



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **H., s. r. o.,**
IČO: X,
se sídlem X,
zastoupené JUDr. Jaroslavem Škubalem,
advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2016, č. j. 339/1.30/16-9, sp. zn. S8-2015-196,

takto:

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

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5979/8.30/15-36 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140

odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena podle ustanovení § 79 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) povinnost úhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobkyně namítá, že řízení je zatíženo vadou spočívající v neprovedení důkazu svědeckou výpovědí J. L., vedoucí kontrolní skupiny, již má být prokázána tendenčnost a neúplnost protokolu o kontrole. Dále namítá nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí pro nesrozumitelnost, neboť toto rozhodnutí postrádá logickou návaznost a stavbu, úvahy o naplnění znaků závislé práce tvoří pouhé dva odstavce a právní posouzení není individualizováno, ale týká se obecně všech zjištěných fyzických osob. Žalobkyně dále upozorňuje na chybné skutkové zjištění, že fakturace odměn se zakládá na počtu odpracovaných hodin, neboť z provedených důkazů vyplývá, že fakturace probíhá na základě množství kontrolovaných kusů nebo na základě tzv. normohodin (počtu kusů převedených dle normy na časový údaj).
3. Následně žalobkyně zpochybňuje závěr žalovaného o naplnění znaků závislé práce. Tvrdí, že zjištěné osoby byly subdodavatelé žalobkyně; pojil je obchodněprávní vztah. Nespojoval je vztah nadřízenosti a podřízenosti, neboť subdodavatelé mohli svobodně odmítnout nabízené zakázky bez uvedení důvodu a mohli své služby poskytovat i jiným subjektům. Odměna je pouze podmínka nutná pro vznik závislé práce, ne však podmínka dostačující. Závěr žalovaného by vylučoval odběratelsko-dodavatelské vztahy například v automobilovém průmyslu, kde jedna ze stran je zpravidla slabší a má jen omezené možnosti vyjednávání o podmínkách poskytování svých služeb. Subdodavatelé nemohou mít přímý odpovědnostní vztah k zákazníkům žalobkyně, jak se vadně domnívá oblastní inspektorát práce i žalovaný. Ti se naopak měli zabývat tím, zda je mezi žalobkyní a subdodavatelem uplatňována limitovaná subjektivní odpovědnost (běžná pro pracovněprávní vztahy) nebo neomezená objektivní odpovědnost (běžná pro vztahy obchodní); právě uplatňování objektivní odpovědnosti potvrzuje provedené dokazování. V prostorách zákazníků žalobkyně byli subdodavatelé oblečení a označeni jinak než její zaměstnanci. Subdodavatelé byli vždy pouze seznámeni s předmětem zakázky a požadavky vyplývajícími z technických norem (ISO), což odpovídá realizaci příkazní smlouvy mezi podnikateli, žalovaný však neprokázal, že by jim při plnění zakázky žalobkyně udílela detailnější pokyny a jejich činnost průběžně kontrolovala a řídila. Žalobkyně od počátku inzerovala, že hledá subdodavatele (OSVČ) pro zajištění třídících služeb (nikoliv zaměstnance).
4. Hodnocení společenské škodlivosti považuje žalobkyně za formální, neodůvodňující zda, čím a v jaké intenzitě mělo jednání žalobkyně této škodlivosti dosáhnout. Domněnka úniku z daňového systému platí jen hypoteticky, neboť žalobkyně by nikdy zjištěné osoby v pracovněprávním poměru nezaměstnala a v případě tzv. švarcsystému je oproti nezaměstnanosti dopad na veřejné rozpočty pozitivní. Žalovaný nepřihlédl k tomu, že skutková podstata správního deliktu zahrnuje více druhů nelegální práce, přičemž oproti nezdaněné práci „na černo“ je jednání přisuzované žalobkyni typově jedním s nejnižší společenskou nebezpečností.
5. Žalobkyně navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a eventuálně, pokud se soud neztotožní s názorem, že žalobkyně se správního deliktu nedopustila, navrhuje upustit od povinnosti k peněžitému plnění ve formě pokuty.

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů, neboť námitky žalobkyně se překrývají s námitkami uplatněnými v průběhu kontrolního a správního řízení. Byl zkoumán skutečný stav věci, který žalobkyně zastírala a tomu přizpůsobovala také doklady (faktury, dodací listy, odběratelské podmínky atd.). Žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 265/2015 – 114 žalovaný nezpochybňuje, jeho závěry však pro projednávanou věc s ohledem na rozdílný skutkový stav obou věcí nepovažuje za příléhavý. Materiální stránka správního deliktu byla bezpochyby naplněna (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 – 23). Nelze paušálně tvrdit, že by umožnění výkonu nelegální práce formou tzv. švarcsystému bylo ze všech možných způsobů spáchání tohoto správního deliktu tím nejméně závažným. Žalovaný navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

7. Ze správního spisu soud zjistil, že příkazem ze dne 3. 4. 2015 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měla dopustit tím, že umožnila zjištěným osobám výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Včasně podaným odporem byl příkaz zrušen a v řízení bylo pokračováno.
8. Zahájení řízení o správním deliktu předcházela kontrola provedená oblastním inspektorátem práce ve výrobním areálu zákazníka žalobkyně (společnosti C. A. C. R. s. r. o.) dne 10. 6. 2014, při níž bylo zjištěno 7 fyzických osob (dále jen „poskytovatelé“), které byly držiteli živnostenského oprávnění a pro žalobkyni vykonávaly třídící a kontrolní činnost. Po slyšení poskytovatelů, prozkoumání webových stránek žalobkyně a opatření listinných dokladů ohledně všech poskytovatelů (zejména dokumentů „Odběratelské podmínky“, dokladů o absolvování školení BOZP, dodacích listů a faktur) oblastní inspektorát práce uzavřel, že žalobkyně umožnila těmto osobám výkon závislé práce kontrolora mimo pracovněprávní vztah, a to minimálně od 6. 1. 2014 (u M. H. minimálně od 2. 5. 2014). Námitky proti protokolu žalobkyně byly dne 18. 9. 2014 zamítnuty jako nedůvodné.
9. Ve dnech 30. 6. 2015 a 2. 7. 2015 se konalo ústní jednání v přítomnosti jednatele žalobkyně a jejího zástupce. Svědeckou výpověď podali všichni poskytovatelé a M. K., zaměstnanec žalobkyně (vedoucí provozu), který se účastnil kontroly.
10. Dne 30. 11. 2015 bylo vydáno v pořadí první rozhodnutí ve věci, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že v rozporu s § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), umožnila poskytovatelům výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, neboť poskytovatelé vykonávali závislou práci – vizuální kontrolu výrobků na přítomnost poškození v halách zákazníka žalobkyně v období od 6. 1. 2014 (M. H. od 3. 5. 2014) do 10. 6. 2014. Za uvedené jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a paušální částka náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
11. Dne 15. 12. 2015 podala žalobkyně odvolání, ve kterém poukázala na neprovedené důkazy, namítla nesprávně zjištěný skutkový stav, zejména chybné hodnocení způsobu fakturace odměny poskytovatelů, jakož i nesprávné právní posouzení. Odůvodnění znaků závislé práce považovala za zcela nedostatečné a neindividualizované.

12. Dne 23. 3. 2016 bylo první rozhodnutí oblastního inspektorátu práce zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Žalovaný se sice ztotožnil s hodnocením jednání žalobkyně jako umožnění výkonu nelegální práce, s odkazem na novelu ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v důsledku nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, a nutnost použít pozdějšího mírnějšího zákona však konstatoval nepřezkoumatelnost prvního rozhodnutí. Žalovaný rovněž zavázal oblastní inspektorát práce k doplnění důvodů, pro které neprovedl důkaz svědeckou výpovědí vedoucí kontrolní skupiny L..
13. Oblastní inspektorát práce vydal dne 12. 5. 2016 prvostupňové rozhodnutí s totožným výrokem.
14. Obsahově obdobné odvolání žalobkyně bylo dne 28. 11. 2016 zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno napadeným rozhodnutím.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.
16. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť obě strany s tímto postupem vyjádřily konkludentní souhlas (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

Vady řízení a rozhodnutí

17. Žalobkyně, podobně jako v průběhu správního řízení, brojí proti neprovedení důkazu svědeckou výpovědí J. L. (vedoucí kontrolní skupiny); tento důkaz navrhovala k prokázání svého tvrzení o zpracování protokolu z kontroly tendenčním způsobem (například chybí skutečnosti, které v průběhu kontroly uváděl její zaměstnanec M. K.). Úplnost protokolu ostatně žalobkyně zpochybňovala od počátku řízení.
18. Soud k této námitce uvádí, že skutečnosti zjištěné při kontrole vedené podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) mohou sloužit jako podklady rozhodnutí ve správním řízení. Účastník řízení však může v průběhu správního řízení svými návrhy skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat, a to bez ohledu na to, zda proti kontrolním zjištěním uplatnil námitky či nikoli (§ 13 kontrolního řádu). O kontrole je sepsován protokol. Náležitosti, které musí být jeho obsahem, stanoví § 12 odst. 1 kontrolního řádu. Důležitou částí protokolu o kontrole jsou kontrolní zjištění [§12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu], tedy uvedení zjištěného stavu věci, a to v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly ve smyslu § 9 písm. a) kontrolního řádu (ve shodě se zásadou materiální pravdy plynoucí z § 3 správního řádu). Kontrolní zjištění představují sumarizovaný popis skutkových zjištění, která vnímala pověřená kontrolující osoba nebo vyplynula z předložených dokladů, a která jsou relevantní k předmětu a účelu kontroly. Oproti odůvodnění rozhodnutí ve správním řízení se ale kontrolní orgán nemusí v protokolu o kontrole vypořádávat s návrhy či námitkami kontrolovaných osob a ani

s jejich případnými vyjádřeními k podkladům kontrolních zjištění. Taková procesní práva kontrolované osoby nemají, neboť ustanovení podobné § 36 odst. 3 správního řádu kontrolní řád neobsahuje. Protokol o kontrole také neslouží k zachycení doslovného průběhu kontroly, nemusí v něm tedy být reprodukováno vše, co kontrolovaná osoba (či její zaměstnanec) během kontroly uvedl. Zjišťování stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly [§ 9 písm. a) kontrolního řádu] nelze též zaměňovat s prováděním důkazů v navazujícím správním řízení.

19. Vedoucí kontrolní skupiny vše, co považovala za podstatné pro naplnění účelu kontroly, v protokolu uvedla. Soudu přitom není zřejmé, co dalšího ze skutkových okolností, které osobně vnímala, by nebylo v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí v rámci navazujícího správního řízení prokazováno ostatními provedenými důkazy, konkrétně výpověďmi poskytovatelů, zaměstnance žalobkyně M. K. a listinami předloženými žalobkyní. Pokud žalobkyně tvrdí, že v protokolu chybí skutečnosti uváděné během kontroly zaměstnancem M. K., pak soud nepřehlédl, že tento zaměstnanec byl v navazujícím řízení vyslechnut jako svědek, přičemž na průběh kontroly byl dotazován a úplnost protokolu o kontrole zpochybnil (dle jeho výpovědi chybělo vyjádření jeho a dalšího zaměstnance). Protokol o kontrole nicméně nesvědčí presumpce správnosti, je toliko jedním z podkladů rozhodnutí. Správní orgán proto v navazujícím správním řízení beztak nemůže jen odkázat na kontrolní zjištění, nýbrž se musí vypořádat i s dalšími důkazy (tedy i s obsahem tvrzení svědků), jakož i s námitkami žalobkyně. Za této situace považuje soud závěr o nadbytečnosti a ne hospodárnosti provedení důkazu svědeckou výpovědí J. L. za odůvodněný a ztotožňuje se s ním. I kdyby bylo tímto důkazem prokázáno, že zaměstnanec žalobkyně v průběhu kontroly zpochybňoval kontrolní zjištění a vyjadřoval se k nim, což v protokole o kontrole podchyceno skutečně není, nebyl by protokol (jeho důkazní hodnota) s ohledem na jeho význam v navazujícím správním řízení bez dalšího zpochybněn; resp. v opačném případě – při popření této skutečnosti ze strany vedoucí kontrolní skupiny – by se důkazní hodnota protokolu nijak nezvýšila. Žalobní bod je nedůvodný.
20. Namítá-li žalobkyně nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, soud k tomu podotýká, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně (zde proti napadenému rozhodnutí žalovaného). Zároveň platí, že pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí obou správních orgánů vnímána jako jeden celek. To má význam při posuzování přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť vysvětlení důvodů rozhodnutí lze vyhledávat nejen v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale také v rozhodnutí prvostupňovém; obě rozhodnutí se při vypořádání stejných námitek mohou vzájemně doplňovat. Zásada, že rozhodnutí jsou v rámci soudního přezkumu vnímána jako jeden celek se však projevuje také v tom, že případné vady prvostupňového rozhodnutí nemají bez dalšího za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je naopak povinností odvolacího orgánu, aby takové vady napravit, ať už cestou změny prvostupňového rozhodnutí nebo jeho části [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu] nebo jen doplněním důvodů při současném zamítnutí odvolání a potvrzení prvostupňového rozhodnutí (§ 90 odst. 5 správního řádu). Žalovaný sice důvody prvostupňového rozhodnutí s ohledem na zásadu dvojinstančnosti nemůže nahradit zcela, jejich doplnění je však přípustné. Při těchto východiscích by napadené rozhodnutí bylo třeba zrušit pro nepřezkoumatelnost jen tehdy, pokud by žalovaný případnou nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí doplněnými či lépe vysvětlenými důvody neodstranil. To však žalobkyně netvrdí a zůstává

pouze u toho, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je chaotické a postrádá „logickou návaznost a stavbu“, kterou si žalobkyně představuje tak, že rozhodnutí bude postupně obsahovat: a) popis provedených důkazů a jejich hodnocení, b) skutková zjištění s popisem, z jakých provedených důkazů vycházejí, a vypořádání se s protichůdnými důkazy, c) právní posouzení na základě skutkových zjištění. K obdobně formulované odvolací námitce žalovaný uvedl, že oblastní inspektorát práce nejprve uvedl a shrnul relevantní průběh kontrolního a správního řízení, a to včetně konkrétních skutkových zjištění, a poté se zabýval naplněním dílčích definičních znaků závislé práce, jakož i všech znaků skutkové podstaty. Vypořádal též námitky žalobkyně uplatněné během správního řízení. Rozhodnutí o popsaném obsahu považoval žalovaný za rozhodnutí vyhovující požadavkům formulovaným v nálezů Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, s. zn. III. ÚS 84/94, jehož se žalobkyně dovolávala. Soud se tedy zaměřil na otázku, zda se lze se závěrem žalovaného, pokud jde o hodnocení přezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, ztotožnit. Byť se nad některými částmi prvostupňového rozhodnutí lze pozastavit; zejména nad rekapitulací průběhu správního řízení, která je místy zbytečně podrobná (zahrnuje například doslova převzatý protokol o výsledku svědka M. K. včetně pokládaných otázek), nelze přehlédnout část rozhodnutí uvozenou větou „*K námitkám účastníka správního řízení*“, ve které jsou shrnuta skutková zjištění, vyhodnoceny důkazy a obsažena právní argumentace. Takové odůvodnění je odůvodnění srozumitelné a přezkoumatelné.

21. Důvodem pro zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost nemůže být malý rozsah textu, v němž se oblastní inspektorát práce věnoval naplnění znaků závislé práce, neboť minimální rozsah hodnotících úvah není zákonem stanoven, a je tak podstatné pouze to, jak přesvědčivě se oblastní inspektorát práce a žalovaný s touto skutkovou a právní otázkou vypořádali. Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že prvostupňové rozhodnutí v úvahové části skutková zjištění ohledně poskytovatelů zobecňuje a hovoří o nich v množném čísle, nicméně v popisné části jsou přesně individualizovány informace plynoucí z výpovědí jednotlivých poskytovatelů, a je tak zřejmé, co která osoba sdělila, a to jak v průběhu kontroly, tak v rámci ústního jednání v pozici svědka. Bližší členění skutkových poznatků a závěrů nebylo v tomto případě nezbytné, neboť v řízení nebylo rozhodováno o právech a povinnostech těchto osob (měly postavení svědků) a z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nejsou případné detaily, v nichž se praxe některého z poskytovatelů lišila od jiných, pro posouzení věci podstatné. Na celkovém závěru, zda došlo ke spáchání správního deliktu, by nic neměnilo ani případné neprokázání závislé práce u jednoho ze sedmi poskytovatelů (žalobkyni jmenovaný P. D.). Kromě toho je ovšem ze smyslu použitých slov patrné, že řada dílčích skutkových zjištění je vztažena na všechny poskytovatele a tím spíše není nutné je opakovaně vyjmenovávat, srov. slovní spojení „*Všechny OSVČ mají živnostenské oprávnění...*“ (str. 24 prvostupňového rozhodnutí) nebo „*Žádná z vyslychaných osob neuvedla, že by k práci používala svoje nástroje a pomůcky...*“ (str. 25). Tento žalobní bod není důvodný.
22. K námitce, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, jestliže všechny vyslychané osoby potvrdily, že fakturace probíhala na základě počtu zkontrolovaných kusů a nikoliv stráveného času, uvádí soud následující. Posouzení této dílčí otázky oběma správními orgány není zjevně nesprávné a oba správní orgány se této námitce věnovaly v dostatečné míře. Z hlediska zkoumání skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy je vcelku vedlejší, co

přesně žalobkyně uvedla do Přílohy č. 1 tzv. Odběratelských podmínek, podstatné je, jak se v praxi chovaly obě strany závazkového vztahu. Správní orgány nepochybily, pokud při tvorbě skutkových zjištění vycházely primárně z obsahu faktur a dodacích listů vyplněných poskytovateli, z nichž skutečně vyplývá pouze časová dotace připadající na jednu „zakázku“ a odměna, která má být vyplacena. Naopak se v nich neprojevuje konstrukce odměňování dle zmiňovaného dokumentu. Obsah faktur i dodacích listů, které jsou součástí správního spisu, přitom odpovídá tomu, jak jej popsal oblastní inspektorát práce v prvostupňovém rozhodnutí na str. 25.

23. Reálné principy odměňování zjištěné oblastním inspektorátem práce nejsou v zásadním rozporu s tím, co uváděli poskytovatelé ve svých výpovědích. Tyto výpovědi je nutno interpretovat nikoli izolovaně, ale v kontextu s ostatními provedenými důkazy a s přihlédnutím k tomu, že poskytovatelé jednak neměli zájem na ukončení fungující spolupráce s žalobkyní, která vyjma M. H. trvala delší dobu (v řádu několika let), jednak se spontánně vyjadřovali k celému období spolupráce s žalobkyní a nikoli jen k rozhodnému období, ohledně něhož kontrolující doložil faktury a dodací listy, proto mezi jejich výpověďmi a obsahem listin mohly nastat drobné rozpory. Každopádně je zřejmé, že oproti vysvětlením zachyceným v protokolu o kontrole nastal posun v popisu zásad fakturace: zatímco například poskytovatelky V. S. a L. K. během kontroly připustily, že fakturují za odpracované hodiny a jinou možnost nezmiňovaly, v rámci svědecké výpovědi si „vzpomněly“, že fakturovaly na základě zakázek a podle stanovené normy; obdobně vypověděla i S. P.. Poskytovatelé M. B. a M. Ř. při kontrole uvedli, že fakturují na základě odpracovaných hodin, případně kusů, v rámci správního řízení hovořili již jen o fakturaci na základě uzavřené zakázky a určeného počtu kusů.
24. Jelikož je způsob fakturace pouze jednou z více okolností, z nichž správní orgány dovodily u poskytovatelů naplnění znaků závislé práce, nelze v jeho vyhodnocení spatřovat vadu řízení, jež by byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť s ohledem na výše uvedené má skutkový stav, z něhož vyšel i žalovaný, má ve spise dostatečnou oporu. Ani tento žalobní bod není důvodný.

Nenaplnění znaků závislé práce

25. Podle žalobkyně nebyl naplněn žádný ze znaků závislé práce, v důsledku čehož oblastní inspektorát práce věc nesprávně právně posoudil.
26. Žalobkyně v první řadě zpochybňuje závěr o vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi ní a poskytovateli, neboť poskytovatelé mohli nabízenou zakázku i bez uvedení důvodu odmítnout a žalobkyně jim rovněž nijak nebránila poskytovat služby jiným odběratelům. Skutkové zjištění, že šest ze sedmi poskytovatelů vykonávalo služby jen pro žalobkyni a vyplacené částky tvořily jejich podstatný nebo jediný příjem, je podmínkou nutnou pro závěr o nadřízenosti a podřízenosti, nikoli podmínkou postačující k prokázání takového závěru. Dále žalobkyně cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2009, sp. zn. 7 Afs 72/2008, mj. tyto úryvky: *„Snaha o minimalizaci nákladů a maximalizaci zisku realizovaná tím, že podnikatel zajišťuje specifické činnosti na základě smluv o dílo uzavřených s reálně ekonomicky samostatnými, i když z hlediska objemu tržeb a vlastního kapitálu nepoměrně slabšími zhotoviteli, je racionálním, nikoho nepoškozujícím, a tedy i právem dovoleným chováním.(...) „Aby mohla být činnost považována za závislou, musí být vztah podřízenosti založen přímo, tj. obsahem dvoustranného právního vztahu“.* K tomu žalobkyně uvádí, že vztahy mezi podnikateli v automobilovém průmyslu připouštějí, že zákazník si u

subdodavatelů fakticky diktuje podmínky poskytnutí služeb. Dále žalobkyně argumentuje v tom smyslu, že pokud by její vztah s poskytovateli byl pracovněprávní povahy, nepřipustila by pro ni nevýhodnou praxi volné volby zakázek, ale jejich plnění by nařídila.

27. Soud nejprve konstatuje, že předmětem dokazování v dané věci bylo kumulativní naplnění znaků závislé práce, které je nutno odlišovat od podmínek výkonu práce. Zjišťování podmínek výkonu práce orgány státní inspekce práce však soud považuje za relevantní, neboť za určitých okolností mohou naznačovat existenci či naopak absenci závislé práce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017 – 42).
28. Co se týče vlastních definičních znaků závislé práce, podle § 2 odst. 1 zákoníku práce platí, že závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.
29. Co se týče podmínek výkonu práce, podle § 2 odst. 2 zákoníku práce platí, že závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.
30. Podle § 3 zákoníku práce může být závislá práce 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.
31. K této otázce a citované právní úpravě existuje četná judikatura Nejvyššího správního soudu. Koncepčně se k tématu vyjádřil v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35. Podle něj: *„Smyslem uvedené úpravy je nepochybně odlišit závislou práci od jiných aktivit, přičemž tento cíl vystupuje na povrch zejména tehdy, když správní orgán zkoumá, zda zaměstnavatel neporušil svou zákonnou povinnost tím, že neumožnil zaměstnanci vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu, který je k tomu určen. Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.“*
32. Nejvyšší správní soud se přímo vyjádřil také ke konkrétnímu znaku nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance: *„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. A zde začíná být zřejmé, že i když poskytování odměny zaměstnanci není vymezeno v zákoně jako znak závislé práce, neznamená to, že by zcela ztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje. Podmínkou samozřejmě je, aby odměna tvořila (ne nutně jediný, ale ekonomicky významný) zdroj zaměstnancových příjmů...“*

33. Judikatura se opakovaně vyjadřovala i k tzv. disimulovanému právnímu jednání, které má skrze svou formu zakrýt obsah skutečně sledovaného právního jednání. Konstatovala, že ani existence formálně perfektní smlouvy nemusí znamenat, že se o závislou práci nejedná, neboť „rozhodná je povaha činnosti (práce), kterou uvedení cizinci v daném případě vykonávali, a role žalobce (jako zaměstnavatele – pozn. soudu) v této záležitosti. Podobně jako správní orgány či soudy v obdobných případech posuzují nikoli to, zda ta která práce je formálně deklarována jako např. smlouva o dílo, je třeba i v tomto případě posuzovat primárně povahu vykonávané práce a v této souvislosti to, zda takto reálně vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. Jinak řečeno je třeba zhodnotit, co strany takového závazkového vztahu skutečně učinit chtěly a také co činily, nikoli jak tuto svoji aktivitu formálně deklarovaly.“ (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 – 73, publ. pod č. 3553/2017 Sb. NSS). Touto optikou je také třeba pohlížet na předloženou smluvní dokumentaci mezi žalobkyní a poskytovateli.
34. Otázku subjektivního nazírání smluvních stran na podstatu jejich ujednání nelze ovšem vnímat tak, že je dovoleno – ať již úmyslně, nebo z neznalosti – přistoupit na obcházení zákona. Jednání *in fraudem legis* nepoživá právní ochrany. K obcházení skutečné podstaty právního jednání přitom mají zpravidla důvod obě strany, ledaže by se vůbec nejednalo o svobodný projev vůle některého z kontrahentů. Právní názor citovaný žalobkyní z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2009, sp. zn. 7 Afs 72/2008, že vztah podřízenosti musí být založen přímo, je nutno vnímat s přihlédnutím ke kogentním ustanovením zákona. Pokud vztahy mezi smluvními stranami odpovídají znakům závislé práce, smluvní strany nemají možnost volby (nemohou realizovat svoji smluvní volnost) a naopak musejí respektovat zákonný příkaz, aby tato práce byla vykonávána v základním pracovněprávním vztahu. To vyplývá mj. z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15, který říká, že ustanovení zákoníku práce, která definují závislou práci, jsou relativně (jednostranně) kogentní. Vymezují právní vztahy, které se vždy řídí zákoníkem práce, ale nebrání ani tomu, aby si v jiných případech strany režim zákoníku práce zvolily. Vyloučit režim zákoníku práce naopak možné není. Účelem právní úpravy § 2 a § 3 zákoníku práce je právě jisté nezbytné omezení smluvní svobody ve prospěch zaměstnanců jako „slabší strany“ a příkaz adresátům právní normy jednat (tj. kontrahovat) způsobem uvedeným v zákoně. To znamená, že na existenci závislé práce lze usuzovat nejen z výslovného obsahu uzavřené smlouvy (to bude v praxi málo časté), ale též nepřímou z celé řady dalších skutečností, včetně podmínek výkonu předmětné činnosti. Uvedené závěry pak musí platit ve vztahu ke všem ekonomickým subjektům (zaměstnavatelům) a všem odvětvím národního hospodářství, bez ohledu na silnou konkurenci a tlak na minimalizaci nákladů.
35. Soud ve shodě s žalovaným a oblastním inspektorátem práce má za to, že byla v dané věci prokázána existence vztahu nadřízenosti (žalobkyně) a podřízenosti (poskytovatelů), a to s ohledem na celý soubor skutkových zjištění, která se navzájem podporují a tvoří relativně ucelený řetězec, jenž umožňuje s praktickou mírou jistoty konstatovat vztah nadřízenosti a podřízenosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Syntézu těchto skutkových zjištění obsahuje prvostupňové rozhodnutí (str. 26-27), soud považuje za vhodné zopakovat alespoň ta podstatná.
36. Žalobkyně navodila a od počátku si ponechávala faktickou kontrolu nad celým průběhem spolupráce s poskytovateli, kde hrála roli ve všech ohledech zcela dominantní, zatímco poskytovatelé se chovali pasivně a podřizovali se pokynům žalobkyně i tam, kde to u

samostatně podnikajících osob není obvyklé či nezbytné pro splnění zakázky. Žalobkyně nezpochybňuje skutkové zjištění, že šest ze sedmi poskytovatelů vykonávalo služby jen pro ni, a vyplacené odměny tak tvořily jejich podstatný nebo jediný příjem. Z hlediska obživy tedy bylo nejméně šest poskytovatelů v delším časovém období závislých a odkázaných na žalobkyni. Žalobkyně dále nezpochybňuje, že poskytovatelé nikdy nemohli rozhodovat o místě výkonu činnosti a pracovní době. Všichni poskytovatelé potvrdili, že k práci nepoužívají své nástroje a pomůcky, ale mají je pronajaté, přitom předmětem nájemních smluv je zcela běžné nářadí (např. šroubováky, kladivo, brusný papír atd.). Přesto musejí používat jen nářadí schválené žalobkyní (výpověď svědka P. D.), které si navíc mohou uložit u žalobkyně. Pomůcky nejsou ve smlouvách konkretizované a používají je i ostatní poskytovatelé (svědkyně V. S. a L. K.). Předmětem nájemních smluv je rovněž pracovní obuv a oblečení (např. mikiny, montérky atd.). Z výpovědi poskytovatelů i fotodokumentace kontroly je patrné, že pracují ve firemním stejnokroji a jejich označení (vizitku) jim poskytuje žalobkyně. Všichni poskytovatelé byli proškoleni z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na podkladě materiálu zpracovaného žalobkyní, nesoucího její logo. Při výkonu své činnosti byli poskytovatelé povinni řídit se manuály vytvořenými žalobkyní nebo jejím zákazníkem. Pokud žalobkyně uváděla, že některé podmínky si vymínil její zákazník, společnost C. A. C. R. s. r. o., pak to nevysvětluje, proč by se těmito požadavkům měli automaticky podřizovat dodavatelé žalobkyně, kteří s touto společností žádný vztah nemají – ledaže by to činili jako nesamostatní pracovníci žalobkyně, tj. s vědomím vázanosti podmínkami, které si žalobkyně s majitelem haly dohodla.

37. Dále lze uvést, že poskytovatelé L. K., S. P., M. B., V. S. a M. Ř. si živnostenské oprávnění zařídili právě kvůli práci pro žalobkyni a z jejího podnětu, přičemž předtím všichni pracovali pro žalobkyni ve stejném provozu na základě dohod o provedení práce. Žalobkyně tedy nejprve jmenované poskytovatele zaučila v předmětné činnosti v rámci řádného pracovněprávního vztahu, aby z nich následně vytvořila své dodavatele, aniž by se na jejich vzájemném vztahu a vykonávané práci cokoli podstatného změnilo. Svědek M. H. měl živnostenské oprávnění pozastavené a z důvodu příslibu práce pro žalobkyni si ho obnovil; ve své výpovědi uvedl, že živnostenský list byl podmínkou spolupráce s žalobkyní.
38. Na existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti lze usoudit též z nulové možnosti ovlivnit cenu zakázek, a tedy odměnu pro poskytovatele. Vše stanovila předem žalobkyně, čímž postavila poskytovatele před hotovou věc. Byť takový způsob ujednání ceny za službu není vyloučen ani v obchodních vztazích mezi ekonomicky nerovnými subjekty, je třeba vnímat tuto okolnost v souvislosti s výše již uvedenými zjištěními. Striktní normování výkonu podle tzv. normohodin, na něž žalobkyně opakovaně poukazuje, jednak neodpovídá obsahu dodaných faktur, jednak u zakázek tohoto druhu by mezi podnikateli nedávalo žádný smysl. Plně by totiž stačilo určit cenu sazbou podle počtu kusů nebo jiné měrné jednotky, což v daném případě jistě bylo možné, a k tomu termín dodání zakázky. Nic dalšího odběratel určovat nepotřebuje. V projednávaném případě však žalobkyně vytvořila systém Bonus Malus, který do značné míry imituje systém hodnocení zaměstnanců, neboť jde o systém bodování za přijímání zakázek, počet reklamací, ale také za docházku, a to „z důvodu zvyšování úrovně vykonávaných odborných činností“ (srov. Odběratelské podmínky, čl. III., bod 3.11). Hodnotiteli jsou technik, ředitel pobočky a další zaměstnanci žalobkyně, hodnocení probíhá jednou měsíčně a obsahuje motivační prvky (bonusové body); svědkyně S. uvedla: „*když mám dobré hodnocení, tak mám prémie*“.

Žalobkyně rovněž vytvořila jednotný portál HB2B, který byl v případě poskytovatelů jediným prostředkem, jakým fakturovali své služby, což po nich žalobkyně výslovně požadovala (srov. Odběratelské podmínky, čl. III.). Vedle telefonického kontaktu šlo o pravidelný prostředek k přebírání zakázek. Přístup byl personalizován, každý poskytovatel měl žalobkyni přidělen svůj uživatelský účet, a tedy se předpokládalo soustavné využívání, o čemž svědčí i to, že žalobkyně tam zasílala poskytovatelům faktury za pronájem náradí a pomůcek.

39. Soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů, že v daném případě se jednalo o dodávku „živé“ práce, jelikož poskytovatelé vkládali do realizace zakázek de facto jen svůj volný čas. Je příznačné, že jim vznikaly jen zanedbatelné náklady v souvislosti s prováděním jejich činnosti (doprava, telefon, administrativa), ale ani ty nijak nepromítali do fakturace žalobkyni, resp. nemohli tak činit, neboť žalobkyně by jim je neproplatila.
40. Z výše popsaných skutečností je zřejmé, že obě strany byly srozuměny s nadřazeným postavením žalobkyně a podřízeným postavením poskytovatelů a podle toho se také chovaly. Na vztazích mezi žalobkyní a pěti poskytovateli, jež byly založeny jako pracovněprávní, se nic nezměnilo ani po jejich „překlopení“ do ryze formálního režimu obchodního závazkového vztahu. Proto soud považuje žalobní bod za nedůvodný.
41. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že poskytovatelé nevykonávali činnost svým jménem, neboť byli v rámci provozu odlišitelní od zaměstnanců žalobkyně. I zde je nutno přihlédnout k dosud uvedeným skutkovým zjištěním a k motivaci obou stran obcházet reálný pracovněprávní vztah. Dodací listy a faktury samozřejmě znějí na jména poskytovatelů, jde však o formálně vytvářené dokumenty, jež objektivně nezachycují výsledky samostatné ekonomické činnosti poskytovatelů. Z provedených důkazů jednoznačně vyplynulo, že poskytovatelé vykonávali činnost v tričku s logem žalobkyně nebo jiném nařízeném stejnorodém oblečení, takže z pohledu třetích osob vystupovali jménem žalobkyně (vizitka se jménem a IČ na tom nic nemění). Žalobkyně nedokázala rozumně vysvětlit, z jakého důvodu její klient požadoval to (a ona na to přistoupila), aby její subdodavatelé byli označeni téměř shodně s jejími zaměstnanci, jestliže zároveň tvrdí, že za své subdodavatele nenesla žádnou odpovědnost.
42. Soud poznamenává, že výkon činnosti na odpovědnost zaměstnavatele není znakem závislé práce, ale podmínkou výkonu práce. Přesto i v tomto ohledu není pochyb o tom, že poskytovatelé nebyli činní na vlastní odpovědnost, ale pracovali na zakázce žalobkyně, za jejíž realizaci nesla vůči zákazníkovi veškerou odpovědnost ona sama. Za nedodržení postupů, požadované kvality a za případnou škodu s tím související odpovídala zákazníkovi žalobkyně, neboť ta s ním měla uzavřenou smlouvu, nikoli poskytovatelé. Žádný příklad vypořádání v případě reklamace však blíže zdokumentován nebyl, proto soud vychází z ostatních zjištěných skutečností a výpovědi zaměstnance žalobkyně M. K., který uvedl, že zákazník reklamoval vždy u žalobkyně a poskytovatel na své náklady díly přetřídil. Obdobně by však podle názoru soudu postupoval zaměstnavatel vůči chybujícím zaměstnancům, jde-li o vadu odstranitelnou. Svědek nehovořil o tom, že by žalobkyně v té souvislosti uplatňovala např. smluvní pokutu předvídanou v čl. II., bodech 2.72.6 a 2.102.9 Odběratelských podmínek. Soud má rovněž pochybnosti o tvrzení žalobkyně, že vždy bylo možné zpětně dohledat, který konkrétní poskytovatel kontroloval konkrétní díl, pokud kupř. svědkyně L. K. uvádí, že když pracuje více lidí na jedné zakázce, nedá se dohledat, kdo který díl zkontroloval. Při kontrole žalobkyně bylo

zjištěno, že poskytovatelé tehdy pracovali na jedné zakázce a ukládali zkontrolované kusy do společné nádoby. Ani tento žalobní bod proto není důvodný.

43. Žalobkyně rovněž zpochybňuje skutkový závěr o výkonu činnosti poskytovatelů podle pokynů zaměstnavatele (žalobkyně). Tvrdí, že správní orgány neprokázaly, že by žalobkyně udílela poskytovatelům detailnější pokyny k výkonu činnosti a tuto činnost v jejím průběhu kontrolovala a řídila. Je totiž třeba odlišit pokyny ve smyslu řízení práce zaměstnanců od obecných pokynů spočívajících v zadání a vysvětlení zakázky. I v obchodních vztazích je přitom možné uzavřít příkazní smlouvu počítající s udělováním pokynů.
44. Soud má předně za to, že v daném případě účastníci neuzavírali příkazní smlouvu a žalobkyně to ani netvrdí. Při posouzení této otázky nelze odhlížet od skutečností, které v řízení vyšly najevo. Pokyny, které má na mysli ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, se nemusejí projevit jako bezprostřední fyzická kontrola nebo úkolování zaměstnanců, jestliže to nebylo pro realizaci předmětné činnosti nezbytné. Poskytovatelé v posuzovaném případě neměli vytvořeny základní předpoklady pro realizaci zakázky a byli v tomto směru zcela odkázáni na žalobkyni, která si stanovila veškeré podmínky výkonu jejich činnosti. Celou řadu implicitních pokynů obsahuje dokument Odběratelské podmínky, s nímž museli poskytovatelé souhlasit, např. k fakturaci, užívání portálu HB2B či k etickému chování. Soud je přesvědčen, že i zadání či vysvětlení zakázky technikem žalobkyně je nutno v daném případě vnímat jako pokyn závislé osobě, neboť bez pravidelné součinnosti zaměstnanců žalobkyně, ve skutečnosti jakési odborné instruktáže, a jí poskytnutého vybavení by převzaté zakázky nemohly být řádně provedeny. Svědkyně V. S. hovoří o pracovní návodce, což je nepochybně forma pokynu. Po vysvětlení pracovního postupu již logicky přímý dohled nad poskytovateli během práce není objektivně nutný. Činnost probíhala ve výrobním provozu, kde jsou přítomni zaměstnanci žalobkyně, kteří mohou obratem reagovat na reklamaci zákazníka atd., takže logicky nebylo nutné do průběhu činnosti poskytovatelů bezprostředně zasahovat. I bez toho bylo – v kontextu s ostatními zjištěními (žalobkyně dále hodnotila a sledovala docházku poskytovatelů a kontrolovala výsledky zakázky) bezpečně prokázáno, že poskytovatelé pracovali podle pokynů žalobkyně. Žalobní bod není důvodný.
45. Oblastní inspektorát práce správně argumentuje i v opačné rovině poukazem na zákonnou definici živnostenského podnikání v § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, které činnost poskytovatelů neodpovídala pro absenci samostatnosti a výkonu podnikání na vlastní odpovědnost. Jde o argument podpůrný, nicméně pro naplnění zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu využitelný. Poskytovatelé byli živnostníky jen podle formy, v materiálním smyslu však minimálně ve vztahu k žalobkyni živnost neprovozovali.
46. Je obecně známou skutečností, že tzv. švarcsystém se v České republice rozvinul proto, že je oboustranně ekonomicky výhodný. Pro zaměstnavatele tomu tak je z důvodu úspor tzv. vedlejších nákladů práce, ale též pro nižší administrativní náročnost a pružnější či operativnější řešení nárazového charakteru práce (srov. výpověď svědka M. K., str. 3) a využívají jej i přes to, že si jsou vědomi rizika postihu. Soud nepochybuje o tom, že žalobkyni a s největší pravděpodobností i všem poskytovatelům systém nastavení vzájemných vztahů vyhovoval a založili jej dobrovolně. Proto byli motivováni k zastírání faktu, že pravým důvodem pro vznik jejich závazkového vztahu byl výkon závislé práce.

V dané věci jde o takřka učebnicový příklad promyšleného švarcsystému, který byl zakrýván řadou zastíracích smluvních i jiných dokumentů.

47. Právě proto, že žalobkyně pracovněprávní vztah zakrývala, umožňovala navenek poskytovatelům určitou volnost při výběru „zakázky“, ovšem jen do té míry, která vyhovovala jejím zájmům a neohrožovala její chod. Poskytovatelé podle svých slov využívali v praxi možnosti odmítnout zakázku jen minimálně, navíc pro žalobkyni by jednotlivé odmítnutí dostavit se na pracoviště neznamenal ohrožení realizace zakázky ani nutnost nabízet vyšší cenu, neboť měla k dispozici více „subdodavatelů“, které mohla operativně oslovit. Zavedený systém byl založen na ochotě poskytovatelů, vesměs mladých lidí, pracovat „brigádnickým“ způsobem a konvenoval zajisté také žalobkyni (absence prostojů, automatizace nabídky i fakturování práce atd.).
48. Lze uzavřít, že soud se s uvedenými skutkovými a právními závěry správních orgánů ztotožnil a na základě důkazů jimi provedených a obsahu spisového materiálu dospěl k závěru, že správní orgány se v této věci náležitě vypořádaly s definičními znaky závislé práce. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně, přičemž úsudky správních orgánů byly plně v souladu s podklady, které byly během řízení shromážděny, tudíž i se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu.

Materiální stránka deliktu a přiměřenost sankce

49. Žalobkyně dále namítá, že nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu; z hlediska společenské škodlivosti porovnává práci „na černo“ a švarcsystém, který je jí prisuzován, načež dospívá k závěru, že v jejím případě jde o „násobně méně závažné jednání“. Podle žalobkyně nelze vycházet jen z následku v podobě porušení veřejného zájmu na ochraně trhu práce, nýbrž správní orgány měly přihlídnout k druhu nelegální práce. Pochybení spatřuje žalobkyně taktéž v stanovení výše pokuty.
50. Žalovaný setrval na svém názoru, že materiální stránka deliktu byla prokázána, a odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 4. 2013, č. j. 31 A 74/2012 – 63, z něhož přejímá konstatování, že umožnění výkonu nelegální práce je důvodně považováno za nejzávažnější správní delikt, který umožňuje uložit nejvyšší pokutu za porušení zákona o zaměstnanosti. Rovněž cituje závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012 – 23: „*Lze tedy obecně 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 určitý zájem společnosti.*“
51. Soud k námitce žalobkyně poznamenává, že oproti přestupkům u jiných správních deliktů výslovný požadavek společenské nebezpečnosti chybí. Správním deliktem je proto jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za něž správní orgán ukládá trest stanovený právním předpisem. Zákonodárce spojením protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty správního deliktu, a oprávněním správního orgánu uložit trest, vyjadřuje, že takovému jednání přiřítá určitý stupeň společenské nebezpečnosti. Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že i prosté porušení administrativního pořádku naplňuje materiální znaky správního deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, č. 1338/2007 Sb. NSS).
52. Typová nebezpečnost (škodlivost) jednání je zákonodárcem vyjádřena implicitně skrze znaky skutkové podstaty správního deliktu a oprávnění správního orgánu postihovat pachatele. V zásadě všechny druhy nelegální práce zařaditelné pod konkrétní skutkovou

podstatu zákona o zaměstnanosti vyžadují důsledné postihování z moci úřední, neboť vědomí neodvratnosti sankce zvyšuje účinnost právní regulace a posiluje motivaci k chování v souladu s právem. Toliko v případě mimořádných skutkových okolností, vymykajících se běžným situacím, by mělo být zvažováno, zda závažnost formálního porušení právního předpisu neklesla pod úroveň odůvodňující uložení sankce. Žalobkyně ovšem v průběhu správního řízení neprokázala na své straně takovou okolnost, jež by vylučovala pravidelný následek porušení právní povinnosti ve formě pokuty. Žalobkyně ve správním řízení neprokázala ani žádné skutečnosti vylučující protiprávnost jejího jednání. Okolnosti, následky a způsob páchání správního deliktu v dané věci jednoznačně překročily hranici trestného bezpráví, která odlišuje netypické či zcela bagatelní případy od případů v praxi se opakujících, na něž je nutno reagovat za použití represe. Soudu je z úřední činnosti známo, že správními orgány jsou postihovány i méně závažné případy umožnění nelegální práce, tudíž neodvratnost finanční sankce v případě žalobkyně byla zřejmá a předvídatelná.

53. Podle § 141 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017, při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
54. Soud přezkoumal, zda se správní orgány těmito zásadami ukládání sankce řídily, a shledal, že tomu tak bylo. Úvahy o stanovení výše pokuty byly řádně odůvodněny a žádné hledisko pro ukládání sankce nebylo opomenuto; v tomto ohledu lze odkázat zejména na str. 28-29 prvostupňového rozhodnutí a str. 8 napadeného rozhodnutí.
55. Žalobkyně nezpochybňuje správnost údajů o jejích poměrech, které správní orgány zjistily z veřejně přístupných databází, proto z nich soud bez dalšího vychází. Žalobkyně rovněž nemá námitek k užití pozdějšího, resp. nejmírnějšího zákona, který byl účinný v době od spáchání deliktu do rozhodnutí žalovaného. Ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti totiž v rozhodné době doznalo změn, konkrétně v období od 20. 10. 2014 do 30. 9. 2015 zcela odpadla spodní hranice pokuty při zachování hranice horní (10 000 000 Kč). Pokuta byla tedy žalobkyni vyměřena ve výši 10 % zákonného rozmezí a podle nejmírnější právní úpravy, která přicházela v úvahu.
56. Oblastní inspektorát práce při hodnocení závažnosti správního deliktu důvodně poukázal jednak na ztráty vyplývající ze švarcsystému pro veřejné rozpočty, dále na získání neoprávněné konkurenční výhody žalobkyně oproti jiným podnikatelům, kteří dodržují platné právní předpisy, jakož i na zkrácení práv poskytovatelů, kteří nemohli požívat stejné právní ochrany jako zaměstnanci. Podle názoru soudu není v těchto případech nezbytné přesně vyčíslovat úsporu v nákladech, kterou svým jednáním žalobkyně protiprávně získala, nebo výši úniku z daňového systému. Přísně vzato by takový postup vykazoval rysy spekulace, neboť nelze hypoteticky a zpětně určit, jaké by mohly být konkrétní podmínky pro zaměstnání poskytovatelů v pracovním poměru; dokazování v tom směru by proto překračovalo předmět daného řízení. Přenos rizik na poskytovatele a z pohledu žalobkyně zbavení se řady povinností vyplývá z právních předpisů, jejichž obsah není třeba dokazovat (soud zná právo); jde například o sazby pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, povinnosti zaměstnavatele podle zákoníku práce apod. Jestliže žalobkyně prohlašuje, že by poskytovatele pro výkon třídicích prací nikdy nezaměstnala v pracovním poměru (a spoluprací s nimi vlastně uspořila veřejné prostředky, pokud byli do té doby bez příjmů), pak je toto tvrzení nelogické. Žalobkyně již totiž neuvádí, jak by uvedené zakázky (pracovní výkony) v souladu s právními předpisy

zajistila; pokud by neangažovala osoby v pracovněprávním vztahu založeném pracovní smlouvou nebo dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, musela by výkony zajistit skutečným dodavatelem formou outsourcingu, přičemž z povahy věci je velmi pravděpodobné, že dodavatel by předmětné činnosti musel zajistit osobami v pracovněprávním vztahu. Následek jednání žalobkyně je proto třeba ve shodě se správními orgány hodnotit jako závažné ohrožení důležitého veřejného zájmu na ochraně trhu práce, na jehož prosazování a ochranu nemůže stát rezignovat.

57. Způsob spáchání správního deliktu spočívá v umožnění výkonu pracovní činnosti mimo kogentně stanovený režim pracovněprávních vztahů. Z rozhodnutí obou správních orgánů jednoznačně vyplývá i to, že shledaly systematické zastírání pracovněprávního vztahu mezi žalobkyní a poskytovateli jiným (obchodním) vztahem a k tomuto zastírání byly vytvořeny, popř. přizpůsobeny předložené dokumenty. S tímto hodnocením způsobu spáchání správního deliktu se soud ztotožňuje a dodává, že zakrývání pravého stavu věci svědčí o úmyslném jednání žalobkyně, což je přirozeně jednání typově závažnější než nedbalostní pochybení.
58. Pokud jde o okolnosti spáchání deliktu, soud přisvědčuje správním orgánům, že polehčující okolnosti zjištěny nebyly. Žalobkyně byla ke svému jednání po celou dobu nekritická a neprojevila snahu po nápravě. Polehčující okolností nemůže být silná konkurence v automobilovém průmyslu ani výrobní proces postavený na minimálních skladových zásobách, nárazový charakter zakázek atd., neboť to jsou obecné podmínky podnikání, jimž jsou vystaveni všichni soutěžitelé na relevantním trhu. Soud ani správní orgány přitom nemohou přistoupit na předpoklad, že by snad většina konkurentů žalobkyně porušovala zákon a praktikovala švarcsystém či jiné způsoby nelegální práce ve stejném nebo větším rozsahu než žalobkyně. To by znamenalo zánik autority práva.
59. Naproti tomu je nutné rovněž dát za pravdu správním orgánům, pokud na straně žalobkyně shledaly okolnosti přitěžující. Na jedné straně je zmiňován dlouhodobý výkon závislé práce sedmi fyzickými osobami, na straně druhé fakt, že za stejný správní delikt byla žalobkyni pravomocně uložena pokuta již v roce 2013 (tuto skutkovou okolnost žalobkyně nezpochybňuje). Jestliže si žalobkyně z předchozího postihu nevzala žádné ponaučení, neupravila svou personální strategii tak, aby odpovídala zákonu, a naopak vyvinula značné úsilí, aby důsledněji zakryla zaměstnávání osob obchodněprávním vztahem, pak recidiva v relativně krátkém časovém odstupu podstatně zvyšuje individuální závažnost správního deliktu v dané věci. Soud doplňuje, že švarcsystém se zjevně stal pro žalobkyni běžnou praxí: jednak nelze přehlédnout, že podle výpovědí poskytovatelů je zaměstnávala podstatně delší dobu, než jaká je zdokumentována pro účely časového ohraničení skutkové věty deliktu (pět poskytovatelů od přelomu let 2011-2012), jednak – a to je ještě znepokojivější – podle výpovědi svědka M. K. mělo s žalobkyní v červnu 2014 uzavřenou smlouvu cca 80 OSVČ, přičemž na pobočce v T. měla žalobkyně v období let 2011-2014 přibližně jen 12 zaměstnanců (podle údajů ve spise pak celkem u žalobkyně bylo u České správy sociálního zabezpečení hlášeno 37 zaměstnanců, což odpovídá i tehdejšímu zařazení žalobkyně v systému ARES do kategorie společností o 25-49 zaměstnancích). Tyto údaje nelze interpretovat jinak, než že žalobkyně větší část svých vlastních zakázek v delším časovém období realizovala prostřednictvím cizích subjektů – fyzických osob, a to za obdobných podmínek zjištěných u poskytovatelů, tj. způsobem obcházejícím zákoník práce. Tyto skutečnosti soud uvádí pouze pro dokreslení celkového skutkového stavu, jenž

byl správními orgány zjištěn správně a v dostatečném rozsahu pro rozhodnutí jak o spáchání správního deliktu, tak o správním trestu.

60. Uložená sankce je tedy v absolutním vyjádření poměrně vysoká, nicméně plně odpovídá okolnostem daného případu.
61. Na základě výše uvedených úvah není namístě, aby soud vyhověl eventuálnímu petitu žaloby a uplatnil ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. své oprávnění zmírnit uložený trest za správní delikt, neboť pokuta uložená žalobkyni není zjevně nepřiměřená v relaci k zákonným hlediskům, podle nichž se trest ukládá, a není ani likvidační z hlediska ekonomických poměrů žalobkyně.
62. Jelikož soud shledal, že žalobní body nejsou důvodné a není dán ani předpoklad pro zmírnění uložené sankce, žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

63. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly náklady, které by převyšovaly náklady na plnění běžných úkolů a povinností při výkonu je působnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

