 osobám*“). Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí pouze odkazuje na prvostupňové rozhodnutí a nijak je nerozvádí. Odůvodnění musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu a zjišťovat, o jakém nároku a podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto. Z prvostupňového ani z napadeného rozhodnutí samotného však není ve vztahu ke skutku a) zřejmé téměř nic. Obě rozhodnutí jsou nedostatečně odůvodněna i ve vztahu ke skutku b), zde je sice určitá opora pro to, že se skutek stal, chybí ale opora pro závěr, že takový skutek spáchal žalobce.

8. Způsob, jakým se žalovaný vypořádal s namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí inspektorátu, je možné sám o sobě považovat za příklad nepřezkoumatelnosti. Žalovaný k tomu totiž na str. 8 napadeného rozhodnutí cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, aniž by ji propojil s nyní projednávanou věcí.

II. b) Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav

9. Žalobce má za to, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav. Správní orgány (prvostupňový správní orgán a s odkazem na jeho závěry i žalovaný) vycházely z výpovědí sedmi svědků [osob uvedených u skutku b)]. Tyto osoby s ukrajinským, příp. moldavským státním občanstvím se přitom v okamžiku jejich výslechu zjevně nacházely v režimu omezení osobní svobody, když proti nim byly konány úkony pro správní vyhoštění v souvislosti s jejich údajně nelegálním pobytem. Žalobce neměl možnost se výslechu těchto svědků zúčastnit a klást jim dotazy. S ohledem na tyto skutečnosti žalobce namítá, že při výslechu těchto svědků byl přítomen prvek státního donucení a jejich výpověď mohla být tímto stavem ovlivněna (k povinnosti státu unést důkazní břemeno ohledně svobodné vůle vyslýchaných osob srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2020, sp. zn III. ÚS 4284/18). Nutno zde podotknout, že na tento ústavněprávní argument nereaguje žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec.

10. Pokud jde o obsah těchto svědeckých výpovědí, není zde dána žádná souvislost se žalobcem. Naproti tomu byl u těchto osob zajištěn „*Pokyn k dočasnému přidělení zaměstnance agentury práce k uživateli*“, a touto agenturou práce je společnost S&D Jobs s.r.o. (dále jen „S&D Jobs”). Vztah žalobce s touto agenturou práce a dále i s agenturou práce Megane Global s.r.o. (dále jen „Megane Global“) byl přitom žalobcem prvostupňovému správnímu orgánu doložen předložením smlouvy o zajišťování služeb ze dne 1. 3. 2017 (Megane Global) a smlouvy o zajišťování služeb ze dne 1. 1. 2019 (S&D

Jobs). Byly to přitom právě tyto dvě společnosti, u nichž by, za splnění dalších podmínek, mohlo být uvažováno o spáchání přestupku, za nějž je napadeným rozhodnutím postižen žalobce. Správní orgány však účast těchto dvou společností zcela přehlíží a přehlíží i skutečnost, že u výše uvedených sedmi svědků [osob uvedených u skutku b)] byl nalezen „*Pokyn k dočasnému přidělení zaměstnance agentury práce k uživateli*".

11. Pokud jde o výslech oněch sedmi svědků [osob uvedených u skutku b)], žádný z nich neuvedl ve vztahu k žalobci ničeho. Za této situace zůstávají zcela neopodstatněné úvahy prvostupňového správního orgánu na str. 12 jeho rozhodnutí. V těchto pasážích inspektorát dospívá k závěru, že „*tito byli podřízeni obviněnému, který jim dal pokyn vykonávat práci*" a že žalobce byl ve vztahu k nim „*v dominantním postavení*". Za situace, kdy žalobce s těmito osobami nikdy nepřišel do žádného kontaktu (a nikdo ani netvrdí opak), zůstávají citované závěry prvostupňového správního orgánu zcela nepodložené.

12. Dále žalobce namítá, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s návrhy žalobce na provedení výslechů jednatelů společnosti Megane Global (S. K.) a S&D Jobs (D. U.). Žalobce navrhl také výslech všech sedmi osob uvedených u skutku b), avšak na tento důkazní návrh žalovaný nereaguje v napadeném rozhodnutí vůbec.

II. c) Nepřiměřenost uloženého správního trestu

13. K výši uloženého správního trestu žalobce v prvé řadě namítá, že není nijak explicitně odůvodněná. Prvostupňový správní orgán v rozhodnutí na str. 15 až 17 správně teoreticky shrnul hlediska, která je třeba při ukládání sankce zohlednit, skutečné zohlednění těchto hledisek v této konkrétní věci však z jeho rozhodnutí čitelné není. Výsledná výměra pokuty je tak jen částka, u níž není vůbec jasné, jak k ní inspektorát dospěl. Žalovaný pak uloženou pokutu snížil na 3 250 000 Kč, přičemž konstatoval, že i pokuta v této výši naplní obě své funkce – preventivní i represivní. Bohužel ani z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakým způsobem k této konkrétní částce žalovaný dospěl. Pokud by se vycházelo z doložených majetkových poměrů žalobce, je zjevné, že uložená pokuta má pro něj likvidační charakter. Prvostupňový správní orgán na str. 17 správně cituje judikaturu, podle níž by uložená sankce měla mít preventivní charakter ve vztahu ke konkrétnímu pachateli, že má být citelná, ale zároveň přiměřená a nesmí mít likvidační charakter (podobně na tuto pasáž odkazuje i žalovaný v napadeném rozhodnutí). Těmto požadavkům však výše uložené pokuty v této věci neodpovídá.

14. Žalovaný na str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí zrekapituloval současnou majetkovou situaci žalobce tak, jak ji žalobce doložil ve svém podání 8. 6. 2020. Zatímco v lednu 2020 vykázal žalobce hospodářských výsledek 633 818 Kč, počínaje březnem roku 2020 šlo již z pochopitelných důvodů (karanténa v souvislosti s pandemií nemoci covid-19) o záporné hospodářské výsledky. K tomu žalovaný uvedl pouze to, že lze do budoucna předpokládat, že se stabilizací situace na trhu začne žalobce opětovně dosahovat lepších hospodářských výsledků. Určité pochopení pro současnou nelehkou ekonomickou situaci pak žalovaný pouze promítl do prodloužení doby splatnosti uložené pokuty na 90 dní od právní moci rozhodnutí. Přitom však neprovedl žádnou úvahu, zda vůbec je možné, aby se lepší hospodářské výsledky u žalobce dostavily v této lhůtě. Žalobce k tomu konstatuje, že jeho ekonomická situace mu neumožňuje uhradit uloženou pokutu, a že její výše je pro něj likvidační.

III. Vyjádření žalovaného

15. Ve vyjádření k žalobě žalovaný v podrobnostech odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí inspektorátu. Žalovaný je totiž přesvědčen, že rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti a žalobní námitky v podstatě kopírují odvolací námitky. Řízení bylo dle žalovaného vedeno a rozhodnutí byla vydána v souladu se zásadami správního řízení. Žalovaný je přesvědčen, že on i oblastní inspektorát práce dodrželi všechny zásady týkající se přestupkového řízení, byly aplikovány relevantní judikaturní závěry, žalobce nebyl krácen na svých právech a byla vyměřena přiměřená pokuta v souladu se zákony a ustálenou judikaturou.

16. Žalovaný je také přesvědčen, že v rámci řízení o přestupku byly provedeny všechny důkazy (ve prospěch i neprospěch žalobce), z těchto důkazů byl zjištěn skutkový stav a bylo prokázáno spáchání deliktních jednání. Další důkazy by byly nadbytečné a nepřinesly by ničeho nového. Žalovaný zdůrazňuje, že pro závěr o spáchání přestupku žalobcem byl rozhodující skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv pouze teoretické smluvní vymezení, jak je žalobce dokladoval. Žalovaný také důrazně odmítá, že by nějaký důkaz přehlížel. Tvrzením žalobce, že osoby jmenované ve výroku I. [skutku a)] rozhodnutí oblastního inspektorátu práce měly pracovat pro jiný subjekt, se inspektorát zabýval, přičemž žalovaný tento postup přezkoumal. Bylo prokázáno (důkazním řetězcem), že to byl žalobce, kdo umožnil těmto osobám výkon nelegální práce. Žalovaný nesouhlasí s tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí (a rozhodnutí oblastního inspektorátu práce), ani s údajnou absencí důkazů pro vyslovený závěr. Správní orgán prvního stupně vycházel z provedených důkazů, tyto hodnotil a poměřoval jednotlivě i ve vzájemných souvislostech. Zabýval se také sdělením žalobce, že osoby měly vykonávat závislou činnost pro jeho subdodavatele, poměřil ho s dalšími důkazy a vyhodnotil. Uvedené je popsáno v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce. Žalovaný postup v řízení i odůvodnění oblastního inspektorátu práce přezkoumal a ztotožnil se s ním.

17. Žalovaný i inspektorát se ve svých rozhodnutích zabývali deliktním jednáním žalobce (zda naplňuje jak skutkovou podstatu přestupku, tak i jeho materiální stránku) a při ukládání druhu a výměry trestu zhodnotili všechny zjištěné skutečnosti, a to jak samostatně, tak v celkovém kontextu. Hodnotili aspekty deliktních jednání stanovené zákonem, tedy jejich závažnost, resp. význam chráněného zájmu, způsob jejich spáchání a jejich následky, okolnosti, za nichž byly spáchány, osobu žalobce, osobní a majetkové poměry žalobce a polehčující i přitěžující okolnosti. Jednotlivá hodnocení konkrétních aspektů jsou rozepsána v rozhodnutí inspektorátu. Žalovaný se ztotožnil s argumentací oblastního inspektorátu práce a pro úplnost doplnil i své úvahy, kterými se také vypořádal s námitkami žalobce.

18. Žalovaný s ohledem na výše uvedené soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Procesní okolnosti řízení

19. Žalobce v žalobě požádal soud, aby jeho žalobě přiznal odkladný účinek, a to z důvodu hrozby výkonu žalobou napadeného rozhodnutí, který by pro žalobce znamenal neúměrnou újmu. Nadto lze dle žalobce konstatovat, že ani hypoteticky nemůže vzniknout újma jiným osobám v důsledku přiznání odkladného účinku.

20. Žalovaný k návrhu žalobce sdělil, že nemá za to, že by měl být žalobě odkladný účinek přiznán. Žalovaný trvá na tom, že žalobce se projednávaného přestupku dopustil a není ve veřejném zájmu, aby účinky rozhodnutí orgánů inspekce práce v projednávaném případě byly sistovány.

21. Usnesením ze dne 2. 10. 2020, č. j. 29 Ad 16/2020-93, krajský soud žalobě odkladný účinek přiznal.

V. Posouzení věci soudem

22. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná.**

23. Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobce se závěry žalovaného (a správního orgánu prvního stupně) o tom, že bylo dostatečně prokázáno, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť celkem 58 cizincům umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a 7 cizincům umožnil výkon závislé práce bez pracovního povolení.

24. Krajský soud má za to, že ve značné míře je žalobcova argumentace důvodná, a to zejména ve vztahu k námitkám ohledně dostatečnosti a zákonnosti provedeného dokazování, a tedy řádného zjištění skutkového stavu, na jehož základě správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku.

25. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]*rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*“ Podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]*ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,* [nebo] *práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*“ Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v rozhodném znění (dále jen „zákoník práce“), platí, že „[z]*ávislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“

26. Ze správního spisu soud zjistil, že správnímu orgánu prvního stupně byly ve dnech 1. 11. 2018, 5. 11. 2018, 6. 11. 2018 a 12. 11. 2018 doručeny přípisy „Oznámení přestupku“, jejichž součástí bylo sdělení, že dne 29. 10. 2018 byla Policií České republiky provedena pobytová kontrola na pracovišti (viz bod 2). K úřednímu záznamu byly přiloženy docházkové listy s popiskem „*PRACOVNÍKŮ NA PROVEDENÍ SLUŽEB – TRIVANGER*“ za období od 1. 4. 2018 do 31. 10. 2018 se jmény pracovníků. Správní orgán prvního stupně následně provedl dne 11. 12. 2018 s Policií ČR kontrolu na pracovišti. Pracovníci, cizinci, ztotožnění na pracovišti byli vyslechnuti Policí ČR v rámci řízení o správním vyhoštění.

27. Z provedených výpovědí pracovníků vyplývá, že nemají uzavřené žádné pracovní smlouvy, ale ani žádný z nich neoznačil žádnou konkrétní společnost, se kterou by jednal, a která mu práci na pracovišti MAKRO zařídila. Z vyjádření žalobce, stejně jako z jím doložených obchodních smluv o zajišťování služeb, plyne, že pracovníci byli k práci u společnosti MAKRO přiděleni na základě těchto obchodních smluv uzavřených se společnostmi S&D Jobs a Megane Global. Z výpovědí pracovníků vyplývá, že zaměstnanci žalobce na cizince nedohlíží, neúkolují je, neevidují cizincům docházku; kdo jim poskytuje

odměnu, pracovníci neví. Ze součinnosti paní M. V., zaměstnankyně společnosti MAKRO, vyplynulo, že ona úkoluje pracovníky, které na pracoviště vysílá žalobce. Počet pracovníků na směně určuje paní V. sama, což doložila e-mailovou komunikací mezi ní a žalobcem. Žalobce fakturuje své služby dle docházky pracovníků, kterou vede společnost MAKRO.

28. Pouze na základě poskytnuté součinnosti paní M. V. a e-mailové komunikace dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že kontrolovaní cizinci vykonávali závislou práci pro žalobce, přičemž zdůraznil, že pro posouzení byl rozhodující skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv pouze jeho teoretické smluvní vymezení. Krajský soud však shledává v tomto ohledu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedostatečným.

29. Nelze totiž pominout, že řízení o přestupku je vedeno v oblasti správního trestání, v němž se uplatňuje zásada materiální pravdy. Krajský soud v nyní projednávané věci nemíní zpochybňovat zásadu volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Důsledkem zásady volného hodnocení důkazů však nemůže být absentující zdůvodnění toho, proč k určitým relevantním okolnostem správní orgán přihlédl, a k jiným nikoli, resp. toho, co jej vedlo k tomu, že jistým skutečnostem přikládá určitý význam. Ostatně již Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 25. 2. 1997, č. j. 6 A 139/94-17, dospěl k závěru., že správní orgán může přistoupit k hodnocení důkazů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil a které důkazy odmítl a proč. Pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů, které podporují jedno skutkové zjištění (např., že účastník spáchal správní delikt) a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím ze zákonných mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytýčil. Pro ilustraci, že se jedná o dlouhodobě zaužívanou a judikovanou zásadu, lze zmínit i rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu [Boh. A 3667/24 (9444/24)] hovořící o tom, že „*zásada volného hodnocení důkazů nezbavuje však správní úřad povinnosti uvésti v odůvodnění nálezu ony skutečnosti, že za prokázané uznal, a důvody, z nichž k tomuto svému přesvědčení dospěl*".

30. Správní orgány se vůbec nezabývaly tvrzeními žalobce, že k plnění svého závazku vůči společnosti MAKRO pouze využil zaměstnance jiných společností. Prosté konstatování, že byly naplněny definiční znaky závislé práce vykonávané osobami uvedenými ve výroku prvostupňového rozhodnutí vůči žalobci, je nedostatečné. Dále lze poznamenat, že jedním ze znaků závislé práce je ekonomická závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Avšak tato podmínka závislé práce nebyla ve správním řízení dostatečně prokázána – zaměstnanci neuvedli, kdo jim vyplácí nebo má vyplácet odměny. Závěry správního orgánu o stanovení odměny zaměstnancům (viz str. 13 prvostupňového rozhodnutí) nejsou dle soudu zdaleka tak jednoznačné, jak správní orgán uvádí.

31. Dále z rozhodnutí správních orgánů nijak nevyplývá, proč důkazům předloženým žalobcem k podpoře jeho tvrzení, přiznaly nižší důkazní hodnotu (viz str. 13 prvostupňového rozhodnutí).

32. V nyní projednávané věci podal žalobce tvrzení, která zpochybňují závěry správních orgánů, k čemuž předložil i písemné důkazy a navrhl výslechy svědků. Správní orgán

prvního stupně se však s těmito tvrzeními vypořádal jen velmi stroze a důkazům svědčící ve prospěch žalobce přiznal jen nižší důkazní hodnotu, aniž by řádně uvedly důvody, které ho k tomuto hodnocení vedly. Dle názoru krajského soudu správní tedy orgán prvního stupně hodnotil provedené důkazy spíše izolovaně a vybíral si z nich ty formulace a skutečnosti, které svědčily ve prospěch závěru o tom, že nelegálního zaměstnávání se dopouštěl žalobce, zatímco skutečnosti svědčící v jeho prospěch ponechával bez povšimnutí, resp. jejich vzájemný rozpor ponechal bez bližšího zdůvodnění.

33. K předchozímu bodu soud dodává, že správní orgány určitým způsobem hodnotily pouze výpovědi jednotlivých pracovníků, které tito učinili vůči Policii ČR (viz bod 26). K důkaznímu návrhu v podobě výslechu jednatelů společností Megane Global a S&D Jobs se k žalobcově odvolací námitce žalovaný na s. 11 napadeného rozhodnutí vyjádřil pouze tak, že tyto výslechy považuje za nadbytečné. Učinil tak zřejmě v závislosti na tom, že pracovníci vyslechnutí Policií ČR uvedli, že neznají společnost S&D Jobs (s. 10 napadeného rozhodnutí). K tomu ale soud poznamenává, že z výpovědí daných pracovníků podobně nevyplývá ani znalost žalobce, tyto osoby konstantně zmiňují především společnost MAKRO, přičemž na návrh výslechu těchto osob žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně nereaguje.

34. Soudy ani správní orgány nejsou návrhy účastníků na provedení důkazů vázány. Ve správním řízení se uplatňuje především zásada vyhledávací a zásada materiální pravdy, podle které podklady pro rozhodnutí opatřuje v potřebném rozsahu zásadně správní orgán (srov. § 3, § 50 odst. 2 věta první a § 50 odst. 3 správního řádu). S důkazy navrženými účastníky řízení je správní orgán povinen se vypořádat, tj. tyto důkazy provést, anebo zdůvodnit, proč navržené důkazy neprovedl. V rozsudku ze dne 2. 12. 2009, č. j. 1 Afs 77/2009-114, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*otázce odmítnutí návrhu na provedení konkrétních důkazů ve správním (jakož i soudním) řízení se zdejší soud mnohokráte vyjadřoval, vycházeje rovněž ze zcela konzistentní judikatury Ústavního soudu. Ústavní soud k otázce tzv. opomenutého důkazu uvedl, že zásadám spravedlivého procesu odpovídá nejen možnost účastníka řízení vyjádřit se k provedeným důkazům, nýbrž i navrhnout důkazy vlastní. Soud (a tedy ani správní orgán) sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout, a – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a k právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94, Sb. ÚS, sv. 3, s. 51, obdobně např. nález sp. zn. I. ÚS 549/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 65, nález sp. zn. II. ÚS 663/2000, Sb. ÚS, sv. 22, s. 19, nález sp. zn. IV. ÚS 67/2000, Sb. ÚS, sv. 21, s. 153; dostupné též na http//nalus.usoud.cz)*“.

35. V tomto směru se tedy žalovaný jednak nevyjádřil k návrhu na výslech jednotlivých pracovníků, jednak v uvedeném kontextu nevyznívá přesvědčivě ani stručné odůvodnění o nadbytečnosti výslechu jednatelů společností Megane Global a S&D Jobs. Nadto se žalovaný nevyjádřil k ústavněprávní argumentaci žalobce o tom, že výpovědi pracovníků vyslechnutých Policií ČR, bez přítomnosti žalobce, mohly být ovlivněny jejich aktuálním postavením (srov. bod 9 tohoto rozsudku, přičemž obdobné námitky uvedl žalobce i v odvolání).

36. Soud tak uzavírá, že námitky žalobce stran nedostatečného zjištění skutkového stavu a nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí (a to včetně vypořádání se s důkaznými návrhy) jsou proto důvodné. Krajský soud nezastírá, že leccos ze zjištění

správních orgánů může nasvědčovat tomu, že se žalobce vytýkaných jednání dopustil (zejména viz výpověď paní V. a její e-mailová komunikaci s žalobcem). Na druhou stranu nebyly rozptýlený všechny pochybnosti o tom, dané přestupky spáchal *právě* žalobce, resp. v tomto ohledu se žalovaný dostatečně nevypořádal se jednotlivými žalobcovými námitkami či jeho důkazními návrhy. Krajský soud zároveň zdůrazňuje, že jeho závěry nijak nepředznamenávají konečnou právní kvalifikaci věci. Jak již bylo naznačeno, krajský soud přisvědčuje oběma správním orgánům, že způsob, jakým cizinci pracovali, se může jevit podezřelým, a že vztah žalobce a společností Megane Global a S&D Jobs může být čistě formální právě za účelem zastření nelegálního zaměstnávání a případného přenesení povinnosti zaplatit pokutu jiným subjektem než tím, který se nelegálního zaměstnávání skutečně dopouští. Ve správním trestání však není možno uznat dotčený subjekt vinným pouze na základě skutečnosti, že daná možnost připadá v úvahu. Žalovaný, potažmo správní orgán prvního stupně, proto své závěry musí odůvodnit způsobem, který odstraňuje pochybnosti, které v řízení vyvstaly z rozporů mezi provedenými důkazy, tak aby byla dodržena zásada materiální pravdy, resp. musí v tomto směru provést řádné dokazování.

V. Závěr a náklady řízení

37. Krajský soud s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu [§ 78 odst. 5 s. ř. s.] a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vytčených vad.

38. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

39. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna zástupce (advokáta) žalobce a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, žaloba) ve výši 2 × 3 100 Kč a dva režijní paušály ve výši 2 × 300 Kč, tedy celkem 6 800 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč.

40. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 12 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho

zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. března 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu