

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce **R. P., spol. s r. o.,** zastoupeného JUDr. Jiřím Štanclem, advokátem se sídlem v Klatovech, Čs. legií 172/I. proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí** se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve věci uložení pokuty,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2002 č. j. 44/31338/12.8.2002, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Trutnově ze dne 30. 7. 2002 č. j. TpaK/437/02 o uložení pokuty podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) ve výši 125 000,- Kč. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že pro žalobce jako zaměstnavatele prováděli práce cizinci, neboť stavební mistr žalobce jim přiděloval práci, poskytoval pracovní pomůcky, proškolil je v oblasti bezpečnosti práce. Dále dovodil, že smlouva o spolupráci uzavřená den 22. 1. 2002 mezi žalobcem a firmou P. C. CZ, s. r. o. není smlouvou o dílo, protože předmětem závazku byly práce samy o sobě, nikoli jejich případný výsledek, nadto práce, jejichž rozsah nebyl předem znám. Z výpovědí cizinců vyplynulo, že vyslýchajícím osobám cizinecké policie dobře rozuměli a tlumočníka nežádali. Správní orgán I. stupně dal žalobci dostatečný prostor pro seznámení se s obsahem spisu, přičemž žalobce svých procesních práv nevyužil. Žalovaný proto shodně jako správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnosti

stanovené mu jako zaměstnavateli v ustanovení § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

V podané žalobě označil žalobce rozhodnutí žalovaného za nezákonné, protože žalovaný zjišťoval stav věci výslechy státních příslušníků Ukrajiny, se kterými byl sepsán protokol v češtině bez tlumočníka, ačkoliv žádný z uvedených svědků nemluví a nerozumí česky, čímž žalovaný porušil zásadu uvedenou v § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Protokoly o výslechu svědků nebyly založeny ve spise Úřadu práce v Trutnově, který měl povinnost opatřit si potřebné podklady pro rozhodnutí (§ 32 odst. 1 správního řádu). Správní orgán I. stupně vycházel z výpovědi svědka Z., s nímž však nebyl sepsán žádný protokol. Žalovaný i správní orgán I. stupně porušili zásadu volného hodnocení důkazů (§ 34 odst. 5 správního řádu). Pokud žalovaný z některého z provedených důkazů zjistil, že cizinci neměli pracovní nářadí a pomůcky a že jim je přiděloval žalobce, měl zároveň konstatovat, že ze smlouvy o dílo vyplývá opak a tento rozpor se měl pokusit vyřešit, což ale žádný ze správních orgánů neučinil.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že z obsahu protokolů, jež jsou součástí spisového materiálu, vyplývá, že státní příslušníci Ukrajiny v úvodu řízení výslovně uvedli, že poučení porozuměli, českému jazyku rozumí a tlumočníka nepožadují a poučení, kterého se jim dostalo ze strany cizinecké policie, vlastnoručně podepsali. V průběhu správního řízení žalobce předmětnou námitku nevznesl, přitom byly zmíněné protokoly založeny ve spise správního orgánu I. stupně. Stanovisko svědka Z. (stavebního mistra) je zachyceno v písemném protokole o výsledku provedené kontroly. Proti obsahu protokolu žalobce nepodal námitky, ač byl o této možnosti řádně poučen. Proto nemůže obstát tvrzení žalobce, že došlo k porušení zásady volného hodnocení důkazů. Žalovaný z těchto důvodů navrhl zamítnutí žaloby.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z předloženého správního spisu má Nejvyšší správní soud za prokázané, že Úřadu práce v Trutnově bylo přípisem Policie ČR, Oblastním ředitelstvím CPP Hradec Králové, oddělením cizinecké policie Trutnov (dále jen „Oddělení cizinecké policie“) ze dne 10. 4. 2002 sděleno, že byla provedena kontrola cizinců pracujících na výkopových pracích v H. M., přičemž výkopové práce provádí žalobce. Na místě byli zjištěni cizinci (tři státní příslušníci Ukrajiny), kteří pracovali bez povolení k zaměstnání a bez povolení k pobytu. K přípisu byly připojeny protokoly o vyjádření cizinců jako účastníků správního řízení pořízené v českém jazyce, kteří uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočníka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Dalším přípisem Oddělení cizinecké policie ze dne 13. 5. 2002 bylo sděleno, že při kontrole zaměstnanců na výkopových pracích v katastru obce H. M., které provádí žalobce, byli zjištěni cizinci (státní příslušník Litvy a Běloruska), kteří pracovali bez pracovního povolení. Rovněž k tomuto přípisu byly připojeny protokoly

o vyjádření těchto cizinců jako účastníků správního řízení pořízené v českém jazyce, v nichž uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočníka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Poté Úřad práce v Trutnově provedl dne 20. 5. 2002 u žalobce kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů, o níž vyhotovil protokol č. 23/02/CIZ. Kontrolou bylo z prohlášení stavbyvedoucího T. Z. a smlouvy o spolupráci ze dne 22. 1. 2002 zjištěno, že provedení výkopových prací bylo svěřeno firmě P. C. CZ, s. r. o. V uvedené smlouvě se objednatel zavázal svými zaměstnanci provádět blíže neurčenou stavební činnost. Podle zjištění oddělení cizinecké policie však byly práce cizinci prováděny pod přímým řízením stavbyvedoucího Z., který rovněž kontroloval počet odpracovaných hodin jako podklad pro fakturaci. Uzavřená smlouva tak měla pouze zakrýt provádění prací zahraničními fyzickými osobami pro skutečného zaměstnavatele - žalobce a obejít jeho povinnost plnit běžné úkoly svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Platnost této smlouvy navíc zpochybňuje zjištění, že k jejímu uzavření došlo dne 22. 1. 2002, přičemž podle výpisu z obchodního rejstříku mohla firma P. C. CZ, s. r. o. vystupovat v právních vztazích až dnem zápisu, tj. 11. 3. 2002. Získáním zakázky na teplofikaci S. Ú. – H. M. vytvořil žalobce nová pracovní místa, která měl obsadit svými zaměstnanci nebo nahlásit do pěti kalendářních dnů Úřadu práce v Trutnově. Protože však rozhodnutí získávat na volná pracovní místa zaměstnance ze zahraničí nebylo žalobci vydáno, porušil tak § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Protokol byl dne 6. 6. 2002 řádně doručen žalobci, který byl poučen o možnosti podat proti němu námitky podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění. Následně zahájil správní orgán I. stupně správní řízení, v jehož průběhu se konalo dne 29. 7. 2002 ústní jednání, o kterém byl sepsán protokol. Žalobce do protokolu o ústním jednání uvedl, že má své zaměstnance, ale v případě některých zakázek zajišťuje provádění prací smlouvami o dílo, podle nichž dodavatelská firma dodá dílo spočívající v provedené určitých prací či výkonů. Tímto způsobem byla částečně řešena akce v H. M. Denně se měnící podmínky na stavbě vyžadují, aby práci koordinoval zástupce objednatele, a tím byl stavbyvedoucí Z. Žalobce měl za to, že neporušil příslušná ustanovení zákona, když některé své požadavky řešil obchodní smlouvou s firmou P. C. CZ, s. r. o. Dne 30. 7. 2002 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. TpaK/437/02, kterým za porušení ustanovení § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb. žalobci uložil pokutu ve výši 125 000,- Kč. V odůvodnění rozhodnutí je odkazováno na skutečnosti zjištěné při kontrole a při ústním jednání. Porušení pracovněprávních předpisů považuje správní orgán za závažné, protože nehlášení volných pracovních míst a jejich obsazování cizinci bez platných povolení k zaměstnání a bez povolení získat na volná pracovní místa zaměstnance ze zahraničí negativně ovlivňuje politiku zaměstnanosti. Protože se však jedná o první případ porušení pracovněprávních předpisů žalobcem, byla uložena pokuta ve výši poloviny sazby, kterou lze udělit (podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti lze uložit pokutu do 250 000,-Kč). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl žalovaný tak, jak je výše uvedeno.

Zákon č. 1/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů stanoví v § 19 odst. 2, že zaměstnavatel oznamuje do pěti kalendářních dnů příslušnému úřadu práce volná pracovní místa a jejich charakteristiku a neprodleně, nejpozději do pěti kalendářních dnů, oznamuje i obsazení těchto míst. Volnými pracovními místy se rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance. V § 19 odst. 3 citovaného zákona je stanoveno, pokud nelze na volné pracovní místo přijmout občana, zejména některého z uchazečů o zaměstnání, může zaměstnavatel získávat na základě povolení příslušného úřadu práce na toto volné pracovní místo i zaměstnance ze zahraničí. Podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je orgán kontroly oprávněn ukládat zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, pokuty

až do částky 250 000,- Kč a při opětovném porušení povinností, za jejichž nedodržení byla již pokuta uložena, až do částky 1 000 000,- Kč.

V prvním žalobním bodě je žalobcem vytýkáno, že protokoly o výslechu cizinců byly sepsány bez tlumočníka přesto, že žádný z cizinců nemluví a nerozumí česky a tím byl zkreslen skutečný stav věci. Tato námitka není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná. Ve správním spise jsou založeny protokoly sepsané Oddělením cizinecké policie s cizími státními příslušníky (jedná se o pět protokolů, z nichž tři jsou sepsány se státními příslušníky Ukrajiny, jeden se státním příslušníkem Litvy a jeden se státním příslušníkem Běloruska), kteří jako účastníci správního řízení uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočníka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Proto nelze dovodit, jak je uvedeno v žalobě, porušení zásady uvedené v § 3 odst. 4 správního řádu, neboť byly-li tyto listiny použity jako důkaz, nemohlo tak dojít ke zkreslení skutečného stavu věci.

Ke druhému žalobnímu bodu, v němž je namítáno, že ve spise správního orgánu I. stupně nebyly v době, kdy proběhlo ústní jednání, založeny výše citované protokoly, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto protokoly jsou součástí spisového materiálu od zahájení správního řízení, respektive správní orgán I. stupně je měl k dispozici již před provedením kontroly dodržování pracovněprávních předpisů u žalobce, neboť byly přílohou přípisů Oddělení cizinecké policie ze dne 10. 4. a 13. 5. 2002, na jejichž základě správní orgán I. stupně dne 20. 5. 2002 kontrolu provedl. Pokud by tvrzení žalobce v tomto směru bylo důvodné, měl možnost tuto námitku vznést jak po seznámení s protokolem z kontroly, v němž jsou předmětné protokoly sepsané Oddělením cizinecké policie citovány, tak při ústním jednání, neboť i v protokole o něm jsou uvedeny, což však neučinil.

Pokud je v dalším žalobním bodě vytýkáno, že Úřad práce vychází z výpovědi svědka Z., nemá tato námitka podle názoru Nejvyššího správního soudu žádné opodstatnění, protože nic takového odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje, když se v něm pouze uvádí, že kontrola dne 20. 5. 2002 byla provedena za přítomnosti stavbyvedoucího žalobce T. Z., od něhož bylo zjištěno, že cizinci pracují pro klienta L. Protože podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla svědecká výpověď T. Z. relevantní pro zjištění skutečného stavu věci, když tento byl provedenými důkazy zjištěn úplně a přesně, neshledal ani důvod, aby výslechem tohoto svědka doplnil dokazování, jak navrhoval žalobce.

Také poslední žalobní bod nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněný. Správní řád nestanoví pravidla, a ani stanovit nemůže, z nichž by mělo vycházet jak hodnocení jednotlivých důkazů, tak hodnocení jejich vzájemné souvislosti (§ 34 odst. 5 správního řádu). Je tomu tak proto, že hodnocení důkazů je složitý myšlenkový postup, jehož podstatou jsou jednak dílčí a jednak komplexní závěry správního orgánu o věrohodnosti obsahu provedených důkazů, jež jsou pak podkladem pro závěr o tom, které skutečnosti má správní orgán za prokázané a které tak tvoří zjištěný skutečný stav. Závěr, k němuž správní orgán I. stupně, stejně jako žalovaný, dospěl, a na jehož základě bylo rozhodnuto o uložení pokuty, má oporu v provedeném dokazování a není v rozporu s pravidly logického myšlení. Provedené důkazy správní orgány obou stupňů vyhodnotily v mezích svého volného uvážení, přičemž nepřekročily jeho zákonné meze. Správní orgán I. stupně dovodil, že smlouva uzavřená mezi žalobcem a firmou P. C. CZ, s. r. o. měla zakrýt provádění prací zahraničními fyzickými osobami pro žalobce, a proto neměl důvod řešit rozpor, který konstruuje v žalobě žalobce.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. prosince 2003

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu