



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Otavské strojírny a. s.**, IČ 28020715, Strakonická 365, 341 01 Horažďovice,
zastoupeného Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, IČ 75046952, Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2018, č.j. 1619/1.30/18-3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 26. 6. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2018, č.j. 1619/1.30/18-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto žalobcovo

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C..

odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále jen „oblastní inspektorát“ nebo „prvoinstanční správní orgán“) ze dne 31. 1. 2018, č.j. 6535/6.30/17-37 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žalobce spáchal správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) tím, že 1. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti tím, že v období od 1. 1. 2016 do 21. 7. 2016 umožnil výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah osobě J. P., (...), státní příslušnost Slovenská republika, který pro žalobce v jeho provozovně na adrese X vykonával svářečské práce, čímž žalobce porušil § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“); 2. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti tím, že v období od 1. 1. 2016 do 21. 7. 2016 umožnil výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah osobě R. D., (...), státní příslušnost Ukrajina, který pro žalobce v jeho provozovně na adrese X vykonával svářečské práce, čímž žalobce porušil § 3 zákoníku práce; 3. umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti tím, že v období od 1. 1. 2016 do 20. 5. 2016 umožnil výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah osobě O. D., (...), státní příslušnost Ukrajina, který pro žalobce v jeho provozovně na adrese X vykonával svářečské práce, čímž žalobce porušil § 3 zákoníku práce. (výrok I.).

2. Za spáchaný správní delikt byla žalobci uložena podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 250 000 Kč, kterou měl uhradit do 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (výrok II.). Zároveň byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč do 15 dnů ode dne nabytí tohoto rozhodnutí (výrok III.).
3. Správní delikty právnických osob v oblasti zaměstnanosti byly upraveny zákonem o zaměstnanosti. Správní řízení upravuje správní řád.

[III] Žaloba

4. Žalobce nejprve obecně uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné a zásadním způsobem porušuje jeho veřejná subjektivní práva, konkrétně právo na spravedlivý proces a právo na svobodu podnikání.

VYLÍČENÍ ROZHODNÝCH SKUTEČNOSTÍ

5. Žalobce připomněl, že podniká ve strojírenském průmyslu. Provoz zajišťuje jak vlastními zaměstnanci (těch je nyní nedostatek), tak prostřednictvím svých obchodních partnerů, případně jejich poddodavatelů. Žalobce na této bázi spolupracoval i se společností NEZAN, s. r. o. (dále jen „společnost NEZAN“), s níž měl uzavřenou rámcovou smlouvu o dílo ve smyslu § 2 586 a násl. nového občanského zákoníku, jejímž předmětem bylo provádění služeb vedoucích ke zhotovení hmotných věcí (dále též „rámcová smlouva“). Cena za plnění předmětu rámcové smlouvy v sobě zahrnovala i cenu za pronájem pracovních nástrojů a pomůcek.
6. Současně měl žalobce se společností NEZAN uzavřenou i nájemní smlouvu, na jejímž základě mohla společnost NEZAN, resp. její dodavatelé, konat práci na pracovišti žalobce.
7. Spolupráce mezi žalobcem a společností NEZAN fungovala na tom principu, že žalobce poptal u této společnosti relevantní plnění, které bylo oceněno jednorázovou částkou zahrnující všechny aspekty prováděné činnosti, společně učinili dohodu o termínu plnění a následně došlo k započetí plnění díla. To bylo z ekonomických důvodů prováděno

zásadně na pracovišti žalobce, přičemž žalobce žádným způsobem neovlivňoval, kdo a jak dané dílo bude plnit. Žalobce měl sice o složení osob na svém pracovišti povědomí z důvodu zajištění bezpečnosti, ale práci a pohyb pracovníků společnosti NEZAN na pracovišti nijak dlouhodobě neevidoval, ani tato data nekonsolidoval.

8. Pracovníci společnosti NEZAN přebírali pokyny přímo od této společnosti a zástupci společnosti NEZAN docházeli na pracoviště žalobce kontrolovat jejich práci a přebírat jimi vytvořená díla. Vzhledem k tomu, že na pracovišti žalobce byli přítomni i vedoucí zaměstnanci žalobce, ti se mohli částečně podílet na kontrole díla vyhotovovaného dodavateli společnosti NEZAN. Pokud k tomu v některých případech došlo, stalo se tak zejména z důvodu větší efektivity vzájemné spolupráce žalobce a společnosti NEZAN. Spolupráce mezi společnostmi NEZAN a žalobcem probíhala striktně v podnikatelském režimu a jejím výsledkem mělo být zhotovené dílo bez ohledu na způsob jeho provádění.

(sub III. žaloby) ŽALOBNÍ NÁMITKY

9. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal odvolací námitky a zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný taktéž věcně nesprávně posoudil skutkový stav a konstatoval naplnění znaků závislé práce, ačkoliv toto jejich naplnění nijak neprokázal. Současně dezinterpretoval některé z odvolacích námitek a nezjistil skutkový stav bez důvodných pochybností. Napadené rozhodnutí je proto nesprávné, nezákonné a došlo jím k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv.

A) Napadené rozhodnutí je odůvodněno v zásadě pouhým odkazem na prvoinstanční rozhodnutí, proč je nepřezkoumatelné

10. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na několika místech pouze odkázal na znění prvoinstančního rozhodnutí, což odůvodnil tím, že dle judikatury je takový postup aprobovaný. Žalobce sice s obecnými tezemi uvedenými v citovaných rozhodnutích souhlasí, avšak na přezkoumávaný případ nebyly dle jeho přesvědčení aplikovatelné a rozhodně přímo nedopadaly na přezkoumávanou problematiku. Např. v odkazovaném rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2011, č.j. 22 Ca 294/2009-41, tento soud konstatoval, že „*pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně jako jeden celek*“, což je přímá citace výroku Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č.j. 6 A 68/93-10, na který žalovaný taktéž odkazuje. V obou případech je však tento závěr vztažen k posouzení jiné právní otázky, nikoliv k tomu, aby podporoval řádnost odůvodnění odvolacího rozhodnutí spočívající v pouhém odkazu na rozhodnutí prvostupňové.
11. Naopak, odůvodnění pouhým odkazem na jiný dokument konstantní judikatura zapovídá. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 5. 9. 2007, č.j. 1 As 24/2007-33, konstatoval mj. toto: „*Způsob, jakým krajský soud odůvodnil nyní přezkoumávaný rozsudek, však nelze považovat za souladný se zákonem. Odůvodnění odkazem na předchozí, sice fyzicky existující a účastníkům doručený, avšak zrušený, rozsudek odporuje nejen ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s., které jasně stanoví náležitosti každého jednotlivého rozsudku soudu, ale především způsobuje nepřezkoumatelnost takového soudního rozhodnutí. Odůvodnění rozsudku je jeho nezbytnou a integrální součástí, tzn. nelze jej vydělovat jakkoli mimo listinu, v níž je rozsudek obsažen. Jestliže se krajský soud zcela ztotožňoval s odůvodněním svého dřívějšího rozsudku, mohl uvedenému požadavku dostát zcela jednoduše za využití základních funkcí textového editoru.*“. Ústavní soud k otázce požadavku na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí v

nálezu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03, uvedl, že „obdobně jako ve skutkové oblasti, i v oblasti nedostatečně vyložené a zdůvodněné právní argumentace nastávají obdobné následky vedoucí k neúplnosti a zejména k nepřesvědčivosti rozhodnutí, což je ovšem v rozporu nejen s požadovaným účelem soudního řízení, ale též i se zásadami spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny), jak jim Ústavní soud rozumí“. Z citované judikatury plyne, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže obstát, protože je nezbytné toto rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušit.

B) Žalovaný neprokázal, že byly naplněny všechny (nebo alespoň některý) ze znaků závislé práce

12. Žalobce v rámci předchozích vyjádření ve věci a v jím podaném odvolání vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil, proč spolupráce mezi společnostmi NEZAN a žalobcem nenaplněovala znaky závislé práce. Oblastní inspektorát ani žalovaný však k této argumentaci nepřihlédl a neprokázali, že k naplnění znaků závislé práce došlo.
13. Obecně platí, že mezi znaky závislé práce patří (i) výkon práce ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, (ii) práce vykonávaná jménem zaměstnavatele, (iii) práce vykonávaná podle pokynů zaměstnavatele a (iv) osobní výkon práce zaměstnancem.
14. Stran vymezení závislé práce lze odkázat na judikaturu správních soudů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35 (který i žalovaný cituje v napadeném rozhodnutí) uvedl, že ačkoliv je prokazování znaků jako je soustavnost či vztah podřízenosti vůči zaměstnavateli v konkrétních případech pro inspektoráty práce velmi náročný úkol, nelze na ně rezignovat a „namísto odlišování různých činností jednu z nich prohlásit za neexistující (tedy tvrdit, že závislou prací je vlastně jakákoliv činnost, kterou jeden člověk vykonává pro druhého podle jeho požadavků)“. Kasační soud zároveň doplnil, že „není zkratka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život.“ V témže rozsudku je pak konstatováno, že správní orgány musí při „postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“. Žalobce byl přesvědčen, že smluvní vztah se společností NEZAN, tím spíše s pracovníky, nijak definici závislé práce nenaplnuje.
15. Mezi pracovníky společnosti NEZAN a žalobcem, ani mezi žalobcem a společností NEZAN nikdy neexistoval vztah nadřízenosti a podřízenosti. Mezi pracovníky společnosti NEZAN a žalobcem nadto neexistoval vztah žádný. Pokud oblastní inspektorát, příp. žalovaný, měl dojem, že by se mohlo jednat ze strany pracovníků o výkon závislé práce, měl svá zkoumání přesunout na vztah mezi společností NEZAN a těmito pracovníky. To proto, že pracovníci zcela jednoznačně uvedli, že veškeré záležitosti (čas a místo plnění díla, jeho obsah, a výplatu finančních prostředků) řešili právě s touto společností, nikoliv s žalobcem. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nadto citoval rozsudek kasačního soudu, v němž je uvedeno: „Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou.“

16. Prvoinstanční správní orgán i žalovaný přitom na posouzení subjektivní stránky vztahu mezi pracovníky a žalobcem zcela rezignovali. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí (str. 7) snažil existenci subjektivní stránky odůvodnit odkazem na rozhodovací praxi, přičemž dovodil konkludentní vůli ze strany pracovníků být ve vztahu k žalobci jako jeho zaměstnanci. To se však ve skutečnosti žalovanému nepodařilo prokázat a v průběhu celého správního řízení nebylo ze strany oblastního inspektorátu ani žalovaného zjišťováno, co bylo skutečnou vůlí pracovníků. Žalovaný tím popřel i svobodu volby pracovníků k výběru jejich povolání.
17. Dále, ze strany správních orgánů byla zřejmá snaha o účelovou argumentaci, neboť je zjevné, že v rámci smluvních vztahů žalobce a společnosti NEZAN nebylo možné o výkonu práce jménem zaměstnavatele – žalobce – hovořit. Žalobce zdůraznil, že všichni pracovníci společnosti NEZAN vykonávali činnosti na základě smluv s touto společností, nikoliv žalobcovým jménem. Na tom nic nemění ani fakt, že případné vady děl byly vytýkány pracovníkům samotným. Pokud by vady nebyly opraveny na místě, vzniklo by žalobci právo z vadného plnění vůči společnosti NEZAN, jak je obvyklé v obchodním styku. Z tohoto pohledu tedy nelze občasné vytknutí vad pracovníkům brát jako důkaz o existenci výkonu závislé práce.
18. Žalobce rovněž zdůraznil, že pokyny pracovníkům nebyly udíleny žalobcem, ale společností NEZAN. To potvrdil i pan P. ve výpovědi, podle které společnost NEZAN u něho činila objednávky a této společnosti pak následně fakturoval svou práci za dílo jako celek. Podle slov pana P., společnost NEZAN dále domlouvala s žalobcem předmět díla a následně byla tato informace předána panu P.. Společnost NEZAN se rovněž postarala i o zaškolení tohoto pracovníka. To potvrdil i výslech pana Ch. (jednatel společnosti NEZAN), který dle svých slov pracovníky řídil, zaučoval a zajistil i školení BOZP. Svým pracovníkům též sděloval požadavky na jejich činnost a termíny, v nichž mají tuto činnost u žalobce vykonávat. Zástupce společnosti NEZAN pravidelně navštěvoval provozovnu žalobce, a to za účelem kontroly pracovníků a přebírání díla od pracovníků. Práce pracovníků byla tedy vykonávána zásadně na základě pokynů společnosti NEZAN, nikoliv žalobce. To nemohla zvrátit ani skutečnost, že pracovníci vykonávali činnost na pracovišti žalobce v předem vymezeném časovém rámci a svou přítomnost krátkodobě evidovali. Toto opatření existovalo výhradně z bezpečnostních důvodů, nikoliv aby žalobce kontroloval dobu, po kterou se pracovníci na pracovišti nacházejí. Pracoviště bylo navíc pronajímáno ze strany společnosti NEZAN, která žalobci hradila za pronájem odpovídající finanční částku.
19. Ani skutečnost, že pracovníci používali žalobcovy pracovní pomůcky a nástroje, neprokazuje naplnění znaků závislé práce. Za jejich poskytnutí platila žalobci společnost NEZAN, která tuto úhradu pak měla možnost požadovat po pracovnících. Využívání vlastních pracovních nástrojů nebylo s ohledem na předmět plnění rámcové smlouvy o dílo uzavřené se společností NEZAN ekonomicky výhodné.
20. Dále, žalobce měl se společností NEZAN uzavřenou rámcovou smlouvu. Jediným předmětem a výsledkem této smlouvy bylo právě zhotovované dílo, a to na základě předem vymezených podmínek mezi žalobcem a společností NEZAN (nikoliv pracovníky). Způsob provedení díla byl kromě kvality a včasnosti mimo sféru vlivu a zájmu žalobce. Společnost NEZAN plnila předmět rámcové smlouvy prostřednictvím pracovníků, s nimiž měla uzavřeny odpovídající smlouvy. Ze strany pracovníků nedocházelo k poskytování schopnosti vykonávat práci, avšak k plnění předem určeného

a detailně vymezeného díla, a to navíc zjevně ve vztahu ke společnosti NEZAN. S faktickou činností pracovníků neměl žalobce co do činění. Žalobce pouze kontroloval dodržování zákonných norem, interních předpisů a konečné kvality výrobků objednávaných třetími stranami. Tento postup je v rámci obchodních vztahů zcela běžný.

21. Je tedy nepopíratelné, že k naplnění znaků závislé práce mezi žalobcem a pracovníky nedošlo, přičemž žalovaný se s výše uvedenými tezemi nijak relevantně nevypořádal.

C) Žalovaný přehlížel skutkový stav a převracel žalobcova tvrzení, proč je napadené rozhodnutí nesprávné

22. Žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že pracovníci „*nevykonávali žádnou specializovanou činnost, v níž by mohli uplatnit rozhodovací volnost, přičemž postupovali podle pokynů žalobce (prostřednictvím pověřeného zaměstnance pana N. a jednatele společnosti NEZAN pana Ch.)*“. Žalovaný se tím dopustil stejného pochybení jako prvoinstanční správní orgán, totiž nezohlednil faktickou existenci smluvního vztahu mezi žalobcem a společností NEZAN.
23. Žalobce na základě rámcové smlouvy požadoval zhotovení díla, které z ekonomických důvodů bylo zhotovováno na jeho pracovišti, přičemž rozhodnými kritérii kvalita a doba dodání. To, který konkrétní dodavatel společnosti NEZAN bude toto dílo plnit, nebylo pro žalobce relevantní. Dodavatelé společnosti NEZAN jistě disponovali zmiňovanou „rozhodovací volností“, jelikož žalobce po nich nepožadoval, aby pro něj pracovali. Vztah společnosti NEZAN s pracovníky pak byl mimo sféru vlivu žalobce.
24. Mylné je rovněž tvrzení, podle něhož žalobce „*poskytoval pracovníkům pracovní nástroje bez jakékoliv úplaty typické pro synallagmatické právní vztahy*“. Žalobce pronajímal pomůcky a pracovní místa společnosti NEZAN za úplatu, přičemž o fungování právního vztahu mezi pracovníky a touto společností neměl povědomí. Tento vztah, který žalovaný považuje za „*bezúplatný*“, byl vztahem úplatným a úhradu za toto plnění získával žalobce dle dohody od společnosti NEZAN. To ostatně vnímal i žalovaný, když na str. 9 napadeného rozhodnutí tvrdil, že činnost pracovníků byla vykonávána i na náklady společnosti NEZAN. Tato skutečnost je v přezkoumávané věci rozhodným argumentem a žalobce opakovaně namítá nedostatečné vypořádání se s touto jeho námitkou. Skutečnost, že se pracovníci navzájem znali a na pracovišti žalobce se chovali jako zaměstnanci, nijak nepopírá fakt, že se jednalo o osoby samostatně výdělečně činné. Zákonem není stanoveno, v jakém režimu musí osoby samostatně výdělečně činné fungovat, tudíž je zcela na jejich volném uvážení, jakou obchodní spolupráci a s kým navážou. V tomto případě si jako zadavatele své práce vědomě zvolili společnost NEZAN, nikoliv žalobce.
25. Žalobce se taktéž striktně ohradil proti tvrzení uvedenému na str. 9 napadeného rozhodnutí, totiž že žalobcův postup měl být obcházením zákona. Žalobce pouze vstoupil do volného podnikatelského obchodního vztahu, v rámci něhož docházelo k plnění jím požadovaného díla. Tuto svobodu podnikání pak správní orgány popřely, čímž zasáhly do žalobcových veřejných subjektivních práv.
26. Ačkoliv žalovaný na str. 10 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*hodnotil samotnou povahu jmenovanými osobami vykonávané práce*“, nehodnotil (nepočítaje odkaz na obecnou judikaturu) subjektivní stránku pracovníků a jejich vůli k tomu být vůči žalobci zaměstnancem. Žalobce to považoval za zásadní tím spíše, když by vůči pracovníkům v zaměstnavatelské pozici měla působit spíše společnost NEZAN.

27. Žalobce v odvolání uvedl, že by závěry prvoinstančního správního orgánu, které nadto převzal i žalovaný, *ad absurdum* znamenaly, že každý majitel stavební firmy, jejíž zaměstnanci by se podíleli na stavbě domu, bude automaticky zaměstnávat každého pracovníka/poddavatele svého obchodního partnera, který se bude na stavbě vyskytovat a současně vykonávat obdobnou činnost jako zaměstnanci stavební firmy, a třeba si nadto půjčí od těchto zaměstnanců kladivo. Žalovaný se k tomuto tvrzení vyjádřil na str. 10 napadeného rozhodnutí, nicméně z této části textu není jakkoliv srozumitelné, co tím chtěl vlastně sdělit a čím žalobcovu námitku a příměr vyvrací. Proto je v tomto ohledu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
28. Stran k pokynům k práci žalobce odkázal na výše uvedené. Prvotní – a zcela nezbytný – pokyn k tomu, že je potřeba zhotovit pro žalobce dílo, předával společnosti NEZAN. Ta pak tyto pokyny distribuovala k pracovníkům. Doplnující pokyny k práci pak zcela logicky probíhaly na pracovišti žalobce. Nelze si představit, že by bylo efektivní, aby tyto pokyny byly předávány opět ve stoprocentní míře přes společnost NEZAN. Žalovaný tak z jeho pohledu považuje za právem aprobevané jednání naprosto neekonomický stav. To lze připodobnit k situaci, jako kdyby při malování pokoje objednatel nesměl malíři (jakožto poddávatelé či zaměstnanci malířské společnosti) říct, že by rád nátěr bílý a nikoliv béžový. To je však v přímém rozporu s faktickým fungováním obchodních vztahů. Co víc, nastavené fungování spolupráce společnosti NEZAN a žalobce není zákonem zapovězeno. To potvrdila i výpověď pana Pirožka, tedy že se společnost NEZAN domlouvala s žalobcem a následně pokyny předávala dál pracovníkům.
29. Žalobce nerozuměl tomu, jak by podle žalovaného mělo zadávání práce fungovat jiným způsobem, tedy tak, aby dle žalovaného nedošlo k naplnění závislé práce. To žalovaný v napadeném rozhodnutí nevysvětlil. Vzhledem k nedostatečným důvodům pro tento závěr je napadené rozhodnutí v této jeho části taktéž nepřezkoumatelné.
30. Co se týče závěrů žalovaného, že jsou pracovníci finančně závislí na žalobci, ani ty nelze považovat za správné. Pokud zde určitá finanční závislost existuje, pak je to závislost na společnosti NEZAN, která pracovníkům zajišťuje zakázky a je zároveň zdrojem příjmů pracovníků. Žalobce byl přesvědčen, že kdyby jeho výroba ze dne na den skončila, společnost NEZAN by zajistila svým poddávatelům další pracovní příležitosti. Nadto, sám pan P. ve své výpovědi uvedl, že pro společnost NEZAN plnil i jiné zakázky než v provozovně žalobce (viz odpověď: „*Nebyl jsem tam pravidelně, bylo to různé, chodil jsem i do jiné firmy*“).
31. Nesprávné jsou i teze žalovaného, že stanovení ceny za dílo dle odvedené práce je „*podklad, který výkon závislé práce dotčených pracovníků prokazuje*“. Tento závěr je na první pohled nelogický, jelikož úhrada dle vykonané činnosti je zcela běžným rysem obchodních vztahů. Navíc, žalovaný tím nevyvrátil námitku, že žalobce neměl, ani nechtěl mít povědomí o odměňování pracovníků a cenu za dílo hradil společnosti NEZAN. I proto je napadené rozhodnutí nejen nesprávné, ale i nepřezkoumatelné.
32. Žalovaný na str. 11 napadeného rozhodnutí taktéž zkreslil žalobcovy námitky. Žalobce v odvolání toto: „*Dovozování naplnění znaků závislé práce ze strany OIP odkazem na provedené BOZP a PO školení, které bylo provedeno nad rámec proškolení ze strany společnosti NEZAN, účastník řízení považuje za irrelevantní. Účastníku řízení nemůže jít k tíži skutečnost, že v rámci své opatrnosti dal pracovníkům možnost zopakovat si pravidla BOZP a PO.*“. Tuto námitku žalovaný vyvracel tvrzením, že se „*nejedná o bernou minci, ale o malou část ze souboru důkazů svědčících o naplnění závislé práce.*“. Toto vypořádání však v

žádném případě nemůže obstát ve světle konstantní rozhodovací praxe. I z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

33. Co se týče výkladu výroku pana N., mistra výroby, že *přebíral* od pracovníků dílo, žalobce uvedl následující. To, že pan N. při výpovědi použil tento obrat, žalobce nepovažoval za rozporné s jeho argumentací. Předpokládal, že oblastní inspektorát nebude výroky právních „laiků“ škatulkovat dle právního významu jimi užívaných pojmů, a proto zkreslenost výpovědi pana N. nenamítal. O absurdním výkladu prvoinstančního správního orgánu se dozvěděl až v rámci prvoinstančního rozhodnutí, proti čemuž okamžitě brojil v odvolání. Žalovaný tuto námitku relevantním způsobem nevyvrátil, pouze uvedl, že je to pouhý žalobcův subjektivní výklad. To pro řádné odůvodnění rozhodnutí nemůže postačovat.
34. Ani tvrzení žalovaného, že pracovníci „*neuplatňovali navenek jiný projev vůle, než že se podřídili stanoveným podmínkám účastníka řízení (žalobce)*“, nemůže ve světle skutečností obstát. Právní vztah mezi žalobcem a společností NEZAN vznikl jako realizace podnikatelského záměru, na což měl žalobce plné právo. Společnost NEZAN projevila vůli spolupracovat se žalobcem a pracovníci projevili vůli spolupracovat se společností NEZAN. Správní orgány tuto konstrukci odmítly pochopit jako běžný podnikatelský nástroj k realizaci zisku a neustále se všemi možnými cestami snažily dovodit obcházení, či dokonce porušení zákona. Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný se s námitkami žalobce nevypořádal zákonným způsobem a nesprávně posoudil existující skutkový stav.

D) Žalovaný pochybil, když neprovedl další důkazy k řádnému zjištění skutkového stavu věci

35. Oblastní inspektorát postupoval nezákonně, když ze tří pracovníků vyslechl pouze jednoho, což žalobce namítal v odvolání. Žalovaný však tento postup potvrdil a napadené rozhodnutí postavil pouze na převzatých tvrzeních již založených ve správním spise. Co víc, argumentace žalovaného je vnitřně rozporná, jelikož žalovaný na jedné straně uvedl, že „*s ohledem na nutnost přetlumočení jejich výpovědi (tj. výpovědi pánů D.) vyvstávala další pochybnost a jejich vypovídací hodnotě*“, avšak na straně druhé odkázal na prvotní výpovědi obou pánů v češtině (např. str. 11 napadeného rozhodnutí) a považoval je za relevantní i přesto, že vznikly bez účasti příslušných tlumočnicků. Z daného vyplývá, že žalovaný považoval výroky některých pracovníků za relevantní pouze tam, kde to bylo žalovanému příhodné. To je ovšem v přímém rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů, k jejímuž dodržování je žalovaný povinen. Žalovaný tak pochybil, když neprovedl dokazování tak, aby zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou skutkové pochybnosti.

E) Žalovaný řádně neposoudil naplnění materiální stránky přestupku

36. Vedle výše uvedených pochybení žalovaný taktéž neprovedl řádné posouzení naplnění materiální stránky přestupku. Platí, že základním principem správního trestání je zásada subsidiarity trestního postihu, která „*vyjadřuje požadavek omezit trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností a společenskou nebezpečností protiprávních jednání, kdy je nezbytný zásah příslušných orgánů a kdy nedostačují jiné prostředky a nástroje*“. (srov. Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 446.). Z ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu vyplývá požadavek, aby správní trestání a správněprávní odpovědnost byla uplatňována jen za stanovených podmínek a v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 5 nového přestupkového zákona stanoví, že přestupkem je společensky

škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Proto je nutné tuto společenskou škodlivost jako materiální stránku přestupku pečlivě vyhodnotit. To však správní orgány neučinily. Povinnost posoudit materiální stránku přestupku plyne i ze stávající judikatury správních soudů. Lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 7 As 88/2013-28, v němž bylo konstatováno následující: *„Aby tedy mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu – jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 13, č. 1338/2007 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, dostupné na www.nssoud.cz). Tvrdí-li tedy delikvent, že jeho jednání nenaplnňuje materiální stránku správního deliktu, musí správní orgán (respektive posléze soud) ve svém rozhodnutí uvést, v čem spatřuje její naplnění, tj. proč jednání považuje za společensky škodlivé.“*

37. Správní orgány neodůvodnily, proč by žalobcovo jednání mělo být společensky škodlivé. Žalobce pracovníkům neupíral možnost u něj pracovat v zaměstnaneckém poměru, pokud by o to měli zájem. Vzhledem k tomu, že pracovněprávní předpisy mají zejména chránit slabší stranu, v tomto případě (dle názoru žalovaného) pracovníky, je nutné posuzovat, zda ke krácení jejich práv dochází. V tomto ohledu je zřejmé, že spolupráce pracovníků a společnosti NEZAN probíhala dobrovolně a pracovníci (ani v rámci svědeckých výpovědí) nevyjádřili vůli spolupracovat na bázi zaměstnaneckého poměru s žalobcem. Z důvodu vyšší míry volnosti, vysoké poptávky po tomto druhu činnosti a dalších výhod podnikání však žalobce předpokládá, že jsou pracovníci se způsobem jejich výdělečné činnosti plně spokojeni (ostatně nic nenaznačuje opak). Nikomu tak v tomto ohledu nevznikla žádná újma. Proto materiální stránka přestupku nemohla být naplněna a v případě tvrzeného jednání tak nelze konstatovat spáchání přestupku.

F) Žalovaný neposoudil výši pokuty v souladu se zákonem

38. Žalobce v odvolání namítal, jakou (či zda) provedl oblastní inspektorát (co do posouzení aplikované právní úpravy) relevantní úvahu. Žalovaný se s touto námitkou nijak nevypořádal, pouze připojil úvahu o posouzení aplikace rozhodné právní úpravy. K vadě napadeného rozhodnutí se žalovaný nevyjádřil. I pro toto pochybení je napadené rozhodnutí nezákonné a mělo by být zrušeno.
39. Žalovaný na str. 14 napadeného rozhodnutí uvedl, že *„nelegální zaměstnávání narušuje a negativně ovlivňuje podmínky trhu práce a nepříznivě působí na jeho rovnováhu, když nedodržováním zákonných povinností při zaměstnávání cizinců byl také účastník řízení (tedy žalobce) konkurenčně zvýhodněn na poli pracovního trhu proti jiným zaměstnavatelům, kteří zákonem vymezené povinnosti plní.“* Žalovaný však již neuvedl, čím žalobce podmínky trhu práce narušil, proč je ono tvrzení neodůvodněné a zákonem neakceptovatelné.
40. Žalovaný se dále nevypořádal ani s tím, že žalobce namítal nepřiměřenost vyměřené pokuty. Ačkoliv žalobce nepovažoval závěry správních orgánů ohledně spáchaných přestupků za správné, i v případě, že by bylo řádně prokázáno, že k tvrzeným přestupkům došlo, měla být uložena pokuta v nižší výši. V tomto ohledu namítal, že je nutné přihlídnout k jeho úmyslu pouze zajistit kontinuální provoz jeho závodu, proč je vstoupil do obchodního vztahu se společností NEZAN. Faktické fungování spolupráce mezi pracovníky a společností NEZAN (které správní orgány odmítly brát v potaz) bylo

zcela mimo rámec jeho pravomocí. Žalobce tak nenapadal přiměřenost pokuty ve vztahu k majetkovým poměrům, ale k samotnému tvrzenému přestupku, s čímž se žalovaný nijak nevypořádal.

41. Ani pobídnutí žalovaného, že by měl žalobce zvýhodnit platové podmínky, a tím by dosáhl zaměstnání dostatečného množství osob, nelze považovat za relevantní. Z vyjádření žalovaného jasně plyne, že tento nemá povědomí o současném pracovním trhu, kde je postavení zaměstnance obecně vnímáno jako méně výhodné (nejen ve vztahu k finanční stránce) než postavení osoby samostatně výdělečně činné.
42. Žalobce byl přesvědčen, že jeho spolupráce se společností NEZAN probíhala zcela v souladu se zákonem a nedošlo ke spáchání přestupku. I v případě, kdy by se o přestupek jednalo, žalovaný nezohlednil okolnosti spáchání tvrzených přestupků a další relevantní okolnosti, tudíž je vyměřená pokuta ve výši 350 000 Kč pokutou nepřiměřenou.
43. Žalovaný pochybil, když neposoudil skutkový stav v souladu se zákonem a shledal, že došlo k naplnění znaků závislé práce, ačkoliv k jejich naplnění nedošlo, tím spíše nebylo prokázáno. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornost a žalovaný v něm účelově dezinterpretoval výroky žalobce. Žalovaný taktéž pochybil, když rozhodl, aniž by skutkový stav zjistil bez důvodných pochybností. Žalovaný dále zcela opomenul existenci běžného obchodního vztahu mezi žalobcem a společností NEZAN. Tím žalovaný porušil žalobcovo právo na spravedlivý proces a právo na svobodu podnikání, tedy zasáhl do žalobcových veřejných subjektivních práv.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

44. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 13. 8. 2018, v němž setrval na tom, že se žalobce vytýkaného správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti dopustil, a to třemi skutky. Vzhledem k tomu, že se žalobní námitky překrývaly s námitkami, které byly žalobcem vznášeny již dříve v průběhu řízení, odkázal žalovaný v podrobnostech na odůvodnění napadeného (zejména na str. 5 – 15) i prvoinstančního (str. 17 – 25) rozhodnutí. Na podkladě řečeného žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Repliky

45. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou ze dne 23. 11. 2018. Žalovaný dle žalobce bagatelizoval žalobní námitky, když se snažil navodit dojem, že žalobce namítal v zásadě pouze nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný dezinterpretoval tvrzení, která žalobce uvedl v žalobě, a to zejména ve vztahu k otázce svědeckých výpovědí.
46. Jak žalobce namítal v žalobě, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a to zejména proto, že žalovaný místo řádného odůvodnění odkázal na předcházející prvostupňové rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost však není jedinou vadou napadeného rozhodnutí.
47. Nesprávnost a nezákonnost postupu žalovaného žalobce dovodil a řádně odůvodnil již v žalobě. Žalovaný se snažil žalobcovy závěry vyvrátit. Činil tak s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III ÚS 989/08, který má dle názoru žalovaného potvrdit možnost odůvodnění rozhodnutí druhého stupně v zásadě pouze odkazem na rozhodnutí prvostupňové. V tomto nálezu se však Ústavní soud žádným způsobem nevyjádřil k tomu, zda odůvodnění odkazem na závěry jiného rozhodnutí je či

není právem aprobované. Ani v dalších zmiňovaných rozhodnutích (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2013, č.j. 8 Afs 41/2012, a ze dne 3. 7. 2013, č.j. 1 As 17/2013-50), taktéž není zákonnost odůvodnění rozhodnutí pouhým odkazem na již existující rozhodnutí posuzována. Žalovaný účelově vytrhoval z kontextu zmiňovaných rozhodnutí pouze jedinou opakovaně citovanou pasáž, která má prokazovat správnost jeho postupu, ta se však týká jiného právního problému (*„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“*). Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí onen „*ucelený argumentační systém*“ nevystavěl. Tento postup nemůže být v rámci soudního přezkumu předmětné věci aprobován. Žalovaný nemohl naplnit povinnost vyhotovit zákonné správní rozhodnutí pouze tím, že odkázal na prvoinstanční rozhodnutí. Žalobce navíc upozornil, že v jím podaném odvolání uvedl několik nových zásadních argumentů, pro které považoval prvoinstanční rozhodnutí za nezákonné, a žalovaný se s těmito tvrzeními nijak nevypořádal. Výklad žalovaného je tedy i z tohoto pohledu zcela absurdní. Pokud by bylo dostačující odůvodnit rozhodnutí o odvolání odkazem na původní prvostupňové rozhodnutí, byl by institut odvolání pouze formálním prostředkem, jak se dobrat k soudnímu přezkumu. To však samozřejmě odporuje smyslu a účelu odvolání a subsidiaritě soudního přezkumu správních rozhodnutí.

48. Pokud žalovaný uvedl, že by *„vyjádření žalovaného nepřineslo ničeho nového“*, nelze to přičítat k tíži žalobci, ale žalovanému samotnému. Žalobce v odvolání pečlivě vymezil, v čem spatřoval nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí a žalovaný se těmito námitkami nijak uspokojivě nezaobíral. Pokud žalovaný nedokázal argumentaci žalobce vyvrátit novými a důvodnými argumenty, již to samo o sobě vzbuzuje pochybnosti o zákonnosti napadeného rozhodnutí.
49. Dále, žalovaný namítal, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, sp. zn. 1 As 24/2007, který na podporu svých tvrzení citoval žalobce, nejsou na posuzovanou věc aplikovatelné. To údajně proto, že soud v tomto případě odkazoval na zrušený rozsudek a žalovaný odkazoval na nezrušené rozhodnutí. Tato rozdílnost však na obecných závěrech Nejvyššího správního soudu ničeho nemění a tyto závěry potvrzují tvrzení žalobce, tedy že odkázat na existující prvostupňové rozhodnutí pro zákonnost vydávaného rozhodnutí nepostačuje. Žalovaný dále tvrdil: *„Pokud by žalovaný v podstatě nadbytečně pouze opakoval vyjádření a hodnocení, která již jednou byla vtělena do rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, neznamenalo by to pro žalobce zjevně žádnou změnu, co se týká možnosti jeho obrany, neboť by se docílilo pouze toho, že mu tytéž argumenty byly předneseny dvakrát“*. Zmíněný rozsudek však tuto argumentaci přímo vyvrací, jelikož v něm Nejvyšší správní soud mj. uvedl i následující: *„Odůvodnění rozsudku je jeho nezbytnou a integrální součástí, tzn. nelze jej vydělovat jakkoli mimo listinu, v níž je rozsudek obsažen. Jestliže se krajský soud zcela ztotožňoval s odůvodněním svého dřívějšího rozsudku, mohl uvedenému požadavku dostát zcela jednoduše za využití základních funkcí textového editoru.“* Tuto možnost měl zcela jistě i žalovaný. I optikou citované judikatury je tak nutné napadené rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné.
50. Žalobce v žalobě detailně vymezil, v jakých ohledech žalovaný selhal při posouzení skutkového stavu v přezkoumávané věci. K těmto výtkám se žalovaný nijak nevyjádřil a

pouze se snažil bagatelizovat žalobcovu argumentaci. Žalovaný tvrdil, že žalobce lpěl na formálně navozených smluvních vztazích mezi ním a společností NEZAN. Je pravdou, že na existenci a objektivně vymezených podmínkách obchodní spolupráce se společností NEZAN žalobce trval, nejednalo se však o jakýsi formálně navozený vztah, ale řádnou spolupráci mezi dvěma ekonomickými subjekty. Žalobce z důvodu nedostatku vlastních kapacit, který nebyl zapříčiněn jeho vinou, pouze poptal po společnosti NEZAN plnění díla. Toto dílo bylo dle obchodních zvyklostí vymezeno vzájemnou dohodou mezi společností NEZAN a žalobcem a dále upřesňováno prostřednictvím dílčích objednávek. Společnost NEZAN dané dílo plnila, a to prostřednictvím svých poddodavatelů. Žalobce podotkl, že pokud by chtěl žalovaný násilně dovodit existenci nějakého zastřeného pracovněprávního vztahu, možná by se mu tak činilo snadněji právě v případě vztahu společnosti NEZAN a jejích poddodavatelů (tím však žalobce nijak nepředjímá závěry takového zkoumání). Posouzení skutkového stavu a existence znaků závislé práce tak, jak bylo konstatováno žalovaným, neodpovídá skutečnosti. To žalobce namítal již v žalobě, konkrétně v části B) a C).

51. Žalovaný dále tvrdil, že odměna plynoucí od žalobce k poddodavatelům společnosti NEZAN prokazuje jejich ekonomickou závislost. Žalobce ponechal stranou, že toto tvrzení je jakýmsi „výkřikem“, kterým se žalovaný najednou vyjadřuje ke konkrétní námitce žalobce. Tento závěr je lichý, jak prokazují skutečnosti zjištěné v průběhu správního řízení. Jak ostatně uvedl jeden z poddodavatelů společnosti NEZAN – „*Nebyl jsem tam [v provozovně žalobce, pozn.] pravidelně, bylo to různé, chodil jsem i do jiné firmy*“. Pokud by měla existovat nějaká ekonomická závislost, existuje pouze mezi společností NEZAN a jejími poddodavateli.
52. Žalobce namítal, že žalovaný postupoval nezákonně, když aproboval pochybení prvostupňového orgánu, který nevyslechl relevantní okruh svědků, a zároveň žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou vnitřní rozpornosti. Žalovaný se vůči první námitce ohradil tím, že správní orgán nemá povinnost v souladu se zásadou hospodárnosti provést výslechy dalších osob, pokud jejich výpovědi disponuje z předchozí fáze správního řízení, a proto další výslechy neprovedl. S tím žalobce v obecné rovině může souhlasit, avšak v tomto konkrétním případě daná argumentace nemohla obstát. To, že správní orgán výslech předmětných osob neprovedl, znemožnilo zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. To pak vedlo k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný dále očividně přehlédl skutečnou povahu námítky vůči vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na jedné straně uvedl, že „*s ohledem na nutnost přetlumočení jejich výpovědi (tj. výpovědi pánu D.) vyvstávala další pochybnost o jejich vypovídací hodnotě*“, a na straně druhé na prvotní výpovědi obou pánů v češtině odkázal a považoval je za relevantní i přesto, že vznikly bez účasti příslušných tlumočnicků. Z toho zcela jasně vyplývá, že tyto výpovědi jako typ důkazu za „*ve všech ohledech relevantní*“ nepovažuje, jak se žalovaný snažil tvrdit. Z těchto důvodů je napadené rozhodnutí vnitřně rozporné a jako takové nezákonné.
53. Žalovaný dále pochybil i v tom, že nesprávně posoudil naplnění materiální stránky přestupku. Dané se žalovaný snažil zhojit odkazem na prvoinstanční rozhodnutí, což nemůže obstát. Žalovaný opětovně přehlíží fakt, že tvrzený přestupek srovnává s umožněním výkonu nelegální práce jako takové, což je na první pohled pochybení daleko závažnějšího charakteru, než tvrzené pochybení žalobce. Ačkoliv žalobce vnímá rizika

nelegálního zaměstnávání, i kdyby připustil, že se přestupku dopustil (což odmítal), nemohlo se jeho jednání projevit v narušení pracovního trhu a v negativním působení na jeho rovnováhu. Toto jednání taktéž nemohlo naplnit kritérium společenské škodlivosti a materiální stránka přestupku tak nemohla být naplněna. Co se týče výše pokuty, žalobce z výše uvedených důvodů i nadále považoval částku 250 000 Kč za nepřiměřenou. Žalobce zásadně vystupuje jako řádný zaměstnavatel, který zaměstnává více než 200 pracovníků a pracovní pozice na tzv. plný úvazek neustále nabízí. Jak žalobce opakovaně uvedl, to, že byl nucen navázat spolupráci se společností NEZAN, bylo zapříčiněno pouze nedostatkem personálních zdrojů; lidově řečeno pracovníků, kteří by byli ochotni s žalobcem vstoupit do pracovněprávního vztahu. Tuto možnost by přitom žalobce preferoval. Žalobce uzavřel, že nemůže být sankcionován za to, že je na pracovním trhu nedostatek pracovních sil, protože musí plnění předmětu svých zakázek zajišťovat externě.

[V] Posouzení věci soudem

54. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
55. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
56. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
57. Při soudním jednání konaném dne 26. 8. 2020 setrvali účastníci řízení na svých argumentech.
58. Žaloba není důvodná.
59. Žalobci byla za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, neboť umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e).
60. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 i bodu 2.*
61. Podle 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona se nelegální práci rozumí 1. výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo 2. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.
62. Podle § 3 zákoníku práce, *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*
63. Podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, *za správní delikt se uloží pokuta do*

10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.

64. Leitmotivem žalobního návrhu je tvrzení, že žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí v zásadě pouhým odkazem na prvoinstanční rozhodnutí, protože je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.
65. Námitka není důvodná.
66. Jistě, judikatura správních soudů i Ústavního soudu obecně zapovídá vypořádání odvolacích (ale i žalobních) námitek provedené bez dalšího pouhým odkazem na jiné rozhodnutí. Vždy musí být výsledovatelné, jakými úvahami se správní orgány řídily a z čeho vycházely. Ve věci souzené krajským soudem se celým průběhem správního řízení vine určitá linie žalobcových námitek, které byly postupně vypořádávány prvoinstančním i odvolacím správním orgánem. Ony námitky byly upřesňovány, doplňovány, avšak vykazují obdobnost a kontinuitu. Ano, žalovaný v některých případech odkázal na to, jak bylo žalobcovo tvrzení vypořádáno již dříve oblastním inspektorátem, ale nestalo se tak způsobem, kdy by bylo třeba přitakat žalobci, tzn., že by odvolací správní orgán nedostal své povinnosti vypořádat se s námitkami uvedenými v odvolání. Pokud již bylo něco vyjasněno prvoinstančním správním orgánem a odvolací správní orgán se s takovým názorem ztotožnil a stejnou námitku vypořádal souhlasným odkazem na argumentaci již vyjevenou, dostal tím řádně svým povinností. Základním předpokladem ovšem je, že nalézací orgán se s námitkou vypořádal řádně. Pokud by tomu tak nebylo, byl by postup druhoinstančního správního orgánu nepřijatelný, neboť odvolatel by přišel o možnost, aby bylo na jeho tvrzení náležitě odpovězeno. Nic takového se však v souzené věci nestalo. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul námitky uplatněné v odvolání a ke každé z nich se určitým způsobem vyjádřil. Někde přistoupil k vlastní argumentaci, někde odkázal na argumentaci oblastního inspektorátu. V takovém případě je však odkazováno na již řádně vypořádanou obdobnou/totožnou námitku. Nedošlo tak k porušení práva na spravedlivý proces tím, že by se účastníku řízení nedostalo odpovědi od prvoinstančního nebo odvolacího správního orgánu. Bylo tak možné přitakat postupu žalovaného, který vypořádal odvolací argumentaci za pomoci rozumně podaných citací z textu prvoinstančního rozhodnutí, aniž vymýšlel, jak jinými slovy znovu říct totéž. Místo toho ve vztahu k jednotlivým argumentům odvolání přiléhavě odkázal na závěry oblastního inspektorátu, které si přisvojil se souhlasnou poznámkou (analogicky lze k přijatelnosti takového postupu v soudním řízení správním odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, resp. ze dne 12. 12. 2013, č.j. 7 Afs 96/2013-34; rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz).
67. Další skupina žalobních tvrzení mířila na nedostatečné prokázání naplnění všech (nebo alespoň některých) znaků závislé práce. Ani tyto námitky nebyly důvodné.
68. Soud má za to, že z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která tvoří jeden celek, je znatelné, jakým způsobem správní orgány vymezily jednotlivé znaky závislé práce, když přiléhavě vycházely především z judikatury správních soudů (citovány a aplikovány závěry vyjevené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35; ze dne 8. 9. 2011, č.j. 1 Afs 53/2011-208, resp. ze dne 10. 7. 2014, č.j. 3 Ads 101/2013-28) a ze zákoníku práce. Ony znaky závislé práce byly vymezeny správně a u

každého z nich pak správní orgány uvedly (opět správně), v čem shledávají jejich naplnění. Správní orgány vycházely z objektivně zjištěného skutkového stavu, nikoliv ze stavu formálně právního, jak namítal žalobce. Není pravdou, že by správní orgány nerespektovaly faktické postavení společnosti NEZAN ve vztahu k žalobci a nezohlednil reálné fungování dotčených právních vztahů. Naopak, byla to žalobní tvrzení, která akcentovala formální stránku věci.

69. Není účelné opakovat v rozsudku jednotlivé části prvoinstančního, resp. napadeného rozhodnutí. Podstatné je, že argumentace správních orgánů, tak jak ji vyjevily v těchto rozhodnutích, byla přesvědčivá, logická a obstála. Dle názoru soudu ji žalobní námítky nezpochybnil, natož aby ji vyvrátily. Soud proto v podrobnostech odkazuje na odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů.
70. Konečně, jako nedůvodné byly shledány i námítky týkající se nenaplnění materiální stránky správních deliktů, resp. výše sankce za tyto delikty uložené.
71. Stran teoretického vnímání materiální stránky správních deliktů lze především odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, se kterou se zdejší soud ztotožňuje.
72. Kasační soud setrvale konstatuje, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat jejich materiální stránku (viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007, č. 1338/2007 Sb. NSS). Precizní shrnutí tezí stran materiální stránky bylo provedeno např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č.j. 10 As 156/2018-99, kde bylo připomenuto, že jednání (protiprávní) je správním deliktem tehdy, pokud kromě formálních znaků naplní i materiální stránku deliktu – tedy, musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti. To bylo reflektováno i v novém přestupkovém zákonu [zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“)], podle jehož § 5 je přestupkem „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“ I tento zákon, který sjednotil úpravu pro přestupky a bývalé správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, tedy definuje přestupek nejen formálně (výslovná úprava v zákoně), ale též materiálně (společenská škodlivost). Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že i teoretická fronta (ve vztahu k původní úpravě) pracovala s materiální stránkou správního deliktu a společenskou škodlivostí jako se synonymy (MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 52). Kasační soud rovněž citoval důvodovou zprávu k vládnímu návrhu nového přestupkového zákona: „*Materiální znak hraje klíčovou roli právě v hraničních případech, kdy by jeho neposouzení mohlo vést k přepjatému formalismu, k stíhání bagatelních porušení právních povinností a k nespravedlivému rozhodnutí. Tím pak není naplněn ani účel správního trestu, dochází ke snižování autority správních orgánů a k odmítavým postojům veřejnosti. Kromě toho působí materiální znak i "opačným směrem", ve vztahu k trestným činům. I přes snahu zákonodárce se nepodařilo vždy formulovat skutkové podstaty trestných činů tak, aby byla zcela vyloučena shoda formálních znaků trestných činů a správních deliktů. V takovém případě je rozhodujícím kritériem stupeň společenské škodlivosti. Materiální znak (a míra jeho naplnění) bude sebrávat stejnou roli jako doposud - při vyloučení odpovědnosti za přestupek v bagatelních případech a při rozlišení přestupků a trestných činů. Nedostatek nebo nedostačující stupeň společenské škodlivosti činu je podle názoru předkladatele vhodnější řešit právě cestou hmotného práva, protože se jedná o posouzení podmínek odpovědnosti, tedy zodpovězení*

otázky, zda jde, či nejde o přestupek. V případě materiálně-formálního pojetí přestupku vznikne odpovědnostní právní vztah jen tehdy, byl-li při spáchání činu naplněn i materiální znak v potřebné míře a rozsahu, v řízení o přestupku se pak tento vztah realizuje.“

73. Citováno bylo rovněž z rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č.j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS: *„Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje 10 As 156/2018-101 pokračování určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek“*. Lze proto mít za to, že v obvyklých situacích bude materiální stránka přestupku (resp. bývalého správního deliktu) dána. Jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude.

74. Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně judikuje (citováno z rozhodnutí ze dne 25. 4. 2019, č.j. 10 As 156/2018-99, že *„správní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního.“* Na druhou stranu, i přesto, že jsou *„správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly i při odůvodňování svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění. Obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (jak vyplývá z výše uvedené judikatury NSS, jedná se např. o okolnosti jako je míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky deliktu žádný vliv. Tyto zvláštní okolnosti však mohou být zohledněny při stanovení sankce“* (rozsudek ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62, dále srov. např. rozsudky ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 34/2012-28, věc TESCO MA, či ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 330/2017-75, věc ICOM transport).“

75. Soud, ve světle uvedeného, k žalobcově věci konstatuje, že o naplnění materiální stránky správního deliktu nemohlo být pochyb. Nebylo tu oněch výjimečných okolností, které by z konkrétního, jinak „trestného“ jednání, činily jednání, které není postižitelné předpisy správního práva. Naopak, k vytýkanému pochybení docházelo podle skutkových zjištění relativně dlouhou dobu, nešlo o výjimečný exces, jakýsi „chvilkový“ delikt, kde by se případně dalo hovořit o prolomení odpovědnosti za něj.

76. Soud se rovněž neztotožnil s tvrzením, že žalovaný neposoudil výši pokuty v souladu se zákonem.

77. Předně, zákon o zaměstnanosti ve znění účinném v době spáchání správních deliktů definoval kritéria, ke kterým se musí při ukládání pokuty přihlížet (viz § 141 odst. 2

zákona o zaměstnanosti, podle něhož se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán). Tato povinnost splněna byla. V průběhu správního řízení došlo ke změně právní úpravy, a to s přijetím nového přestupkového zákona. I tu postupoval žalovaný správně, když porovnával, zda nová právní úprava není pro žalobce výhodnější. A konečně, správní orgány se zabývaly i otázkou výše ukládané pokuty ve vztahu k žalobcovým majetkovým poměrům. Lze tak uzavřít, že žalovaný se, v návaznosti na rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, s otázkou uložené pokuty vypořádal dostatečným způsobem.

78. Na základě prezentovaných úvah soud dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, a tak ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
79. Žalobce navrhoval, aby soud provedl důkazy listinami ze správního spisu (odvolání proti prvoinstančnímu, vyjádření se k podkladům rozhodnutí, protokol o výpovědi J. P. ze dne 28. 6. 2017, protokol o výpovědi J. Ch. ze dne 29. 8. 2017, protokol o výpovědi F. N. ze dne 28. 6. 2017) a napadeným, resp. prvoinstančním rozhodnutím. K tomuto návrhu soud konstatuje, že správní spis ani žalobou napadená rozhodnutí se ve správním soudnictví k důkazu neprovádí. Správní soudy z nich bez dalšího vycházejí. Dále byly navrhovány výsledky J. P., O. D. a R. D. .. Provedení těchto důkazů bylo soudem zamítnuto, neboť by to bylo, vzhledem k důvodům, které vedly soud k zamítnutí žaloby, zjevně nadbytečné.

[VI] Náklady řízení

80. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. 8. 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.

předseda senátu