



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **ALVIK, družstvo**, se sídlem Pražákova 1008/69, Brno, zast. Mgr. Robertem Scigielem, advokátem se sídlem Ptašinského 311/8, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2021, č. j. 3580/1.30/21-3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 10. 2023, č. j. 31 Ad 2/2022-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce žalobce Mgr. Roberta Scigiela, advokáta se sídlem Ptašinského 311/8, Brno, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka dostatečně zjištěného skutkového stavu o možné existenci totožnosti skutků mezi přestupkem zastřenému zprostředkování zaměstnání podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a mezi trestným činem neoprávněného zaměstnávání cizinců podle § 342 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj uznal žalobce rozhodnutím ze dne 5. 5. 2021, č. j. 31564/9.30/20-10, vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Žalobce se přestupku dopustil tím, že zastřené zprostředkoval zaměstnání, a sice dne 22. 7. 2019 přidělil své zaměstnance jinému subjektu

bez povolení ke zprostředkování zaměstnání. Za přestupek mu oblastní inspektorát uložil pokutu ve výši 380 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Krajský soud shledal podanou žalobu proti napadenému rozhodnutí důvodnou a rozhodnutí žalovaného zrušil (výrok I.), zároveň žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náhradu nákladů řízení (výrok II.). Žalobce namítal, že správní orgán měl projednání přestupku podle § 76 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), odložit, případně měl řízení o přestupku podle § 86 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky zastavit z důvodu překážky litispendence, jelikož bylo o totožném skutku vedeno trestní řízení. Přestože žalobce upozornil správní orgán na skutečnost, že se v téže věci vede trestní řízení, oblastní inspektorát vlastní činností jeho tvrzení neověřil, ačkoliv tak dle krajského soudu učinit měl.

[4] Závěr správních orgánů, že totožnost skutku ve vztahu k trestnímu řízení nemůže být dána, je tedy dle krajského soudu předčasný a není možné jej učinit bez povědomí o tom, jaký skutek je předmětem trestního řízení. Správní orgány vycházely z nesprávného pojetí totožnosti skutků a provedly pouze abstraktní porovnání skutkových podstat a jimi chráněných veřejných zájmů. V rámci posuzování totožnosti skutků nelze vycházet z judikatury trestních soudů, jelikož porovnávání skutků v trestních věcech má odlišný účel. Bylo tedy povinností správních orgánů posuzovat totožnost konkrétního skutku, který byl předmětem řízení o přestupku, se skutkem, který je předmětem trestního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě které požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že totožnost skutku posuzovaného správními orgány a orgány činnými v trestním řízení není bez dalšího vyloučena. Ve svém vyjádření k žalobě se zabýval namítanou překážkou litispendence, na toto však krajský soud nereagoval.

[7] Již v rámci řízení před správními orgány odmítl stěžovatel namítanou překážku litispendence. Totožnost skutků není dána. Skutková podstata § 342 odst. 1 trestního zákoníku chrání podle komentářové literatury k tomuto ustanovení pracovní trh před neoprávněným zaměstnáváním cizinců a snaží se zabránit nelegální migraci. Postihuje proto zaměstnávání cizinců, kteří pobývají na území České republiky neoprávněně nebo kterým nebylo uděleno povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti. Podstatou skutku dle citovaného ustanovení trestního zákoníku není spolupráce subjektů – zprostředkovatele a uživatele – bez platného oprávnění ke zprostředkování zaměstnání. Oproti tomu zákon o zaměstnanosti nerozlišuje, zda je bez oprávnění ke zprostředkování zaměstnání zaměstnáván cizinec či občan České republiky.

pokračování

[8] Překážka litispendence by přicházela v úvahu u přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) nebo podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Taková situace v tomto případě nenastala. Krajský soud tedy nesprávně posoudil namítanou překážku litispendence a jeho úvahy jsou nesprávné. Totožnost skutků je zcela vyloučena, neboť orgány činné v trestním řízení nemohou vést řízení, jehož předmětem je absence povolení ke zprostředkování zaměstnání. Nemůže proto dojít k naplnění skutkové podstaty § 342 odst. 1 trestního zákoníku. Není naplněna ani *premisa* vyslovená krajským soudem, podle které lze o totožnosti skutků hovořit, jsou-li posuzovaná jednání totožná alespoň v podstatných rysech. Stěžovatel poukázal na rozsudky správních soudů, z nichž dovozuje, že tyto rozlišují mezi správním a trestním řízením v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, konkrétně odkázal na rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2022, č. j. 30 Ad 5/2020-86, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 3. 2018, č. j. 51 A 23/2017-103, a ze dne 13. 7. 2022, č. j. 51 A 21/2021-98.

[9] Stěžovatel po vydání napadeného rozsudku požádal odbor cizinecké policie Krajského ředitelství Jihomoravského kraje o součinnost, konkrétně o sdělení, zda bylo se žalobcem vedeno trestní řízení v téže věci jako v řízení o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Odbor cizinecké policie uvedl, že proti V. Z., jakožto osobě fakticky ovládající žalobce a další družstvo, bylo vedeno trestní řízení pro spáchání přečinu podle § 342 odst. 1, odst. 3 písm. b), odst. 4 trestního zákoníku, které skončilo návrhem na podání obžaloby. Závěrem policie konstatovala, že předmětem trestního řízení nebyl smluvní vztah mezi žalobcem a uživatelem ve smyslu zprostředkování zaměstnání. Dle stěžovatele zastává i policie totožný názor jako on, tedy že se v nynějším případě nejedná o totožnost skutků.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, a proto navrhl kasační stížnost zamítnout. Odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25, dle kterého je nutné rozlišovat pojmy „skutek“ a „popis skutku“. V průběhu správního řízení byla do spisu „založena skutečnost“, která nasvědčovala tomu, že je vedeno trestní řízení. Správní orgány byly povinny prověřit, zda nemůže být dána totožnost skutků, a tedy překážka litispendence, k tomu však nedošlo. Není podstatné, že stěžovatel hodnotí a porovnává jednotlivé skutkové podstaty, měl totiž hodnotit skutek, pro který bylo vedeno správní řízení se skutkem posuzovaným v trestním řízení. Krajský soud nekonstatoval, že je dána totožnost skutků, ale pouze stěžovatele zavázal, aby se touto okolností zabýval, jelikož takové posouzení nebylo z obsahu správního spisu patrné. Stěžovatelův odkaz v kasační stížnosti na sdělení odboru cizinecké policie je skutkovou novotou, ke které se podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Ani toto sdělení však nepovažuje žalobce za dostačující, stěžovatel musí zkoumat konkrétní jednání, a ne jej pouze subsumovat pod ustanovení právních předpisů.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně, která má právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných

důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nereagoval na jeho argumentaci ve vyjádření k žalobě, kde se s námitkou litispendence vypořádal. Námitka není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že argumentace stěžovatele ve vyjádření k žalobě (č. l. 38 a 39 spisu vedeného krajským soudem) je totožná s jeho argumentací v napadeném rozhodnutí (str. 6 a 7 rozhodnutí stěžovatele). Krajský soud shledal, že z obsahu správního spisu není zřejmé, o jakém trestném činu postihujícím konkrétní skutek je vedeno trestní řízení, je-li vůbec vedeno, skutkový stav tedy nebyl zjištěn dostatečným způsobem a vyžaduje značné doplnění. Za této situace, kdy stěžovatel nezjistil a nepostavil najisto, o jakém skutku je vedeno trestní řízení, nemohl krajský soud přistoupit na argumentaci stěžovatele, že porovnáním skutkových podstat § 342 odst. 1 trestního zákoníku a § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti lze dospět k závěru o zachování zásady *ne bis in idem*.

[15] Zároveň krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vychází podle § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud se tedy stěžovatel snažil ve vyjádření k žalobě napravit nedostatky rozhodnutí správních orgánů, krajský soud tyto stěžovatelem uváděné důvody nemohl vzít v potaz. Argumentace stěžovatele byla navíc totožná s argumentací uvedenou v napadeném rozhodnutí. V případě, kdy krajský soud shledal zjištěný skutkový stav nedostatečným, respektive nemajícím oporu ve spise, a vzhledem ke zde uvedenému, nebyl krajský soud povinen se v napadeném rozsudku vypořádat s argumentací stěžovatele, byť na ni reagoval – shledal závěr o neexistenci překážky litispendence předčasným.

[16] Stěžovatel dále namítá, že trestní zákoník v § 342 postihuje zaměstnávání nebo jeho zprostředkování cizincům na území České republiky, kteří zde nemají povolení k pobytu nebo k zaměstnání. Chrání tedy jiný veřejný zájem než zákon o zaměstnanosti, a sice pracovní trh před neoprávněným zaměstnáváním cizinců, a snaží se zabránit nelegální migraci, zatímco zákon o zaměstnanosti postihuje podle § 140 odst. 1 písm. g) zprostředkování zaměstnání bez příslušného povolení. Překážka litispendence by dle stěžovatele přicházela v úvahu u přestupků podle písm. c) nebo e) téhož ustanovení zákona o zaměstnanosti, avšak k tomu v nyní projednávané věci nedošlo. Není proto dána totožnost skutků, ani nelze potenciálně shledat totožnost posuzovaných jednání alespoň v podstatných rysech. Ani tato námitka není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, že v něm vyjma úředního záznamu o předání kopií spisové dokumentace příslušníkovi policie (poř. č. 19 kontrolního spisu) nejsou bližší informace o tom, zda je vedeno trestní řízení a o jakém trestném činu, ačkoliv právě na základě úředního záznamu měly mít správní orgány o této skutečnosti povědomí. Žalobce navíc na možné probíhající trestní řízení upozornil oblastní inspektorát (poř. č. 8 správního spisu). Bylo poté na oblastním inspektorátu či alespoň na stěžovateli, aby se touto skutečností blíže zabývali a postavili na jisto, zda je totožnost skutků, a tedy překážka litispendence, dána či nikoliv. Kasační soud ve shodě s krajským soudem shledal, že z obsahu

pokračování

správního spisu skutečně nelze zjistit, o jakém konkrétním skutku je vedeno trestní řízení, a zdali je tento skutek totožný se skutkem, který je předmětem řízení o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Správní orgány tedy své povinnosti zkoumat totožnost skutků nedostály (srov. § 77 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nejvyšší správní soud zároveň dodává, že při posuzování, zda je či není dána totožnost skutku, nepostačuje pouhé porovnání skutkových podstat, což učinil stěžovatel, nýbrž je nezbytné porovnat podstatu skutku jako takovou, tedy právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný významný následek (srov. usnesení NSS ze dne 30. 5. 2023, č. j. 8 As 220/2021-40, odst. [14] a tam citovanou judikaturu, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, odst. [45]). Za této situace je tedy předčasné zabývat se nyní porovnáváním skutkových podstat obou citovaných ustanovení [§ 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti a § 342 odst. 1 trestního zákoníku].

[18] Kasační soud nakonec přisvědčuje žalobci, že k vyjádření policie, které stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti, jehož obsahem je informace o ukončení trestního řízení policejním orgánem, a to návrhem na podání obžaloby na fyzickou osobu, se podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Sám stěžovatel na str. 5 kasační stížnosti uvádí, že v souvislosti s vydáním napadeného rozsudku požádal policii o sdělení, zda je se žalobcem vedeno trestní řízení v téže věci jako u přestupku. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu však nelze doplňovat až v kasační stížnosti podané tímto správním orgánem. Stěžovatel tedy nemůže „dohánět“ nedostatečné odůvodnění svého rozhodnutí podanou kasační stížností (srov. rozsudky NSS ze dne 6. 4. 2017, č. j. 9 As 252/2016-38, odst. [35], nebo ze dne 4. 8. 2022, č. j. 1 As 14/2022-38, odst. [20]).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1, větou první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalobce má nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení, přičemž v řízení o kasační stížnosti byl zastoupen advokátem. Náhrada nákladů žalobce se sestává z odměny advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, za jeden úkon právní služby tak činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K tomuto úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Náhrada je zvýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupce žalobce doložil, že právnická osoba zřízená podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, jejíž je společníkem, je plátcem daně z přidané hodnoty (rozhodnutí o registraci k této dani na č. l. 6 spisu krajského soudu). Dohromady je tedy stěžovatel povinen žalobci nahradit náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. listopadu 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu