

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **N. D. H.,** zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2010, č. j. 2009/45958-424, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2012, č. j. 11 Ad 22/2010 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 10. 9. 2010, č. j. 2009/45958-424, Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „stěžovatel“) zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Úřadu práce v Jeseníku (dále „úřad práce“) ze dne 13. 5. 2009, čj. JEA-29-1/2007-zao, kterým bylo podle § 100 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o zaměstnanosti“) žalobci odejmuto povolení k zaměstnání u zaměstnavatele Vítkovice Power Engineering, a. s., IČ 25908065, se sídlem Jaroslava Ježka 925/20, Jeseník, a to v pracovním zařazení svářeč kovů – obsluha poloautomatického, automatizovaného svářecího stroje, s místem výkonu práce v uvedeném sídle zaměstnavatele v Jeseníku.

Stěžovatel odůvodnil své rozhodnutí tvrzením, že žalobce porušil zákon o zaměstnanosti tím, že vykonával nelegální práci na pracovišti Ranč Orel, tedy v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. K tomuto zjištění dospěl stěžovatel na základě

hodnocení výsledku kontroly, provedené na Ranči Orel dne 1. 4. 2009, při které bylo zjištěno, že žalobce (spolu s dalšími cizinci) vykonával pro M. O. „nejméně dne 1. 4. 2009 úklidové práce na pracovišti Orel“, tedy činnost vykazující znaky závislé práce dle § 2 odst. 4 zákona č. 262/2004 Sb. („zákoník práce“), a to bez zákonného povolení.

Opakované námitky žalobce i M. O., že se jednalo o práce v rámci občanské výpomoci, stěžovatel neuznal s odkazem na to, že žalobce vykonával práce osobně, podle pokynů M. O. a za naturální plat. Argumentaci žalobce, že chtěl být v době pracovního volna u svého zaměstnavatele nějak užitečný a proto pomáhal sousedovi při úklidu, opakovanou žalobcem v jeho vyjádření a všemi dalšími informovanými osobami, stěžovatel označil za nepravděpodobnou.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozhodnutí žalovaného zrušil proto, že správní orgány opíraly svá zjištění o charakteru činnosti žalobce pro M. O. dne 1. 4. 2009 jako závislé práce ve smyslu § 2 odst. 4 zákoníku práce pouze o protokol o kontrolním zjištění a protokol o kontrole, obou ze dne 1. 4. 2009. Žalobce i M. O. ovšem od počátku tvrdili, že se jednalo ze strany žalobce o občanskou dobrovolnou výpomoc za stravu. Pravdivost těchto tvrzení však nebyla nijak v řízení prověřována, žalobce neměl možnost se ke kontrolním závěrům vyjádřit jinak, než opakováním tvrzení, že šlo o občanskou výpomoc, a řízení tak zůstalo kusé, respektive rozhodně z neúplného řízení nebylo možné dospět k nepochybnému závěru o skutečném charakteru žalobcovy činnosti ve prospěch M. O. Podle městského soudu vyžaduje skutkový stav, ze kterého správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely, zásadní doplnění. Bez toho by řízení trpěla vadou porušení zásady materiální pravdy, ovládajícím správní řízení (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., dále „správní řád“).

Kasační stížnost

Žalovaný napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Podle jeho názoru nesly úklidové práce žalobce dne 1. 4. 2009, vykonávané na pracovišti pana O. – Ranč Orel, znaky závislé činnosti dle pokynu M. O. a za mzdu, byť naturální povahy. Takové zjištění dostatečně přesvědčivě dokládají protokoly o kontrole, důkazní řízení není zapotřebí doplňovat a řízení před správními orgány tedy netrpělo žádnou relevantní vadou, která by zjištění z protokolů zpochybňovala.

Žalovaný navíc nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že správní orgány vycházely toliko z protokolů o kontrole a kontrolním zjištění z 1. 4. 2009. Argumentuje tím, že v řízení o uložení pokuty (M. O.) za umožnění výkonu nelegální práce cizincům, mezi kterými byl i žalobce, byla provedena celá řada dalších důkazů, dokládajících nelegální práce cizinců. V řízení o odejmutí povolení k zaměstnání žalobce bylo rozhodnuto až po pravomocném uložení pokuty zaměstnavateli za umožnění výkonu nelegální práce.

Žalovaný namítá rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu vyplývající z rozporu tvrzení soudu, že správní orgány nezajistily vyjádření žalobce ke

zjištěním správních orgánů, a skutečností. Spisová dokumentace totiž obsahuje písemné vyjádření žalobce, že práce vykonával jako „občasnou výpomoc“ za stravu a pivo.

Podle žalovaného se městský soud dostatečně nevypořádal ani s jeho argumentací v rozhodnutí o odvolání, kde bylo uvedeno, proč žalovaný považoval činnost žalobce pro M. O. za práce v rozporu s pracovním povolením. Místo přesvědčivého zdůvodnění odbil městský soud argumentaci žalovaného jedinou větou.

Žalobce možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 4) s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z rekapitulace skutkového děje vyplývá, že žalobce pracoval pro zaměstnavatele Vítkovice Power Engineering, a. s., IČ 25908065, se sídlem Jaroslava Ježka 925/20, Jeseník, a to na základě řádného povolení v pracovním zařazení: 82116 svářeč kovů – obsluha poloautomatického, automatického svářecího stroje, a to i v období, kdy pomáhal M. O. s úklidovými pracemi. Tyto práce nevykonával místo povolené pracovní činnosti, nýbrž v době volna. Z listin, které stěžovatel předložil jako správní spis, nelze dospět k jednoznačnému závěru, že by pro M. O. žalobce pracoval jindy, než 1. 4. 2009. Žalobce důsledně tvrdil a tvrdí, že práce pro M. O. vykonával v rámci občanské sousedské výpomoci a tuto verzi podporuje i M. O. Důkaz opaku správní spis neobsahuje, a u jiných listin, existujících ve věci správního řízení o uložení pokuty M. O. za umožnění výkonu nelegální práce cizinců, nikdo netvrdí, že by se zabývaly věrohodností uvedených konkrétních tvrzení žalobce.

Stěžovatel se dovolává kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak argumentace k jeho zdůvodnění nesměřuje. Stěžovatel totiž brojí proti závěru městského soudu o takových vadách řízení před správními orgány, v jejichž důsledku nemá závěr o porušení zákona o zaměstnanosti žalobcem oporu ve skutkovém stavu, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí. Ani městský soud se v zásadě nezabýval právní povahou činnosti žalobce dne 1. 4. 2010, rozhodně nedospěl k žádnému závěru, zda se jednalo o občanskou výpomoc nebo o výkon závislé činnosti ve smyslu § 2 odst. 4 zákoníku práce ve znění do 31. 12. 2011, který tehdy zněl: „*Za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost.*“ Městský soud totiž dovodil, že pro posouzení charakteru činnosti žalobce ve prospěch M. O. je nezbytně nutné zásadní doplnění důkazního řízení, neboť provedené dokazování není pro jednoznačný závěr dostatečné.

Kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jakkoli byla tvrzena, nebyla podepřena žádným důvodem. V napadeném rozsudku není k dané problematice uveden žádný právní závěr, povaha činnosti žalobce pro M. O. dne 1. 4. 2009 nebyla městským soudem hodnocena a právní otázka ve stěžovatelem naznačeném smyslu vůbec nebyla řešena. Ve skutečnosti stěžovatel polemizuje pouze se závěrem městského soudu o procesních vadách správní žalobou napadeného rozhodnutí.

Ustanovení § 100 zákona o zaměstnanosti upravuje v odstavci 1 případy zániku platnosti povolení k zaměstnání. V tomto případě je důvod zániku platnosti uvedeného povolení jednoznačně spjat se zánikem podmínek, na základě kterých bylo cizinci povolení uděleno. Jinými slovy, jiné skutečnosti mimo zaměstnání, pro které bylo povolení vydáno, nemají z hlediska § 100 odst. 1 zákona o zaměstnanosti žádný význam. Povolení v tomto případě zaniká ze zákona, třeba v důsledku uplynutí doby, na které bylo vydáno, skončením zaměstnání nebo uplynutím doby povoleného pobytu cizince na území České republiky.

V odstavci druhém jsou upraveny důvody, za kterých může být povolení k zaměstnání cizinci odejmuto [§ 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti: „*Povolení k zaměstnání může krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutím odejmout, jestliže zaměstnání je vykonáváno v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, s výjimkou výkonu jiné práce v důsledku převedení podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo jestliže bylo povolení k zaměstnání vydáno na základě nepravdivých údajů*.“]. Pokud by činnost žalobce, zjištěná kontrolou ze dne 1. 4. 2009, podmínky tohoto ustanovení naplňovala, stěžovatel by správně postup úřadu práce posuzoval podle § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Ani městský soud nevyjádřil jiný právní názor na případnou aplikaci § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, respektive v daném směru žádný názor ani vyjádřit nemohl, neboť se soustředil na nezbytnost doplnění dokazování. Městský soud tedy nevyloučil možnost, že by doplněné důkazní řízení potvrdilo tvrzení stěžovatele, že předmětná činnost žalobce měla charakter závislé práce ve smyslu § 2 odst. 4 zákoníku práce.

Problematikou nelegální práce cizince se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve a dospěl k závěru, že „Za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, se považuje pouze taková práce, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu.“ – viz rozsudek ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 - 120. Nelegálním výkonem práce je jistě i práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání. Přestože relevantní rozpor pracovní činností cizince s vydaným pracovním povolením může spočívat ve výkonu jiné práce, než právě té, pro kterou bylo povolení vydáno, není výkon povolené pracovní činnosti bez významu. Za předpokladu řádné práce cizincem v souladu s pracovním povolením, je třeba ještě pečlivěji zvažovat charakter jeho jiných činností, a to právě z hlediska jejich legality. Například je nezbytné se náležitě věnovat zkoumání podmínky „soustavnosti“ nelegální práce, respektive podle úpravy § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti „vykonávání práce v rozporu s povolením k zaměstnání“. Jestliže by totiž jiná práce byla vykonána nahodile, nebyla by tedy „vykonávána“, nýbrž třeba jednorázově nebo pouze v několika případech „vykonána“, tak zásadní následky v podobě odejmutí povolení k zaměstnání by taková skutečnost mít nemohla. K závěru v uvedeném smyslu ovšem skutečně důkazní řízení podklady neposkytuje, respektive sama napadená

rozhodnutí úřadu práce i žalovaného se omezují na konstatování, že žalobce „nejméně dne 1. 4. 2009 prováděl úklidové práce na pracovišti Ranč Orel“. Úřad práce ani žalovaný se nezabývaly tím, zda a jak pracoval žalobce u svého zaměstnavatele, zda se tento zaměstnavatel nějak podílel na podmínkách práce žalobce pro M. O., například zda mu pro uvedené práce poskytl pracovní volno. Ověření takových okolností by nepochybně přineslo řadu významných skutkových podkladů pro závěr o charakteru žalobcovy činnosti. Z pouhého zjištění, že žalobce v jednom dni prováděl úklidové práce, i kdyby se jednalo o závislou práci ve smyslu § 2 odst. 4 zákoníku práce, by ovšem nebylo možné, bez dalšího dokazování, dovozovat splnění podmínky soustavnosti práce i v jiných dnech. Bez znalostí uvedených okolností nelze učinit ani kvalifikovaný závěr o motivacích žalobce, významných při úvaze o hodnocení charakteru jeho sporných aktivit.

Obecně je třeba vycházet z toho, že nositelem důkazní povinnosti je v těchto případech správní orgán. Nejvyšší správní soud k tomu zajal stanovisko například již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 6 A 45/2001 - 31: „*Povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah, leží na správním orgánu, jelikož jeho úlohou je vyvrátit tvrzení účastníka řízení o tom, že se o takový zastřený pracovněprávní vztah nejedná. Pokud správní orgán nevyzval účastníka správního řízení k předložení důkazů, jejichž provedení účastník řízení navrhoval, nevyslechl jej a nevyslechl ani osoby, se kterými měl účastník řízení podle závěru učiněného správním orgánem uzavřít zastřený pracovněprávní vztah, a přitom se v rozhodnutí ani nevypořádal s odmítnutím navrhovaných důkazů, odepřel tím účastníku řízení právo na spravedlivý proces a porušil § 3 odst. 4, § 32, § 33 a § 46 (tehdy platného) správního řádu.*“ Obdobnou argumentaci lze použít i ve vztahu k § 3 platného správního řádu. Řízení přineslo řadu pochybností (podle § 3 správního řádu je správní orgán povinen postupovat v řízení tak, aby „*byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“, o okolnostech a charakteru činností žalobce, které bez důkladnějšího prověření nebylo možné přesvědčivě odstranit. Pouhá pravděpodobnost v kontextu uvedené povinnosti nemůže obstát jako argument o stavu věci, „o němž nejsou důvodné pochybnosti“.

Městský soud právem poukázal na to, že správní orgány se s tvrzením žalobce i jeho údajného zaměstnavatele M. O., případně i dalších informovaných osob, proč se mělo jednat o občanskou výpomoc, vypořádaly jen konstatováním, že činnost žalobce nesla všechny znaky závislé práce, ačkoliv pro takový závěr neměly dostatečné podklady v důkazním řízení. Stěžovatel přitom nachází zdůvodnění pro uvedené tvrzení v existenci takových okolností, které rozhodně nejsou výlučně spojeny se závislou pracovní činností. Je vcelku logické, že žalobce nemohl sám od sebe začít uklízet na pozemku jiného vlastníka a je pravděpodobné, že si ani takovou práci sám nevymyslel. O její provedení mohl být klidně požádán sousedem, aniž by se z takové žádosti a souhlasu žalobce stala bez dalšího jakákoli forma dohody o závislé pracovní činnost ve smyslu § 2 odst. 4 zákoníku práce. K takovému závěru by musely být kumulativně splněny další podmínky dle citovaného ustanovení. Nelze vyloučit, že tomu tak bylo, a nic jiného netvrdí ani městský soud, avšak dostatečné důkazy pro takový závěr si správní orgány neopatřily.

Představa, že k prokázání relevantních skutečností o nelegální práci žalobce stačí výsledky kontrolních zjištění z jediného dne, případně nějaká zjištění z řízení o uložení pokuty jinému subjektu, není bez dalšího udržitelná. Nelze si totiž například plést odměnu za práci s obyčejnou lidskou slušností poskytnout občerstvení člověku za pomoc s nějakou

prací. Stejně tak není možné žádost o nějakou pomoc zaměňovat za „pokyny zaměstnavatele“.

Stěžovatel sice namítal vady řízení před městským soudem, avšak jeho tvrzení nelze z provedených důkazů považovat za nepochybně prokázané. Tvrzení v kasační stížnosti neobstojí v konfrontaci stinnými důkazy, obsaženými ve správním spisu. Nejvyšší správní soud kromě toho dodává, že rozhodnutí městského soudu nemá prakticky žádný dopad na postavení účastníků řízení. Jeho důsledkem, respektive i důsledkem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je pouze povinnost doplnění důkazního řízení s tím, že věcné rozhodnutí závisí právě na skutečnostech pečlivým dokazováním zjištěných.

Podle stavu dosavadního dokazování je tedy možné, že v nyní posuzované věci lze nalézt schematický přístup úřadu práce a stěžovatele, založený na spekulativním závěru o splnění podmínek dle § 100 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, provázený zřetelným deficitem dokazování existence zákonných podmínek pro takový závěr. Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty M. O. za umožnění nelegální práce cizincům, ale ani skutečnost, že toto rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou a řízení o této žalobě dosud neskončilo – jedná se o řízení u městského soudu vedené pod. sp. zn. 10 A 25/2010. Kromě doplnění dokazování výslechy uvedených osob by tedy bylo rozumné vyčkat i výsledku zmíněného řízení.

Z uvedených skutečností vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu odpovídajícím způsobem srozumitelně popisuje nedostatky dokazování v řízení před správními orgány. Jedná se přitom o tak závažné vady řízení, které by mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro jeho nesrozumitelnost dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není důvodná. Neobstojí ani tvrzení, že městský soud se nevypořádal s argumentací v rozhodnutí o odvolání, proč žalovaný považoval činnost žalobce pro M. O. za práce v rozporu s pracovním povolením. Tato skutečnost se vůbec nemohla stát předmětem jakýchkoli úvah, neboť pro to chyběly odpovídající skutkové podklady, a to v důsledku shora uvedených vad dokazování, jimiž také městský soud výhradně své rozhodnutí zdůvodnil.

Žádná z kasačních námitek tedy není důvodná a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Žalovaný nebyl v tomto řízení úspěšný a na náhradu nákladů proto nemá právo ze zákona. Žalobci žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 5. prosince 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu