



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Sanus Brno, z. s.**, IČ: 26537231
sídlem Kotlářská 902/51, 602 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Markem Hastíkem
sídlem Pellicova 648/33, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2016, č. j. 5613/1.30/16-3

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2016, č. j. 319/9.30/16-33 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen

„inspektorát“) uznal žalobce vinného ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a uložil mu pokutu ve výši 86 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů správního řízení. Správní delikt měl spočívat v tom, že žalobce umožnil výkon nelegální práce, když na pracovišti „Dům domácí péče“ na adrese Babice nad Svitavou 214 dne 27. 7. 2015 umožnil K. F. výkon závislé práce pečovatelky a R. B. výkon závislé práce vrchní sestry mimo pracovněprávní vztah.

2. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 27. 12. 2016, č. j. 5613/1.30/16-3, žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnul odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

II. Obsah žaloby a jejího doplnění

3. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že paní F. a B. u něj vykonávaly dobrovolnou činnost s cílem pomoci klientům žalobce, nikoliv žalobci. Zcela absentuje prvek soustavnosti. Ani jedna nebyla ve vztahu podřízenosti k žalobci. Nešlo o to, že by je žalobce chtěl vyzkoušet před zaměstnáním, nýbrž ony si chtěly práci vyzkoušet. Závěr o tom, že se podílely na zisku žalobce, je nezákonný a nemající oporu v provedeném dokazování. Žalovaný se dále nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Absentuje také materiální stránka deliktu. Jednání nemohlo narušit pracovní trh a negativně působit na jeho rovnováhu. Na trhu práce je tato činnost nezajímavá. Výše pokuty je nepřiměřeně vysoká, neadekvátní, nezohledňující charakter činnosti žalobce, charakter finančních prostředků, se kterými disponuje. Žalobce namítal nezákonnost listin označených jako „Poskytnutí součinnosti“ a „Seznam kontrolovaných fyzických osob, jejichž totožnost byla ověřena“. Otázky jsou formulovány jako návodné, tendenční, bez možnosti alternace odpovědi. Tyto listiny nemohly být použity jako důkaz. S těmito námitkami se žalovaný řádně nevypořádal. Nevypořádal se ani s námitkou neprovedení navrhaných svědeckých výpovědí. Skutkový stav tak byl zjištěn nedostatečně.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené a prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dobrovolnickou službu nelze použít k vyzkoušení si zájemců o pracovní pozici či k vykrytí nedostatku personálu na pracovišti. Existovala vůle, aby se výkon závislé činnosti stal soustavným. Podstatou neziskové organizace je, že zisk lze použít pouze pro spolkovou činnost. Rozhodnutí obou stupňů tvoří jeden celek, přičemž požadavek na řádné odůvodnění nelze chápat jako nárok odvolatele na explicitní reakci na každou jednotlivou námitku. Při určení pokuty postupoval inspektorát v souladu se zákonem. Svědecké výpovědi byly nadbytečné a správní orgány nestíhá poučovací povinnost v žalobcem předestřené šíři. Žalovaný proto závěrem navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

5. Žalobce ve své replice doplňuje, že paní F. a B. vykonávaly činnost dobrovolně, není nutné hledat souvislosti se zákonem č. 198/2002 Sb. Pokud inspektorát vymezuje jeden den, kdy

mělo dojít k výkonu nelegální práce, pak to samo o sobě vylučuje soustavnost. Je třeba rozlišovat, jak zaměstnavatel z nelegální práce těžil, zda z toho má zisk do vlastní kapsy. Bude na posouzení soudu, zda se žalovaný s odvolacími námitkami vypořádal. Ve zbytku žalobce stručně zopakoval své žalobní námitky.

V. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
7. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **není důvodná**.
8. Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nedostatečného vypořádání odvolacích námitek.
9. V obecné rovině soud poznamenává, že pokud správní orgán zcela opomene vypořádat některou z námitek uplatněných v odvolání, založí tím nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz). To ovšem nutně neznamená, že by odvolací orgán musel reagovat na každé dílčí tvrzení obsažené v odvolání nebo že by nutně musel opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže ji považuje za plně dostačující reakci na odvolací námitku (typicky, byla-li obsahově shodná námitka uplatněna již v prvostupňovém řízení).
10. Stejně jako reakce soudu na konkrétní žalobní námitky, tak i reakce žalovaného na konkrétní odvolací námitky, je, co do šíře odůvodnění, spjata s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každé tvrzení. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští Ústavní soud (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09) i Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, nebo podání značně nepřehledně až chaoticky odůvodněných. Opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí odvolací orgán prezentuje od názoru odvolatele odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení 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“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III.

ÚS 989/08; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. nález ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

11. Kromě toho je na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v první řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. A právě k této situaci došlo v právě projednávané věci. Převážná část otázek, které byly předmětem odvolacích námitek, již byla posouzena inspektorátem v prvostupňovém rozhodnutí. Inspektorát přitom k jednotlivým problematickým bodům předložil ucelenou argumentaci, uvedl, z jakého skutkového stavu vycházel, jakou právní úpravu aplikoval, jak ji interpretoval a k jakým konkrétním závěrům dospěl. Jeho rozhodnutí proto rozhodně nelze považovat za nepřezkoumatelné.
12. Při přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí, které u řady odvolacích námitek odkazuje na rozhodnutí prvostupňové, proto soud shledal, že prvostupňové a napadené rozhodnutí ve svém souhrnu poskytují jasnou odpověď na všechny námitky žalobce vznesené v odvolání. Žádná z otázek, jejichž nového posouzení se žalobce ve svém odvolání domáhal, nebyla opomenuta. Jestliže se žalovaný s právním názorem inspektorátu ztotožnil a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nijak nemohl zkrátit žalobce na jeho právech. Žalobce ví, z jakých důvodů bylo napadené rozhodnutí vydáno a není nijak omezen v možnostech tyto důvody před soudem rozporovat, což také činí. Stejně tak soudu nic nebrání v přezkoumání zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí (a řízení, které mu předcházelo) v mezích žalobních bodů.
13. Žalobce dále namítá, že v posuzované věci nebyly naplněny všechny znaky závislé činnosti. Ani v této části neshledal soud žalobu důvodnou.
14. Zákon o zaměstnanosti definuje v § 5 písm. e) bodu 1 (který je relevantní pro případ žalobce) nelegální práci jako „výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“. Ohledně pojmu „závislá práce“ odkazuje zákon o zaměstnanosti na § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Toto ustanovení definuje závislou práci ve svém odstavci 1 následovně: „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.“ Nad rámec explicitně uvedených zákonných kritérií Nejvyšší správní soud dovodil, že znakem závislé práce je také její soustavnost (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35).

15. Krajský soud konstatuje, že zejména inspektorát se naplněním uvedených znaků závislé práce podrobně zabýval, a s jeho hodnocením se krajský soud také ztotožňuje.
16. V první řadě žalobce rozporuje naplnění znaku soustavnosti. Podle něj tuto skutečnost vylučuje to, že paní F. a B. u něj vykonávaly dobrovolnou (potažmo dobrovolnickou) činnost s cílem pomoci klientům žalobce, nikoliv žalobci, chtěly si pouze vyzkoušet, zda by práci zvládly a byly na místě jen dvě hodiny.
17. Se žalobcem lze jistě souhlasit v tom, že správní orgány se nemohou spokojit se statickým zjištěním přítomnosti určitých osob na pracovišti a je nutno posuzovat dynamický faktor. To ovšem rozhodně neznamená, že by musel inspektorát zjistit přítomnost těchto osob na témže pracovišti opakovaně. Proto také nijak nevylučuje naplnění tohoto znaku skutečnost, že inspektorát skutek vymezil jako výkon nelegální práce pouze v jeden konkrétní den. Soustavnost může být prokázána i tehdy, není-li prokázáno konkrétní delší období, v němž byla nelegální práce vykonávána. Ze samotného zjištění přítomnosti osoby na pracovišti jistě nelze usuzovat, že tato osoba vykonává na daném pracovišti soustavně závislou činnost. K tomuto zjištění ovšem v projednávané věci přistoupila řada dalších indicií, které utvářejí řetězec nepřímých důkazů jednoznačně prokazujících naplnění znaku soustavnosti.
18. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35, je třeba znak soustavnosti „*v konkrétních případech aplikovat uvážlivě. Inspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.). Na závadu nemusí být ani to, že se činnost dosud soustavnou stát nestihla (jedná se například teprve o první den práce „na zkoušku“), jestliže se takovou podle vůle stran následně stát měla (srov. k tomu Stádník, J., Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby, Brno: Masarykova univerzita, 2012, 254 s.).*“
19. V projednávané věci přitom inspektorát zcela správně vyhodnotil skutkový stav tak, že činnost vykonávaná paní F. a B. se dosud nestihla stát soustavnou, nicméně znak soustavnosti byl naplněn tím, že šlo o práci „na zkoušku“.
20. Krajský soud plně souhlasí s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v jeho rozsudku ze dne 12. 9. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013-31, a sice že inspektorát musí vždy soustavnost vykonávané činnosti prokázat. S tímto závěrem ovšem není napadené rozhodnutí nijak v rozporu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku neuvedl, že pracovní činnost vykonávaná několik hodin nevykazuje znak soustavnosti, pouze řekl, že se soustavností musí správní orgány zabývat. Zároveň zopakoval, že i „práce na zkoušku“ je (nelegální) závislou prací. S ohledem na procesní obranu stěžovatele v dané věci pouze připustil, že krátkodobý výkon práce v rámci výběrového řízení na pracovní pozici nenaplnňuje znak soustavnosti, a nemůže být proto považován za výkon závislé práce. Správním orgánům tudíž nařídil se touto otázkou podrobněji zabývat. V nyní projednávané věci jsou ovšem skutkové okolnosti odlišné. Žalobce se nebrání tím, že by kontrolované osoby u něj byly v rámci výběrového řízení. Tvrdí pouze, že u něj pracovaly dobrovolně, bez nároku na odměnu, z vlastní vůle, a to aby si samy práci vyzkoušely (nikoliv, aby si on vyzkoušel je). Tato obrana ovšem naplnění znaku soustavnosti nijak nevyvrací.

21. Předně soud považuje žalobcem předkládanou verzi za nevěrohodnou a za prokázanou naopak považuje skutečnost, že šlo o standardní „práci na zkoušku“, tj. práci, u níž zaměstnavatel ověřuje, zda se pracovník osvědčí. Jak je patrné z příloh ke kontrolnímu protokolu („Seznam kontrolovaných osob, jejichž totožnost byla ověřena“ a „Poskytnutí součinnosti“), paní F. měla přislíbeno uzavření dohody o provedení práce a paní B. měla přislíben pracovní poměr. K žalobci nepřišly čistě z vlastní iniciativy, nýbrž reagovaly na zveřejněnou nabídku práce (paní B. se o ní dozvěděla na internetu, paní F. dle své svědecké výpovědi z oznámení na poště). Tyto skutečnosti přes následná prohlášení vyvracející některé údaje zachycené v kontrolním protokolu a jeho přílohách, žádná z dotčených osob následně nezpochybnila. S těmito kontrolními zjištěními ostatně koresponduje také tvrzení žalobce, že on sám doufal, že budou ochotny vstoupit do pracovněprávního vztahu. Soud má proto za prokázané, že žalobce aktivně hledal zaměstnance, přičemž oběma ženám také přislíbil uzavření pracovněprávního vztahu. Ze všech zjištěných skutečností je naprosto zjevné, že se nejednalo o případ, kdy by si tyto ženy aktivně vyhledaly žalobce bez ohledu na jeho případný zájem je zaměstnat a pouze s cílem vyzkoušet si určitou činnost, nýbrž o případ, kdy si chtěl žalobce vyzkoušet, jak se tyto ženy při dané činnosti osvědčí. Tato „práce na zkoušku“ přitom ve světle výše citované judikatury jednoznačně vykazuje znak soustavnosti.
22. I kdyby ovšem soud přistoupil na žalobcovu verzi události, tedy že paní B. a F. si chtěly práci vyzkoušet z vlastní iniciativy, šlo by opět o „práci na zkoušku“, byť v částečně odlišné podobě. „Práce na zkoušku“ totiž představuje zastření pracovněprávního vztahu, u něhož je sjednána zkušební doba. Právě institut zkušební doby má sloužit k tomu, aby si zaměstnavatel i zaměstnanec pracovněprávní vztah „vyzkoušeli“. Nejde jen o možnost prověřování schopností zaměstnance vykonávat práci ze strany zaměstnavatele (v delším časovém horizontu, než by bylo možné či vhodné toliko v rámci výběrového řízení), ale také o možnost vyzkoušet si dané zaměstnání ze strany samotného zaměstnance (a to jak z hlediska samotné pracovní činnosti, tak například pracovního kolektivu, pracovního prostředí, plnění povinností ze strany zaměstnavatele apod.). Možnost skončení pracovního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu mají obě strany. Jestliže tedy zaměstnavatel „pouze“ umožňuje třetím osobám vyzkoušet si určité zaměstnání a existuje-li vůle těchto osob toto zaměstnání vykonávat soustavně, jde stejně jako ve standardním případě „práce na zkoušku“ o zastření pracovněprávního vztahu se sjednanou zkušební dobou, a tudíž také o nelegální práci vykazující znak soustavnosti.
23. Není rozhodné, že se jednalo o činnost označovanou žalobcem jako dobrovolná (potažmo dobrovolnická) a bez nároku na odměnu. V řízení nebylo zjištěno, že by paní F. a B. vykonávaly práci nedobrovolně, a žalovaný z žádného takového zjištění nevycházel. Není tedy pochyb o tom, že šlo o práci dobrovolnou. Stejně tak zjevně není sporu o tom, že nešlo o práci dobrovolnickou ve smyslu zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě. Ačkoliv takové tvrzení žalobce ve správním řízení uplatnil, nyní již v rámci repliky výslovně uvádí, že o dobrovolnickou činnost ve smyslu tohoto zákona nešlo. Poukazoval-li navíc žalobce v průběhu správního řízení na to, že standardně u něj vykonávají osoby dobrovolnickou činnost, zdůraznily správní orgány zcela správně, že dle obsahu jeho internetových stránek tato dobrovolnická činnost (např. společník, pomoc při akcích a programech, péče o rostliny, výzdoba, pomoc při úklidu, canisterapie) spočívala v činnostech, které nejsou součástí primární činnosti žalobce. Naopak paní B. i F. měly vykonávat práce, které představují tuto primární činnost žalobce (základní péče o klienty žalobce). Právě k tomuto závěru (vedle úvah o výši sankce) použil inspektorát úvahu o

tom, že se obě podílely na tvorbě zisku žalobce. Taková úvaha rozhodně nepředstavuje nezákonnost či překročení mezí správního uvážení. Skutečnost, že i neziskový spolek tvoří zisk (byť jej může použít pouze pro zákonem vymezené účely), je nepochybná. Stejně tak je nepochybné to, že zisk je v případě žalobce vytvářen právě zmíněnou primární činností, na které se měly obě ženy podílet. Přisuzuje-li těmto závěrům žalobce negativní konotace, je to jen důsledkem toho, že tvrzení o podílení se na zisku vytrhává z kontextu.

24. Dobrovolnost výkonu činnosti rozhodně nevylučuje žádný ze znaků závislé činnosti. Pokud snad má žalobce za to, že tato dobrovolnost (bez nároku na odměnu) vylučuje znak ekonomické závislosti, respektive nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, pak s takovým závěrem nelze souhlasit. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35, *„podřízenost zaměstnance typicky vyvěrá z osobní (ať již ekonomické či jiné) závislosti zaměstnance na zaměstnavateli a pomáhá odlišit závislou práci od mezilidské výpomoci. [...] Samozřejmě zaměstnanec může být ke vstupu do podřízeného vztahu vůči zaměstnavateli motivován i jinak – typicky příslibem uzavření pracovněprávního vztahu v budoucnu (tzv. „práce na zkoušku“ je jedním z klasických způsobů zastírání nelegální práce).“* Právě o tento případ se jednalo v nyní projednávané věci. Ze strany paní F. a B. zjevně nešlo o projev mezilidské výpomoci (z důvodu osobních vazeb na žalobce či ošetřované osoby) nebo filantropie. Jejich cílem bylo vykonávat danou činnost soustavně, za odměnu a především v rámci pracovněprávního vztahu, jehož uzavření jim žalobce přislíbil (byť dle jeho slov pro případ jejich zájmu, nikoliv pro případ, že by se podle něj osvědčily).
25. Jakkoliv není následné uzavření pracovněprávních vztahů mezi žalobcem a paní F. a B. samo o sobě neochvějným důkazem toho, že obě vykonávaly pro žalobce závislou práci již v době kontroly, je následné jednání osob jedním z interpretačních vodítek projevu vůle (viz § 556 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Žalovaný tedy nepochybil, jestliže přihlížel také ke skutečnostem, které dokládaly následné jednání všech zúčastněných (uzavření pracovněprávních vztahů s oběma ženami, a to přímo na pracovní pozice, které si měly obě v době kontroly zkoušet). Toto následné jednání je jednou z indicií vedoucích k závěru, že mezi zúčastněnými osobami existovalo již v době kontroly ujednání, že po vyzkoušení si dané pracovní činnosti bude mezi nimi v případě trvání jejich zájmu uzavřen pracovněprávní vztah, tj. že budou vykonávat „práci na zkoušku“.
26. Z povahy „práce na zkoušku“ je zjevné, že je naplněn také prvek výkonu práce na základě pokynů zaměstnavatele a pod jeho kontrolou. Jen stěží by si mohl zaměstnavatel „vyzkoušet“ zaměstnance, potažmo možný budoucí zaměstnanec „vyzkoušet“ budoucí zaměstnání, aniž by nepodléhal řízení a kontrole ze strany tohoto zaměstnavatele. O tom, kdy, na jakých místech a např. s jakými spolupracovníky budou práci vykonávat (potažmo si ji vyzkouší) rozhodovala dle kontrolních zjištění ředitelka pracoviště.
27. Pochybnosti nejsou ani o tom, že obě ženy vykonávaly práci osobně. Opět ani zde si nelze představit, že by mohl být splněn účel „zkoušky“ práce (ať už ze strany zaměstnance či zaměstnavatele), nebyla-li by práce vykonávána osobně.
28. Podobně je tomu v případě znaku výkonu práce jménem zaměstnavatele. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35, *„v tomto znaku se koncentruje hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli, neboť zaměstnavatel poskytuje pro práci svůj kapitál, hmotné i nehmotné prostředky, vytváří pro ni předpoklady a nese riziko neúspěchu, zaměstnanec však nemůže jednat na svůj účet a získávat ze své práce jiné ekonomické výhody než ty, jež mu poskytuje zaměstnavatel.“* Z obsahu správního spisu plyne, že paní B. a F.

vykonávaly (potažmo měly vykonávat) činnost v budově žalobce, částečně s jeho pracovními pomůckami (paní F. dostala jednorázové rukavice, paní B. si dle svých slov půjčila tričko od paní H.). Kromě rizika, že s nimi nebude uzavřen pracovněprávní vztah, nenesly riziko své činnosti a jediným benefitem, který z této činnosti očekávaly, byl budoucí pracovněprávní vztah spojený s ekonomickými výhodami poskytovanými žalobcem. Obě se také jevily navenek jako zaměstnankyně žalobce. Taková skutečnost je přitom doplňkovým hlediskem svědčícím ve prospěch závěru o tom, že jednaly jménem žalobce (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2013-35). Obě byly oděny tak, že je nebylo možné rozlišit od jiných zaměstnanců, a paní B. navíc měla vizitku s označením „vrchní sestra“.

29. Nutno podotknout, že paní B. byla první osobou, která inspektory i dle svého vyjádření ze dne 14. 9. 2015 oslovila, přičemž i paní K. ji označila za svou spolupracnici. Jakkoliv to není pro posouzení věci zcela stěžejní, soud podotýká, že vyjádření paní B. ze dne 14. 9. 2015 považuje z větší části jako zjevně účelové. Vysvětlení toho, že na pracovním oděvu měla vizitku s označením „vrchní sestra“ (viz tvrzení: *„Vzhledem k tomu, že jsem nebyla vhodně oblečená, tak jsem si půjčila od p. H. tričko, aniž by jsme si všimli že je tam připnutá nějaká vizitka.“*), se jeví jako zcela nevěrohodné. To, že následně uzavřela pracovněprávní vztah se žalobcem právě na pozici „vrchní sestra“, soud nemůže považovat za pouhou bizarní shodu okolností. Všechny tyto skutečnosti naopak tvoří nepřímý řetězec důkazů dokládajících, že v den kontroly byla paní B. na pracovišti žalobce přinejmenším připravena vykonávat činnost, která je náplní práce vrchní sestry.
30. To, že žalovaný nezjistil, že by paní B. vůbec v den kontroly nějakou činnost skutečně vykonala, neznamená, že by některý z uvedených atributů závislé činnosti nebyl naplněn. Postačuje totiž, že byla připravena v pracovním oděvu na žalobcem určeném místě a v jím určeném čase na pracovišti, a to s cílem vykonávat pro něj „práci na zkoušku“ (sám žalobce tvrdí, že obě ženy byly v jeho provozovně od 7:30 až do příchodu pracovníků inspekce v 9:15). Převlékání do pracovního oděvu na pracovišti před počátkem práce je činností v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů (viz § 274 zákoníku práce), a odehrává se tak již v režimu pracovněprávního vztahu.
31. Naplnění výše uvedených znaků nemůže zpochybnit ani poukazování žalobce na to, že daná činnost byla dobrovolná. Dobrovolnost je charakteristickým znakem každé práce vykonávané na základě řádně uzavřených pracovněprávních vztahů, proto z povahy věci nemůže vylučovat znaky typické pro takové vztahy, tj. výkon práce soustavně, ve vztahu podřízenosti k zaměstnavateli, dle pokynů zaměstnavatele, jménem zaměstnavatele a osobně.
32. Všechny uvedené závěry lze spolehlivě učinit na základě skutkového stavu zjištěného inspektorátem. Skutečnosti známé inspektorátu z úřední činnosti a zachycené v kontrolním protokolu a jeho přílohách poskytují spolu s listinnými důkazy a svědeckými výpověďmi jednoznačný obraz o rozhodném skutkovém stavu. Žalobce nepředložil důkaz, který by vyvracel zjištění, že paní B. a paní F. u něj v den kontroly vykonávaly „práci na zkoušku“. Naopak řadou tvrzení žalobce tuto skutkovou verzi přímo podporuje. Mezi stranami ve skutečnosti prakticky není spor o to, co bylo inspektorátem zjištěno, nýbrž o to, jak byla skutková zjištění inspektorátem a žalovaným hodnocena. Proto není ani zřejmé, co dalšího by mohlo být zjištěno prováděním dalších a dalších svědeckých výpovědí.

33. Krajský soud nepovažuje listiny „Poskytnutí součinnosti“ a „Seznam kontrolovaných fyzických osob, jejichž totožnost byla ověřena“ za nezákonné. Skutečnosti, které žalobce uvádí, ostatně z povahy věci nezakládají nezákonnost samotných listin, nýbrž pouze mohou mít vliv na hodnocení jejich věrohodnosti (resp. věrohodnosti v ní obsažených informací). Bylo-li by pravdou, že otázky byly formulovány nevhodně, tendenčně apod., lze odpovědi na ně hodnotit ve světle této skutečnosti. Samo o sobě by to nemohlo znamenat, že by odpovědi byly automaticky zcela irrelevantní. Kromě toho však soud nemá za to, že by otázky, potažmo nadpisy jednotlivých sloupců v uvedených listinách byly jakkoliv zavádějící, nejasné či nevhodné. Osoba způsobilá uzavřít pracovněprávní vztah musí být podle názoru soudu způsobilá také k pochopení jednotlivých otázek a kolonek obsažených v uvedených listinách. Jistě nelze nikdy vyloučit nepochopení určité otázky, proto nelze zjištění zaznamenaná v těchto listinách považovat za zcela neochvějnou skutečnost. Tak k tomu ovšem inspektorát ani nepřistoupil, když v řadě případů akceptoval vysvětlení žalobce či svědků, že určité tvrzení bylo myšleno jinak. Svědecká výpověď inspektorky, která popisuje průběh pokládání otázek a zapisování odpovědí, se taktéž soudu jeví jako zcela reálná a mnohem věrohodnější než dodatečně předložená prohlášení paní F. a B. (k nevěrohodnosti prohlášení posledně uvedené viz též výše). Soud proto neshledal žádný důvod, který by vylučoval použití uvedených listin jako podkladů pro rozhodnutí.
34. Krajský soud se proto také ztotožňuje závěrem žalovaného, že výslech paní B. by již dále nemohl přispět k objasnění věci. Žalovaný nezpochybňoval tvrzení žalobce, že v den kontroly ještě nezapočala s výkonem samotných pracovních úkolů, že si chtěla práci pouze vyzkoušet, že tam byla dobrovolně, ve svém volném čase, bez nároku na odměnu apod. To, v čem žalovaný nepřisvědčil žalobci, bylo hodnocení, že tato tvrzení žalobce nevylučují kontrolní zjištění, že se objektivně jednalo o výkon nelegální závislé práce. Podobně je tomu v případě dalších navrhovaných svědeckých výpovědí. Žalobce neuváděl, jaké konkrétní skutkové tvrzení (nikoliv ovšem skutkové či právní hodnocení), které inspektorát nepovažoval za prokázané, by mělo být navrhovanými důkazy potvrzeno. Inspektorát přitom neměl povinnost vyzývat žalobce ke specifikaci, k jaké skutečnosti mají být navrhovaní svědkové vyslýcháni. Mohl totiž zcela oprávněně předpokládat, že mají být vyslýcháni ke skutečnostem, které žalobce na svou obranu uvádí. Jestliže však skutečnosti uváděné žalobcem přímo nezpochybňoval (zpochybňoval právní hodnocení těchto skutečností), byl závěr o nadbytečnosti takových výslechů zcela na místě.
35. Ze všech uvedených důvodů soud nepřisvědčil žalobní námitce, že se žalovaný nevypořádal s námitkou neprovedení navrhovaných svědeckých výpovědí a nezjistil dostatečně skutkový stav.
36. Žalobce uvádí řadu skutečností, z nichž se snaží navodit dojem výjimečného charakteru jeho činnosti, která i s ohledem na stav trhu práce takřka vyžaduje, aby umožňoval případným zájemcům jakousi specifickou dobrovolnou činnost na zkoušku, která se vymyká i standardní dobrovolnické činnosti. Ze žalobcem uváděných skutečností ovšem neplyne žádný důvod pro to, aby tak nečinil zákonem aprobovaným způsobem – tj. uzavřením pracovněprávního vztahu, ať už na velmi krátký časový úsek či se sjednanou zkušební dobou. Není zřejmé, proč by tento způsob umožnění dané činnosti nebyl s ohledem na jím uváděná specifika realizovatelný, proč by v tomto směru měl mít právě žalobce nastavena odlišná pravidla než jiní zaměstnavatelé.

37. Také proto soud dává za pravdu žalovanému v tom, že byl narušen pracovní trh. Faktem totiž je, že žalobce vystupuje na trhu práce, na kterém jsou mu konkurenty jiní zaměstnavatelé. Jestliže není dán žádný důvod, aby pro žalobce existovala speciální pravidla, co se týče zaměstnávání „na zkoušku“, pak je zcela neoddiskutovatelné, že žalobce svým nelegálním postupem získal oproti jiným zaměstnavatelům výhodu. Ostatní zaměstnavatelé by totiž ve srovnatelné situaci museli jednak učinit určité administrativní úkony, jednak zaměstnanci „na zkoušku“ zaplatit mzdu, jednak za něj odvést daň a pojištění státu. Na tom nic nemění (nijak nedoložené) tvrzení žalobce, že je konkrétně činnost žalobce na trhu práce nezajímavá. Případní uchazeči se totiž mohou ucházet také o zcela jiná zaměstnání, takže relevantní trh práce, který je zjištěným jednáním žalobce deformován, je mnohem širší.
38. Mimo jiné právě také ze závěru o narušení pracovního trhu dovodily správní orgány naplnění materiální stránky deliktu. Dále pak shledaly naplnění materiální stránky v tom, že je znevýhodněna fyzická osoba, která závislou práci mimo pracovněprávní vztah vykonává, neboť nepožívá benefitů garantovaných zákoníkem práce. Krajský soud se s tímto hodnocením ztotožňuje, a nepovažuje proto za důvodnou námitku žalobce, že materiální stránka deliktu absentuje. Materiální stránka deliktu spočívá v ohrožení či porušení zájmu chráněného zákonem, a odvíjí se tedy od cíle příslušné zákonné normy a jeho naplnění či nenaplnění v souvislosti s deliktním jednáním. Inspektorát jasně popsal cíle příslušné právní úpravy, tj. právem chráněné zájmy, a popsal také, jak byly tyto cíle (zájmy) narušeny. Do společenské škodlivosti se jistě promítá také délka zjištěné nelegální práce. Ovšem skutečnost, že v projednávané věci nelegální práce probíhala jen několik hodin, neznamená, že by jednání zaměstnavatele nebylo společensky škodlivé vůbec.
39. Důvodnou soud neshledal ani námitku, že výše pokuty je nepřiměřeně vysoká, neadekvátní, nezohledňující charakter činnosti žalobce a charakter finančních prostředků, se kterými disponuje.
40. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. [...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán*

soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“

41. Ve světle citovaných závěrů se soud omezil na posouzení, zda inspektorát při stanovení výše pokuty vybočil ze zákonných mezí. Neshledal přitom, že by inspektorát neměl dostatečné podklady pro své úvahy o výši pokuty, že by jeho hodnocení podkladů bylo zjevně nesprávné, že by nepřihlédl k individuálním okolnostem případu nebo že by jeho úvahy nebyly logicky konsekvantní. Co se týče přiměřenosti výše sankce, hodnotil inspektorát především typovou i individuální míru společenské škodlivosti (a to jako vysokou), a velmi podrobně se zabýval majetkovými poměry žalobce. Přihlédl k nepříznivým ekonomickým výsledkům žalobce a k tomu, že jde o neziskový spolek, nicméně konstatoval, že tyto skutečnosti nemohou vést k nepoměrnému snížení pokuty.
42. Krajský soud v úvahách inspektorátu neshledal vybočení z mezí správního uvážení. Jakkoliv není ekonomická situace žalobce příznivá, musí být zachovány funkce sankce, kterými jsou nejen represe, nýbrž zejména individuální a generální prevence. Jestliže obrat žalobce pravidelně přesahoval 10 000 000 Kč ročně, přičemž mzdové náklady na zaměstnance činily cca 800 000 Kč měsíčně, nelze hodnotit pokutu ve výši 86 000 Kč jako natolik vysokou, že by právě ona (ač rozhodně netvoří významnější podíl na pasivech žalobce) měla být pro žalobce likvidační.

VI. Shrnutí a náklady řízení

43. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
44. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 25. července 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.