



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. PhDr. Petra Kuchynky, Ph.D. a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: AXION BLACK s.r.o.**, IČO 29123852, se sídlem Poličanská 1487, Újezd nad Lesy, 19016 Praha 9, *zastoupeného JUDr. Karlem Seidlem, Ph.D., advokátem, se sídlem Jiráskova 1343/2, 360 01 Karlovy Vary*, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016 č. j. 1351/1.30/16-3**,

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou ze dne 11. 11. 2016, Krajskému soudu v Plzni (dále též „soud“ nebo „*krajský soud*“) doručenou dne 16. 11. 2016, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016 č. j. 1351/1.30/16-3 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo k odvolání žalobce, podaném proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 1. 2. 2016 č. j. 11815/6.30/15-44 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), rozhodnuto takto: „*I. Ve věci výroku č. I. v části o odpovědnosti za správní*

delikt. Odvolání proti výroku č. I. v této části se zamítá a napadené rozhodnutí se v tomto potvrzuje. II. Výrok č. I. v části o uložení sankce za správní delikt se v části „ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 1 500 000 Kč“ mění tak, že se nahrazuje slovy „ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 9. 2015, ve výši 1 240 000 Kč“. Ve zbývajícím se výrok potvrzuje. III. Ve věci výroku č. II. o náhradě nákladů správního řízení. Odvolání proti výroku č. III, kterým bylo účastníku řízení uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč, se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.“

Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah dle § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též „zákon o zaměstnanosti“), devatenácti (níže vyjmenovaným) fyzickým osobám. Žalobci byla za spáchaný správní delikt uložena dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 1 500 000 Kč a dále byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobce měl umožnit výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah těmto osobám: 1) N.T.M., nar. ..., 2) H.T.X., nar. ..., 3) T.L.P.M., nar. ..., 4) V.D.P., nar. 1..., 5) V.K.N., nar. ..., 6) V.P.N., nar. ..., 7) N.T.P., nar. ..., 8) H.T.N., nar. ..., 9) T.D.N., nar. ..., 10) B.T.D., nar. ..., 11) K.N.N., nar. ..., 12) P.T.H., nar. ..., 13) V.T.L., nar. ..., 14) D.T.M.N., nar..., 15) V.T.T., nar. ..., 16) H.T.N., nar. ..., 17) N.T.L., nar. ..., 18) V.V.H., nar. ..., 19) P.T.N., nar. ...

II. Žaloba

Žalobce v žalobě shrnul dosavadní průběh řízení a popsal, jaké námitky uplatnil v odvolání podaném proti prvoinstančnímu rozhodnutí.

V žalobě žalobce namítal, že správní orgán I. stupně postupoval v řízení nezákonně, jelikož pro své rozhodnutí použil jako podklad pro rozhodnutí protokol o kontrole č. j. 4414/6.71/14/7.4, sp. zn. I6-2014-2732, který nebyl získán v souladu s právními předpisy. Zmíněný protokol o kontrole byl součástí kontroly vedené u společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. a nikoli u žalobce, který ani nebyl účastníkem tohoto správního řízení ani provedené kontroly. Žalobce se závěry uvedenými v protokolu nesouhlasí. Jelikož nebylo žalobci umožněno být přítomen na prováděné kontrole a ke zjištěným závěrům kontrolora se nemohl ani vyjádřit, popř. ani podat opravné prostředky (námitky), byl postupem správního orgánu zkrácen na svých právech.

Správní orgán I. stupně neprovedl všechny žalobcem navržené důkazy, aniž by byl dostatečně objasněn skutkový stav věci. Konkrétně nebyli vyslechnuti všichni svědci.

Žalobce dále uvedl, že správní orgán vedl v dřívější době proti němu správní řízení pod sp. zn. 1723/6.30/14/14.3/23 (ohledně podezření ze spáchání správního deliktu totožného jako v posuzovaném případě), když za stejného skutkového a prokazovaného stavu dospěl k závěru, že se v dané věci o správní delikt nejedná. Za situace, kdy jedno správní řízení skončí napadeným rozhodnutím o údajně spáchaném správním deliktu a druhé předchází správní

řízení skončí tím, že se stejný správní delikt nestal (nebyl prokázán), je zřejmé, že tento rozpor nemůže být vykládán v neprospěch žalobce jako účastníka řízení (pokud žalobce byl nejprve správním orgánem utvrzen v tom, že jeho podnikatelská činnost je zcela v souladu s právními předpisy i z pohledu dotčeného správního orgánu, aby za několik měsíců při další kontrole byl za stejné podnikání stejným správním orgánem sankcionován).

Žalobce je toho názoru, že nebyly řádně a úplně prokázány základní znaky skutkové podstaty správní deliktu (umožnění závislé práce mimo pracovněprávní vztah). K tomu žalobce uvedl, že zákoník práce v zásadě nevylučuje, aby výkon některých prací byl ze strany podnikatele řešen jinak než uzavřením pracovního vztahu, a to uzavřením smluvního vztahu podle občanského zákoníku.

Žalobce dále rozporuje naplnění jednotlivých znaků závislé práce. Žalobce má na rozdíl od žalovaného a správního orgánu I. stupně za to, že znaky závislé práce dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce naplněny nebyly. Žalobce uvedl, že se všemi osobami zmiňovanými ve správním spisu a v rozhodnutí uzavřel žalobce rámcové smlouvy o dílo, smlouvy o zapůjčení zařízení a podnájemní smlouvy. Dílo má být podle uzavřené smlouvy realizováno na základě konkrétních objednávek podle aktuální potřeby objednatele. Pokud se zhotovitel rozhodne dílo nerealizovat, neuzavře smlouvu o dílo. Jde tak zcela o jeho smluvní svobodu, kde není ani náznak jakékoliv nadřízenosti či podřízenosti. Z předložených smluv s jednotlivými smluvními partnery, objednávek, písemností týkajících se předávání a převzetí díla apod. je patrné, že každý smluvní partner jednal s žalobcem samostatně svým jménem. Rámcová smlouva nespecifikovala ani nestanovovala osobní výkon zhotovení díla, naopak je v ní výslovně uvedeno, že dílo může být realizováno i jinou osobou než přímo zhotovitelem. Z uzavřených smluv o dílo bylo dále patrné, že došlo ke sjednání ceny za dílo, účtované formou měsíční faktury. Podkladem k fakturaci byl vždy protokol o předání a převzetí díla. Mzda, plat ani odměna za práci se v tomto smluvním vztahu nikde neobjevují. Z rámcových smluv o dílo dále i vyplývá, že smluvní partner jako zhotovitel odpovídá za kvalitu i vady provedeného díla. Smluvní partner prováděl podle smlouvy o dílo na základě objednávek od naší společnosti dílo na svém pracovišti, které měl smluvně pronajaté od naší společnosti, přičemž měl dále k tomuto smluvně pronajaty speciální pracovní pomůcky. Žádná pracovní doba k provedení díla nebyla stanovena a smluvní partner mohl dílo provádět zcela podle svého rozhodnutí v době, kterou uznal za vhodnou. Žalobce dále uvedl, že správní orgán I. stupně ve vztahu k naplnění znaků závislé práce nedostatečně zjistil skutkový stav a učinil nesprávné skutkové a právní závěry. Správní orgán si např. nesprávně vyložil provedené školení smluvních partnerů, když se nejednalo o školení v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nýbrž pouze o školení, jak se mají pohybovat v podnajatém místě. Navíc toto školení si vyžádaly samy jiné orgány veřejné moci, a to bez ohledu na tvrzení žalobce, že se jedná o smluvní partnery. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem správního orgánu, že výrobní haly nebyly označeny jeho prostory pronajaté žalobcem, jelikož prostor byl řádně označen tabulí s názvem žalobce. Dle žalobce nelze závislou práci vyvodit ani z výpovědi vyslechnutých svědků.

Ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí žalobce dále uvedl, že ve výrokové části I. je toto rozhodnutí neurčité a tím i nepřezkoumatelné. Výrok I. napadeného rozhodnutí byl totiž částečně potvrzen a částečně změněn, přičemž není zřejmé, co konkrétně zůstalo

nedotčeno a co bylo změněno. Rovněž ve výroku č. II. není jasné, co konkrétně bylo změněno.

Žalobce dále uvedl, že se žalovaný s některými námitkami vypořádává tak, že k nim uvádí jiné skutečnosti než správní orgán I. stupně, tj. snaží se obejít zásadu dvojinstančnosti správního řízení tím, že žalobce shledává odpovědného za spáchání správního deliktu, ale s odkazem na jiné vyhodnocení provedených důkazů, popřípadě dodatečné vyhodnocení provedených důkazů, čímž nám nedává možnost se proti jinému vyhodnocení či dodatečnému vyhodnocení jakkoliv bránit a fakticky jsou tímto postupem žalobci upírána práva účastníka správního řízení se k těmto novým úvahám (odvolacího orgánu) nejen vyjádřit, ale i bránit v rámci správního řízení (navrhováním dalších důkazů apod.).

Žalobce namítal, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou o nepoužitelnosti protokolu o kontrole jako jednoho z důkazů. Žalovaný k této námitce pouze uvedl, že se jednalo o jeden z mnoha důkazů, jehož obsah odpovídal dalším provedeným důkazům. Takový závěr je však dle žalobce nepřezkoumatelný nehledě na to, že ve správním řízení bylo zjištěno, že skutečnosti v protokole uvedené jsou jen spekulace.

Žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí uvedl, že závěry protokolu o kontrole se nedotýkají žalobce a nijak se nepromítly do závěru o spáchání správního deliktu. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by protokol o kontrole v takové míře citován jako důkaz v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nehledě na to, že právě závěry z tohoto protokolu správní orgán I. stupně odůvodňuje své rozhodnutí ve vztahu k osobám, které na údajném pracovišti kontrolory zastiženy nebyly. Domnívá-li se žalovaný, že protokol nebyl použit jako důkaz, tak je zřejmé, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyl proveden žádný důkaz, který by svědčil o naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu.

Žalobce dále uvedl, že v napadeném rozhodnutí na str. 10 cituje žalovaný rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 46/2013, ze kterého vyplývá, že správní orgán má zkoumat i vnímání smluvního vztahu ze strany pracující osoby (smluvního partnera). Ve správním řízení tak tato otázka nebyla správními orgány vůbec prokazována, přestože v obou správních rozhodnutích je uvedeno, že byla shledána forma podřízenosti smluvního partnera a žalobce.

Žalovaný na podkladě rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a smluvní partnerem (pracující osoby) nesprávně vyvodil soustavnost jakožto jeden ze znaků závislé práce. Rámcové smlouvy sice mohly být dle žalobce uzavřeny v letech 2012 či 2013, z rozhodnutí není ale zřejmé, jak byl zjištěn znak soustavnosti realizace zakázek. Rámcové smlouvy jsou uzavírány zpravidla z důvodu, aby se rámcově upravily podmínky smluvního vztahu s tím, že ke konkrétním objednávkám - jednotlivým smluvním vztahům - dochází buď pravidelně, nebo nepravidelně v závislosti na provozních potřebách smluvních stran. Bylo-li proto správním orgánem kontrolováno relativně krátké období dubna 2014, je zcela nedůvodný závěr o soustavnosti, kdy nelze vyloučit, že právě až v dubnu 2014 byly využity sjednané podmínky pro uzavření smluvního vztahu mezi žalobcem a smluvním partnerem, ačkoliv rámcová smlouva o dílo byla uzavřena v roce 2012 či 2013. O tom ostatně svědčí i to,

že smluvní vztah fakticky probíhal prostřednictvím samostatných objednávek zakázek a jejich akceptace smluvními partnery.

Žalobce dále uvedl, že nesouhlasí s nelogickou úvahou žalovaného, který na jedné straně připouští, že podnikatel může spolupracovat jen s jedním dalším subjektem, a na straně druhé současně tvrdí, že jde o znak závislého postavení smluvního partnera. Pokud by tomu tak bylo, vždy by bylo možné tvrdit, že jeden podnikatel je závislý na objednávkách jiného podnikatele a musí se jím nechat zaměstnat, což by popíralo smluvní volnost i svobodu podnikání. Totéž lze vztáhnout i k úvaze o zajištění hmotných a nehmotných prostředků k realizaci zakázky. Jednak není uváděno, o jaké prostředky se jedná, a jednak uvedené nevylučuje znaky podnikatelské činnosti.

Žalobce dále namítal, že žalovaný nesprávně vyložil výpověď P.V.T. Žalovaný vyzdvihl část výpovědi svědků, které vyhovují jeho názoru, zatímco výpovědi ostatních svědků již citovány v rozhodnutí nejsou. Žalovaný rovněž neobjektivně a nevyváženě při hodnocení důkazů posuzoval obsah nájmní smlouvy uzavřené mezi žalobcem a společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. Předmět nájmu je přenecháván do užívání žalobce pro účely podnikání, ale ve stejné smlouvě je rovněž oprávnění žalobce, podle kterého je žalobce oprávněn podnajíť část předmětu nájmu do užívání dalším osobám. Žalovaný při posuzování závislosti smluvních partnerů rovněž nesprávně usoudil, že jejich závislost lze vyvozovat z toho, že smluvní partneři měli být údajně odkázáni na práci a materiál. Tvzení žalovaného je nesprávné, jelikož při posuzování opomněl část výpovědi smluvních partnerů.

Další žalobní námitka směřovala k důkazním prostředkům, které byly při rozhodování správních orgánů použity. Správní orgány se zabývaly v rámci řízení výrobním procesem, avšak aniž by se obrátily ohledně těchto informací na žalobce, vycházely z vyjádření společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o., které se však týkalo výrobních procesů jmenované společnosti a nikoli žalobce. Navíc zástupce jmenované společnosti byl vyslýchán v nepřítomnosti žalobce a není tak jasné, proč jsou takto zjištěné informace v případě žalobce použity.

Žalobce dále namítal, že správní spis není kompletní, jelikož v něm chybí odpověď správního orgánu ze dne 20. 2. 2015 a 23. 2. 2015 na podnět Odborového svazu KOVO, Regionální pracoviště Plzeň, Pobřežní 8, ve kterém správní orgán I. stupně konstatoval, že kontrolovaná osoba Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. umožnila fyzickým osobám výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah.

Žalobce rovněž namítal, že výše uložené sankce není řádným způsobem odůvodněna a rozhodnutí v části týkající se sankce je nepřezkoumatelné. V této souvislosti žalobce též namítal likvidační výši sankce, což bude mít za následek ukončení podnikatelské činnosti žalobce.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalobce ve svém vyjádření k žalobě nejprve stručně shrnul dosavadní průběh řízení a uvedl, že trvá na svém rozhodnutí ze dne 10. 10. 2016 č. j. 1351/1.30/16-3 a odkázal na odůvodnění tohoto rozhodnutí a odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí. K námitce žalobce, že správnímu řízení nepředcházelo kontrolní řízení a žalobce se tak nemohl vyjádřit k úkonům prováděným v rámci kontroly, žalovaný uvedl, že správní řízení bylo se žalobcem zahájeno z moci úřední, jelikož oblastní inspektorát při vedení správního řízení se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. získal důvodné podezření, že žalobce spáchal správní delikt dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. Do správního spisu vedeného ve věci žalobce byly založeny listiny, které osvětlovaly skutkový stav věci. Bylo jimi provedeno řádné dokazování, žalobce se k nim mohl vyjádřit. V žádném právním předpise není stanoveno, že by inspektorát práce nemohl zahájit správní řízení bez předchozího provedení kontroly.

K předchozímu řízení vedenému proti žalobci, které bylo zastaveno, žalovaný uvedl, že bylo zastaveno proto, že nebyl jednoznačně prokázán osobní výkon práce pracovníků pro žalobce, a nepodařilo prokázat, kdo je skutečný zaměstnavatel těchto osob, resp. kdo jim umožnil výkon nelegální práce. Žalobce nesprávně uvádí, že správní řízení bylo zastaveno proto, že skutek (totožný) nebyl spáchán. Řízení však bylo zastaveno proto, že se nepodařilo prokázat, kdo skutek spáchal.

K naplnění znaků závislé práce žalovaný odkázal na rozhodnutí orgánu obou stupňů. Žalovaný je toho názoru, že naplnění znaků závislé práce bylo dostatečně prokázáno.

K údajnému chybějícímu dokumentu ve správním spisu žalovaný uvedl, že si není jistý, jaký dokument měl žalobce na mysli. Ve správním spisu není založeno žádné rozhodnutí, které by odpovídalo žalobcem označené písemnosti. Pokud se jednalo o reakci na podnět, nelze konstatovat, že v této odpovědi bylo oblastním inspektorátem rozhodnuto o tom, že společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. umožnila fyzickým osobám výkon nelegální práce. Žádný takový dokument není součástí spisu, a tedy nebyl důkazem či okolností, ke které by správní orgány při rozhodování přihlížely.

K uložené pokutě žalovaný uvedl, že její výše odpovídá okolnostem případu, reflektuje majetkové poměry žalobce a naplňuje smysl a účel správního trestání.

Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

K vyjádření žalovaného podal žalobce dne 6. 2. 2017 repliku, ve kterém se vyjádřil k podání žalobce týkajícím se okolností zastavení předcházejícího správního řízení a ohledně chybějícího dokumentu ve správním spise. S vyjádřením žalovaného žalobce nesouhlasil. Na repliku žalobce reagoval žalovaný duplikou ze dne 15. 2. 2017.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání, žalovaný i žalobce ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., a proto soud nenařizoval jednání ve věci samé.

Podle ust. § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud shledal žalobu nedůvodnou.

a) výchozí skutkový stav

Dne 13. 8. 2015 bylo žalobci doručeno Oznámení o zahájení správního řízení č. j. 11815/6.30/15-3 pro podezření ze spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti 19-ti osobám vietnamské státní příslušnosti v provozovně na adrese U Nové Hospody 2/1122, 301 00 Plzeň, areál společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o., se sídlem U Nové Hospody 1122/2, 301 00 Plzeň, IČO 47716011 (dále také „Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.“). Oznámením o zahájení správního řízení bylo dle ust. § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“) se žalobcem zahájeno správní řízení. Skutečnost, že žalobce mohl spáchat tento správní delikt, správní orgán zjistil ze skutečností zjištěných při dokazování učiněném ve správním řízení vedeném se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.

Dne 2. 10. 2015 se konalo ústní jednání, o němž je ve správním spise založen protokol. Při ústním jednání byly správním orgánem provedeny listinné důkazy, které správní orgán získal v řízení vedeném se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o., mezi nimiž byl mimo jiné protokol o kontrole č. j. 4414/6.71/14/7.4, sp. zn. I6-2014-2732.

Dne 23. 10. 2015 bylo provedeno ústní jednání, při kterém byl vyslechnut pan P.V.T., nar. ..., který pracuje pro žalobce jako tlumočník. V protokolu o výsledku je uvedeno, že od jednatelů společnosti AXION BLACK s.r.o. dostává objednávky, které následně předává lidem, a dále jako tlumočník překládá školení bezpečnosti, když přijdou noví pracovníci. Ve výpovědi je dále uvedeno, že zaměstnanci ani OSVČ nemají stanovenou pracovní dobu, pracují na pronajatém pracovním místě, kde může pracovat i někdo jiný, pokud někdo jiný přijde a je tam volné místo. Na pracovním místě mají plán, materiál a pracují sami.

Dále byl proveden výslech paní T.M.N., nar. ..., která uvedla, že měla s žalobcem uzavřenou dohodu o provedení práce od 2. 5. 2014 do 31. 12. 2014 a dále Rámcovou smlouvu o dílo ze dne 16. 1. 2012 na dobu neurčitou, předmět díla: montáž dílů, stříhání vodičů, včetně kontroly jakosti, testování dílů a vodičů a jejich balení, opravy, třídění. Školení na bezpečnost provedl pan T., který ji ukázal práci. Dle vyjádření neměla paní T.M.N. stanovenou pracovní dobu. Podle plánu montovala kabely, přičemž tuto činnost vykonávala u svého stolu, práci jí

nikdo nekontroloval, pracovala sama podle plánu. Hotové výrobky na konci dne odevzdávala na I-bod. V roce 2014 pracovala pouze pro žalobce.

Dne 12. 11. 2015 byli jako svědci vyslechnuti T.X.H. , nar. ..., N.V.K. , nar...., P.N.V., nar. Výpovědi těchto svědků se v zásadě shodovaly. Všichni tři uzavřeli s žalobcem Rámcovou smlouvu o dílo, podnájemní smlouvu na pracovní místo, smlouvu o půjčení náradí. Na pracovišti v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. pracovali na montáži kabelových svazků, a to na základě objednávek od žalobce. Pronajaté místo byl pracovní stůl, který jim ukázal pan T. Za pronájem místa (nevěděli, kolik to bylo metrů, resp. pan P.N.V. se domníval, že 6 nebo 7 m²), platili asi 200 Kč za měsíc. Školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci jim provedl pan T. Svědci uvedli, že neměli omezenou dobu, kdy mohli přijít na pracoviště. Ani jeden ze svědků si nevzpomněl, jak často činnost vykonávali, zda pravidelně či nepravidelně. Práci si kontrolovali sami, poté kontrolovali odevzdané výrobky ještě zaměstnanci na tzv. I-bodu (pan T.X.H. uvedl, že když měl práci hotovou, nechal ji v bedně u svého stolu, co se následně dělo s jeho výrobky, neví). Do práce přišli, a když byl připraven materiál, pracovali, když ne, šli domů. Pracovali celý měsíc, počítali kusy, pak vyhotovili fakturu a následně dostali od žalobce každý měsíc zaplacen. Ani jeden ze svědků v roce 2014 nepracoval pro jiný podnikatelský subjekt než účastníka řízení, ani nevyvíjel jinou vlastní podnikatelskou činnost než pro účastníka řízení.

Dne 30. 11. 2015 byla při ústním jednání vyslechnuta paní T.Q.V., která vypověděla, že česky moc neumí. Svědkyně dále uvedla, že neměla určené konkrétní pracovní místo. Když měla přijít do práce, volal jí pan T. Školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci provedl jednatel žalobce a pan T. to tlumočil. Když přišla do práce, pan T. jí dal práci nebo pracovala podle plánků. Pokud něco nevěděla, zavolala pana T. Své výrobky si kontrolovala sama a pokud byly dobré, tak je zanechala na I-bodě.

Dále žalobce při ústním jednání předložil dokumenty týkající se úhrad odměn vyplacených žalobcem a objednávky ve vztahu ke všem fyzickým osobám uvedeným v Oznámení o zahájení správního řízení č. j. 11815/6.30/15-3 ze dne 13. 8. 2015. Žalobce rovněž navrhl výslech všech 19-ti osob, kterým měl umožnit výkon závislé práce mimo pracovní poměr.

Na základě provedeného správního řízení vydal dne 1. 2. 2016 správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. 11815/6.30/15-44, ve kterém byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah dle § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobci byla za spáchaný správní delikt uložena dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 1 500 000 Kč a dále byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 17. 2. 2016 odvolání, ve kterém uvedl námitky obdobné žalobním námitkám. O odvolání rozhodl žalobce v rozhodnutí ze dne 10. 10. 2016 č. j. 1351/1.30/16-3, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí částečně změněno (mimo jiné byla snížena pokuta z 1.500.000 Kč na 1.240.000 Kč) a ve zbytku potvrzeno. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný shrnul dosavadní průběh správního řízení a

vyjádřil se k jednotlivým námitkám žalobce. K námitce ohledně užití protokolu o kontrole sepsaného ve správním řízení vedeném se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. v řízení ve věci žalobce uvedl, že správní řád nevyklučuje použití protokolu o kontrole jako jednoho z podkladů pro vydání rozhodnutí, jelikož tím může být prakticky cokoli, co může přispět ke zjištění stavu věci a bylo získáno v souladu se zákonem. Protokol o kontrole nevykazoval žádné nedostatky, byl výsledkem řádně provedené kontroly a byl řádným způsobem jako důkaz proveden. To, že kontrola byla provedena u subjektu odlišného od žalobce, nezakládá nezákonnost této kontroly či protokolu o kontrole. Žalovaný rovněž uvedl, že protokol o kontrole nebyl jediným podkladem pro vydání rozhodnutí. Žalobce mohl v průběhu správního řízení svými návrhy skutečnosti zjištěné při kontrole zpochybňovat, pokud s nimi nesouhlasil, nebyla mu tedy odepřena jeho práva vyjádřit se k řízení. K námitce týkající se naplnění skutkové podstaty správního deliktu žalovaný odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozhodnutí ze dne 13. 2. 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze dne 24. 2. 2005 č. j. 2 Afs 62/2004-70, a ze dne 8. 9. 2011 č. j. 1 Afs 53/2011-208 a ztotožnil se s úvahami a důvody rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dále žalovaný uvedl, že v dané situaci je rozhodné, zda dotčené osoby vykonávaly závislou práci a zda tuto závislou práci vykonávaly v souladu s příslušnou právní úpravou (tedy v pracovněprávním poměru). Je tedy rozhodné, zda byly naplněny znaky závislé práce. Žalovaný uvedl, že byl zjištěn osobní výkon práce fyzických osob a požadavek soustavnosti je rovněž splněný. Stejně tak vzal žalovaný za prokázané, že osoby vykonávaly práci jménem žalobce a byly na něm hospodářsky závislé, neboť jim poskytoval pro práci své hmotné i nehmotné prostředky. Podnájem pracovního prostoru považoval žalovaný za ryze účelový. Lze rovněž dovodit, že fyzické osoby nevykonávaly žádnou specializovanou činnost, v níž by mohli uplatnit rozhodovací volnost, přičemž při práci postupovaly v podstatě mechanicky dle konkrétních plánků. Přestože charakter vykonávané činnosti není definičním znakem závislé práce, je jedním z důležitých vodítek pro určení, zda se o závislou práci jedná či nikoli. Fyzické osoby byly rovněž školeny v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Co se týká vztahu nadřízenosti a podřízenosti, tak ten vyvěrá z osobní závislosti zaměstnance na zaměstnavateli a pomáhá odlišit závislou práci od mezilidské výpomoci. Žalovaný považuje fyzické osoby za závislé na osobě žalobce. Z výpovědi svědků plyne, že přišli na pracoviště, kde se dozvěděli, zda tam na ně práce čeká. Pakliže ano, tak pracovali. Nebyly to tak fyzické osoby, které si jako osoby samostatně výdělečně činné určovaly kdy a kde budou pracovat. Osobní závislost žalovaný spatřuje i ve způsobu poskytování odměny, která byla zasílána na účet fyzických osob v měsíčních intervalech, přestože jednotlivé objednávky byly na období jednoho nebo dvou týdnů, a nešlo tak o placení za odvedenou práci definovanou v jednotlivých objednávkách. K dalším odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že vyslechnutý vzorek fyzických osob považuje za dostatečný, jelikož skutkový stav byl zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Ke správnímu řízení vedenému proti žalobci v minulosti žalovaný uvedl, že toto řízení bylo zastaveno, jelikož stav věci nebyl zjištěn bez důvodných pochybností a rovněž s ohledem na zásadu hospodárnosti a rychlosti správního řízení. Vedené správní řízení se totiž týkalo podezření ze spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce cca 400 osobám. V usnesení o zastavení řízení však není nikde uvedeno, že by účastník řízení předmětný správní delikt nespáchal. Sankci uloženou prvostupňovým rozhodnutím žalovaný snížil na 1.240.000 Kč. Uložená částka odpovídá okolnostem případu, reflektuje majetkové poměry žalobce, naplňuje smysl a účel správního trestání a není způsobila přivodit žalobci platební neschopnost. Proti rozhodnutí žalovaného

podal následně žalobce ke Krajskému osudu v Plzni v souladu s ust. § 65 a násl. s.r.s. právě posuzovanou žalobu.

b) právní posouzení věci

K jednotlivým žalobním námitkám se krajský soud vyjadřuje následovně. Žalobce namítal, že správní orgán využil při svém rozhodování protokol o kontrole 4414/6.71/14/7.4, sp. zn. I6-2014-2732, který nebyl dle názoru žalobce získán v souladu s právními předpisy, nemohl se k němu vyjádřit a zpochybnit údaje v něm uvedené. K tomu soud konstatuje, že citovaný protokol o kontrole byl získán v rámci správního řízení vedeném s obchodní společností odlišnou od žalobce (se spol. Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.). Správní orgán z něho zjistil skutečnosti, ze kterých nabyl důvodné podezření, že žalobce se dopustil správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Řízení o správních deliktech je ovládáno principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí, a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví. Na základě informací získaných ze zmiňovaného protokolu správní orgán následně zahájil z moci úřední dle ust. § 46 odst. 1 správního řádu proti žalobci správní řízení. Je nutno konstatovat, že správnímu orgánu jako podklad pro zahájení správního řízení z moci úřední (a následně i pro rozhodnutí ve věci) může posloužit prakticky cokoli, co dává správnímu orgánu důvodné podezření, že došlo ke spáchání určitého protiprávního jednání. Tento podklad by samozřejmě měl být získán v souladu s právními předpisy, tzn., že by měl splňovat tzv. podmínku zákonnosti. V daném případě byl protokol o kontrole, z něhož vyplynuly skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení proti žalobci, získán v rámci správního řízení s jiným subjektem, a ze správního spisu nevyplývá žádná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že se jedná o nezákonný podklad a že by při jeho získávání byly porušeny jakékoli právní předpisy. Ze správního řádu, ze zákona o zaměstnanosti, ani z jiného právního předpisu nevyplývá, že by mělo zahájení správního řízení z moci úřední vždy předcházet ještě řízení o kontrole, přičemž není ani konkrétně stanoveno, jaké podklady či jaké konkrétní informace a skutečnosti musí mít správní orgán před zahájením řízení zjištěny. Důležité však je, aby měl důvodné podezření o tom, že byl spáchán správní delikt. Konkrétní postup resp. sled postupů (např. zda bude řízení o správním deliktu předcházet řízení o kontrole či nikoli) záleží na každém konkrétním případě, a to i ve vztahu k zásadě hospodárnosti a rychlosti řízení. K námitce žalobce, že se nemohl vyjádřit k protokolu o kontrole a nemohl proti němu podávat námitky, jelikož nebyl účastníkem předchozího řízení, soud konstatuje, že pokud měl žalobce jakékoli pochybnosti či námitky ke správnosti protokolu o kontrole, mohl tyto uplatnit po celou správního řízení, které bylo vedeno proti jeho osobě. Rovněž tak mohl navrhopvat důkazy ke zpochybnění skutečností zjištěných při kontrole. V daném případě tak žalobci nemohla být žádným způsobem upřena jeho práva kontrolované osoby, jak tvrdí, jelikož možnost obrany proti skutečnostem vyplývajícím z protokolu o kontrole byla žalobci dána po celou dobu řízení. Soud rovněž konstatuje, že správní orgán následně kromě skutečností vyplývajících z protokolu o kontrole vycházel při rozhodování věci rovněž z dalších podkladů založených ve spise. Jedná se především o výsledky svědků, rámcových smluv o dílo, objednávek, daňových dokladů atd. Soud nesouhlasí s názorem žalobce, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou o

nepoužitelnosti protokolu o kontrole jakožto důkaz ve správním řízení. S předmětnou námitkou se žalovaný vypořádal na str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí, přičemž z odůvodnění je zřetelné, že protokol o kontrole nebyl nejdůležitějším, natož pak jediným důkazem a podkladem vydaného rozhodnutí, jelikož správní orgán rozhodoval rovněž na základě svědeckých výpovědí a rovněž i dalších nashromážděných podkladů, které svědčí o povaze fyzickými osobami vykonávané práce. Z výše uvedených důvodů pokládá soud žalobcovy námitky týkající se protokolu o kontrole 4414/6.71/14/7.4, sp. zn. I6-2014-2732 za nedůvodné.

Žalobce dále namítal, že správní orgán I. stupně neprovedl všechny žalobcem navržené důkazy (zejména výslechy všech navrhovaných svědků). Podle ust. § 52 správního řádu jsou účastníci *povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.* Nejvyšší správní soud k uvedenému ustanovení uvedl, že *podle druhé věty ustanovení § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování* (srov. rozsudek ze dne 13. 11. 2009 č. j. 5 As 29/2009 – 48). Správní orgán I. stupně odůvodnil neprovedení žalobcem navržených důkazů zejména na str. 15 svého rozhodnutí, když uvedl, že po provedení listinných důkazů a svědeckých výpovědí, byl objasněn stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a provedení dalších svědeckých výpovědí již nebylo zapotřebí a trvání na jejich výslechu by způsobilo zbytečné průtahy v řízení. Správní orgán I. stupně tak dostal své povinnosti odůvodnit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl a soud považuje námitku žalobce za nedůvodnou. Soud rovněž konstatuje, že při hodnocení důkazů se správní orgány řídily zásadou volného hodnocení důkazů, zvážily skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobce a své závěry pečlivě a rozsáhle odůvodnily.

Klíčovou je mezi žalobcem a žalovaným sporná otázka, zda v daném případě byly či nebyly naplněny znaky závislé práce dle zákoníku práce, resp. zda byly naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu. Skutečnost, že byla mezi žalobcem a jednotlivými 19-ti pracujícími osobami, které pro něj vykonávaly výrobní činnost, uzavřena rámcová smlouva o dílo, automaticky neznamená, že by bylo v takovém případě namístež bez dalšího přijmout fakt, že tyto osoby nevykonávaly závislou práci. Primárně je tedy potřeba zjistit povahu vykonávané práce a následně to, zda vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. K tomu je nutné se nejprve zabývat tím, zda byly naplněny znaky závislé práce. Dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se *správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že umožní výkon nelegální práce dle ust. § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Nelegální prací se dle ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.* Závislou prací je dle ust. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále též „zákoník

práce“), práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji vykonává osobně. Dle ust. § 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. Definicí znaků závislé práce se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, ze kterého vyplývá, že za znaky závislé práce je nutno považovat 1) soustavnost, 2) osobní výkon práce, 3) vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, 4) zda je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a 5) zda je práce vykonávána dle pokynů zaměstnavatele. Doplňkovým hlediskem může být dle Nejvyššího správního soudu i to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob. V citovaném rozsudku je pak dále uvedeno, že: „*Nejvyšší správní soud uzavírá, že společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.*“

Správní orgány obou stupňů se otázkou naplnění jednotlivých znaků závislé práce zabývaly ve svých rozhodnutích a shledaly, že všechny znaky závislé práce v případě žalobce naplněny byly. Stejný názor zastává i zdejší soud. Znak *osobního výkonu* práce dostatečným způsobem vyplývá především z výsledků svědků. Z jejich výpovědí je patrné, že práci vykonávali pro žalobce sami, bez zástupce resp. aniž by za ně práci vykonávala třetí osoba. Tato skutečnost rovněž plyne z protokolu o kontrole, když přímo tyto osoby byly zjištěny na pracovišti resp. v prostorách objektu spol. Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.

Znak *soustavnosti* vykonávané činnosti lze spatřovat v délce trvání výkonu činnosti, jak ostatně vyplývá i z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného. U všech 19-ti osob (kromě N.T.M., nar. ..., která pracovala od 2. 5. 2014 na základě dohody o provedení práce) je patrné, že pro žalobce vykonávaly činnost (dílní výrobní operace při výrobě kabelových svazků) v období od března do května 2014, tedy nikoli jednorázově. Tato skutečnost vyplývá z daňových dokladů, předávacích protokolů a objednávek vztahujících se vždy k jedné konkrétní osobě, přičemž všechny tyto dokumenty jsou založeny ve správním spisu.

Správní orgány se rovněž zabývaly znakem spočívajícím ve *vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance*. Podřízenost zaměstnance vyvěrá z osobní (ať již ekonomické či jiné) závislosti zaměstnance na zaměstnavateli a pomáhá tak odlišit závislou práci od jiné formy činnosti. Ve výše citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je uvedeno, že: „*Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení vůči zaměstnavateli jako podřízené. ... 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, neznámá 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. “ V daném případě správní orgány spatřují podřízenost zaměstnanců vůči žalobci ve skutečnosti, že nevykonávali práci svobodně a dle svého uvážení, ale vždy jen na základě konkrétních objednávek žalobce a fakticky tak, že se na pracoviště k výkonu práce dostavili a pokud pro ně práce byla, byl připravený materiál, pracovali, a pokud práce nebyla, tak nepracovali. Správnímu orgánu se tato praxe jeví jako tzv. pracovní pohotovost pro žalobce, přičemž toto nelze považovat za projev smluvní svobody podnikání, ale naopak za velmi vysokou míru závislosti na osobě, která práci přiděluje (na žalobci). Podřízenosti pracujících osob vůči žalobci správní orgány dále dovozovaly ze skutečnosti, že všichni vyslechnutí svědci nepracovali v období roku 2014 pro nikoho jiného, resp. nevyvíjeli žádnou další podnikatelskou činnost a byli tak zcela ekonomicky závislí na žalobci. Z daňových dokladů založených ve správním spisu dále vyplývá, že pro žalobce pracující osoby byly pravidelně každý měsíc odměňovány, resp. žalobce zaplatil částku určenou v daňovém dokladu vystaveném pracovníkem na základě dříve uzavřené smlouvy o dílo. Jak již bylo výše uvedeno, odměna za vykonanou práci není znakem závislé činnosti ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, avšak je to významný podpůrný faktor při posuzování ekonomické závislosti na zaměstnavateli resp. nadřízenost zaměstnavatele. Krajský soud souhlasí s argumenty správních orgánů týkajících se naplnění znaku podřízenosti zaměstnance a nadřízenosti zaměstnavatele jakožto jednoho ze znaků závislé práce. Z výpovědí svědků vyplývá, že v období roku 2014 pracovali pouze pro žalobcovu společnost a pro nikoho jiného, tedy byli zcela ekonomicky závislí na příjmu za odvedenou činnost plynoucím od žalobce.

S nadřízeností a podřízeností zaměstnance a zaměstnavatele rovněž souvisí další znak závislé práce a tím je *výkon práce dle zaměstnavatelových pokynů*. Pokud by totiž zaměstnanec plnil zadání samostatně a druhá strana by mu nebyla oprávněna zadávat jednotlivé úkoly a kontrolovat jejich plnění, nemohlo by se jednat o závislou práci. To však v daném případě nenastalo. Z rámcových smluv o dílo, objednávek vystavených žalobcem a z výpovědí svědků naopak vyplývá, že dotyčné osoby vykonávaly stále stejnou činnost spočívající v montáži dílů pro kabelové svazky, stříhání vodičů, kontroly jakosti, testování dílů a vodičů a jejich balení, opravy, třídění, přičemž tuto činnost vykonávaly na základě dílčích opakujících se objednávek žalobce. Z výsledku svědků rovněž vyplynulo, že ze strany žalobce probíhala i kontrola jejich odvedené činnosti, a to na tzv. I-bodu, kam své výrobky po jejich vyhotovení odnášeli, a v případě nedostatků jim tyto výrobky byly vráceny k opravě. Tedy zde probíhala jakási kontrola kvality. Zároveň pracovníci montáž dílů prováděli podle plánu, který jim poskytl žalobce. Obdobné stanovisko zaujaly ve svých rozhodnutích i správní orgány a krajský soud s nimi souhlasí a pokládá za naplněný i znak výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele.

Z výpovědí svědků je patrná i hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tato skutečnost naplňuje poslední znak závislou práce, a to *jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele*. Soud souhlasí s názorem správních orgánů, že i tento znak je naplněn.

Žalobce poskytoval pro práci kapitál, prostředky k výkonu práce a vytvářel pro ni předpoklady. Žalobce konkrétně zajišťoval dodání materiálu na pracoviště, přes uzavřené podnájemní smlouvy fakticky zajišťoval pro své pracovníky i místo pracoviště, na kterém mohli vykonávat zadanou práci, a rovněž zapůjčil pracovníkům i nástroje vhodné pro výkon práce. Soud na okraj dodává, že v rámcových smlouvách o dílo z čl. 13 odst. 4 vyplývá v souvislosti s uzavřením rámcové smlouvy o dílo taktéž povinnost uzavření a i následné trvání smlouvy o zápůjčce zařízení (náradí) s tím, že pokud smlouva o zápůjčce pozbude účinnosti, je to důvod i pro odstoupení od smlouvy o dílo. Soud tuto skutečnost vnímá tak, že žalobce nedává za těchto podmínek pracovníkovi prakticky na výběr, zda si zařízení od žalobce půjčí či nikoli, a pracovníkovi tak nezbývá jiná možnost (v případě, že chce pro žalobce činnost vykonávat) podepsat následně i smlouvu o zápůjčce zařízení. Pracovník je tedy i v tomto směru na žalobci závislý.

Na základě výše uvedeného je soud toho názoru, že v daném případě byly naplněny všechny zákonné znaky závislé práce, a práce tak měla být pracovníky dle ust. § 3 zákoníku práce vykonávána v pracovněprávním poměru k žalobci. Přestože tedy pracovníci vystupovali jako osoby samostatně výdělečně činné a pracovali pro žalobce formálně na základě smluv o dílo, skutečně se jednalo o práci závislou. Ze všech zjištěných skutečností a podkladů ve spise se jeví, že smlouvy o dílo, smlouvy podnájemní a smlouvy o zápůjčce byly uzavírány za účelem zastírání skutečné povahy vykonávané práce. Jelikož bylo prokázáno, že osoby uvedené v čl. I. tohoto rozsudku vykonávaly ve vztahu k žalobci závislou práci mimo pracovní poměr, jsou naplněny i znaky skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ze kterého byl žalobce správními orgány uznán vinným. V této souvislosti soud rovněž uvádí, že v nynějším řízení o žalobě je přezkoumáváno rozhodnutí správních orgánů vydané v řízení sp. zn. S6-2015-328, týkajících se 19-ti osob uvedených na začátku tohoto rozsudku (čl. I.) a období březen až květen roku 2014, resp. zda byla skutková podstata správního deliktu naplněna. Pro soud tak není v daném případě důležité a rozhodné, jak bylo rozhodnuto v jiném řízení vedeném se žalobcem (konkrétně měl žalobce na mysli rozhodnutí č. j. 1723/6.30/14/14.3/23, jak se žalobce domnívá. Z tohoto důvodu se soud citovaným rozhodnutím nijak nezabýval.

Za důvodnou nepovažuje soud ani žalobcovu námitku, ve které tvrdil, že napadené rozhodnutí je ve výrokové části I. a II. neurčité, což způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Dle žalobce není patrné, jaká části výroků byly potvrzeny a jaké změněny. Soud tuto námitku žalobce posoudil jako námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, jak bylo o věci rozhodnuto, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003 č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nesrozumitelné je rozhodnutí rovněž tehdy, je-li věcný nesoulad mezi výrokem a odůvodněním, nebo neobsahuje-li rozhodnutí vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností apod. V daném případě byl žalobce v I. výroku prvostupňového rozhodnutí uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tím, že umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah dle § 5 písm. e) bod 1

zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti“), devatenácti fyzickým osobám. Dále byla žalobci za spáchaný správní delikt ve výroku I. uložena dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 1 500 000 Kč. Druhým výrokem rozhodnutí byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl celkem tři výroky rozhodnutí. V I. výroku uvedl: „*Ve věci výroku č. I. v části o odpovědnosti za správní delikt. Odvolání proti výroku č. I. se v této se zamítá a napadené rozhodnutí se v tomto potvrzuje.*“ Z tohoto výroku a s ohledem na výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně lze dovodit, že tento výrok má návaznost na tu část výroku č. I. prvostupňového rozhodnutí, která pojednává o vině žalobce za předmětný správní delikt. I přes skutečnost, že druhá věta výroku č. I. obsahuje pravděpodobně písařskou chybu (ve druhé větě výroku č. I. napadeného rozhodnutí chybí pravděpodobně slovo „části“, tj. *se v této „části“ zamítá....*) je patrné, co chtěl žalovaný vyjádřit. Totiž, že odvolání proti části prvostupňového rozhodnutí týkající se uznání viny za spáchaní správního deliktu žalobce se zamítá a zároveň se v této části rozhodnutí potvrzuje. Ve II. výroku žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl: „*Výrok č. I. v části o uložení sankce za správní delikt se v části „ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 1 500 000 Kč“ mění tak, že se nahrazuje slovy „ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 9. 2015, ve výši 1 240 000 Kč“. Ve zbývajícím se výrok potvrzuje.*“ Tento výrok se týká té části výroku č. I. prvostupňového rozhodnutí, ve které bylo rozhodnuto o uložení sankce za spáchaný správní delikt. Žalovaný však tuto část výroku č. I. změnil ve vztahu ke změně právní úpravy co do výše sankce, tedy uložil žalobci zaplatit pokutu 1.240.000 Kč. V ostatním byla tato část výroku č. I. prvostupňového rozhodnutí potvrzena. Konečně ve III. výroku žalovaný uvedl: „*Ve věci výroku č. II. o náhradě nákladů správního řízení. Odvolání proti výroku č. III, kterým bylo účastníku řízení uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč, se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.*“ Z první věty tohoto výroku lze seznat, že se týká výroku č. II. prvostupňového rozhodnutí, tedy výroku o povinnosti nahradit paušální náklady správního řízení. Druhá věta však říká, že: „*Odvolání proti výroku č. III,....., se zamítá.....*“ Jednou tedy žalovaný mluví o výroku č. II. a podruhé o výroku č. III. Je tedy patrné, že třetí výrok napadeného rozhodnutí trpí určitou nesprávností, která by mohla vést k nesrozumitelnosti rozhodnutí. Je však zároveň nutno konstatovat, že takovéto dílčí pochybení nemusí ihned způsobovat nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Na rozhodnutí se musí nahlížet jako na jeden celek, a je tedy potřeba mimo jiné zkoumat, zda má výrok rozhodnutí oporu v jeho odůvodnění či nikoli. V daném případě lze z napadeného rozhodnutí vyvodit (z posledního odstavce na str. 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí), že výrok č. III. napadeného rozhodnutí se týká výroku o povinnosti nahradit paušální náklady řízení, která byla žalobci uložena výrokem č. II. prvostupňového rozhodnutí. Tento výklad je podpořen i tou skutečností, že prvostupňové rozhodnutí obsahuje celkem pouze dva výroky, a není tudíž možné, aby odvolací správní orgán rozhodoval o jiném dalším výroku, které prvostupňové rozhodnutí vůbec neobsahuje. Soud z výše uvedených důvodů uvádí, že přes nepatrné nedostatky výroku napadeného rozhodnutí netrpí toto rozhodnutí žádnou takovou vadou, která by mohla způsobit nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Námitka žalobce je tak nedůvodná.

Další námitka žalobce se týkala obcházení zásady dvojinstančnosti řízení, a to tím, že žalovaný shledává žalobce odpovědným za spáchání správního deliktu, avšak s odkazem na jiné vyhodnocení provedených důkazů (na rozdíl od správního orgánu I. stupně), popřípadě dodatečné vyhodnocení provedených důkazů, čímž nedal žalobci možnost se proti jinému vyhodnocení bránit. Tato žalobcova námitka je formulována poměrně obecně, jelikož žalobce neuvedl, jaké jiné důkazy žalovaný provedl na rozdíl od správního orgánu I. stupně a jak tyto odlišně vyhodnotil. Na stejné úrovni obecnosti se tak i soud s předmětnou námitkou vypořádá. Krajský soud je po prostudování správního spisu na rozdíl od žalobce toho názoru, že žalovaný vycházel při přezkoumávání rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze skutkového stavu, který zjistil správní orgán I. stupně z důkazů a dalších podkladů, které nashromáždil, aniž by v rámci odvolacího řízení žalovaný prováděl některé další důkazy. Skutečnost, že žalovaný užil při svém rozhodnutí dalších důkazů, nevyplývá ani listin založených ve správním spise ani z žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud nesouhlasí ani s názorem žalobce, že žalovaný důkazy provedené správním orgánem I. stupně hodnotil odlišným způsobem, než jak činil prvostupňový orgán. Žalovaný ve svém rozhodnutí neuváděl žádné zásadně nové skutečnosti, právní a skutkové hodnocení případu zůstalo stejné, pouze rozšířil a doplnil tvrzení správního orgánu I. stupně. Tento postup žalovaného však nelze považovat za porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. K této otázce se již vyjadřoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2010 č. j. 4 Ads 123/2009-99, ve kterém uvedl: *„Skutečnost, že žalovaný doplnil a upřesnil právní úvahu správního orgánu prvního stupně, týkající se závažnosti správního deliktu stěžovatele, nelze považovat za porušení zásady dvouinstančnosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti znovu poukazuje na již zmíněnou judikaturu, podle které tvoří správní rozhodnutí vydaná v prvním a druhém stupni z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Správní řízení bylo v posuzované věci vedeno v obvyklém pořadí dvou správních stolic (prvostupňový a odvolací správní orgán) tvořících jeden celek. Postup žalovaného, který v menším rozsahu doplnil a upřesnil odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy lze akceptovat, aniž by přitom byla dotčena zásada dvouinstančnosti, jak tvrdí stěžovatel. Tato zásada znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), přičemž řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu. Dvouinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jedná se tedy o pojistku proti přijímání nezákonných a nesprávných rozhodnutí. Primárním účelem této zásady je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí, což se v daném případě stalo.*

Prostřednictvím zásady dvouinstančnosti správního řízení je dále realizováno subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání, za podmínek stanovených příslušným právním předpisem (zde § 81 - § 93 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), přičemž o odvolání rozhoduje správní orgán nadřízený tomu, který napadené rozhodnutí vydal. Ani toto právo stěžovatele nebylo v posuzované věci porušeno, neboť o odvolání stěžovatele rozhodl správní orgán (žalovaný), jenž je nadřízený správnímu orgánu prvního stupně, čímž došlo rovněž k naplnění smyslu této zásady, kterým není pouze to, aby o odvolání rozhodl jiný (nadřízený) správní orgán, ale také to, aby o odvolání rozhodla jiná osoba, která doposud neměla s případem nic společného a není tak zatížena a ovlivněna úvahami a názory správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud dodává, že námitky stěžovatele, které vznesl v žalobě

proti rozhodnutí žalovaného, a v kasační stížnosti se shodují s námitkami, které vznesl již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatelovy námitky tedy byly opakovaně přezkoumány a posouzeny jak ve správním, tak i v soudním řízení.“ Výše citované závěry lze bezesporu aplikovat i na případ žalobce a soud se s nimi v celém rozsahu ztotožňuje. Jelikož v daném případě nedošlo k porušení zásady dvojinstančnosti, žalobcova námitka je nedůvodná.

Jako nedůvodnou soud rovněž shledává námitku, že ve správním spisu chybí listiny datované ke dni 20. 2. 2015 (či 23. 2. 2015), tj. odpověď správního orgánu na podnět Odborového svazu KOVO, Regionální pracoviště Plzeň, Pobřežní 8, ve které správní orgán I. stupně ještě před tím, než bylo ve věci vydáno rozhodnutí, konstatoval, že společnost Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. umožnila fyzickým osobám výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Ve správním spisu předloženém krajskému soudu skutečně není žalobcem zmiňovaný dokument založen. Ze správního spisu však ani nevyplývá, že by tam tento dokument byl někdy správním orgánem založen. Jak vyplývá z žaloby, předmětný dokument by se měl týkat předchozího řízení vedeným se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. Ve správním spisu je založen Úřední záznam ze dne 13. 8. 2015, ve kterém jsou uvedeny všechny dokumenty založené do správního spisu žalobce získané ze správního spisu vedeného ve správním řízení sp. zn. S6-2015-108, č. j. 3311/6.30/15 a z kontrolního spisu sp. zn. I6-2014-2732, č. j. 16104/6.71/14. V úředním záznamu ani v celém správním spisu se však nevyskytuje jediná zmínka o tom, že by měl být žalobcem zmiňovaný dokument ve správním spisu založen. Jediným dokumentem založeným ve spisu a označeným otiskem razítka s datem 20. 2. 2015, je dokument nazvaný jako „vyřízení námitek nadřízeným“, které v předchozím správním řízení vedeném proti společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. podala tato společnost. Tuto listinu však žalobce na mysli nemá. V odvolání ze dne 15. 2. 2016 žalobce uvádí, že má kopii předmětné listiny údajně chybějící ve spisu k dispozici, avšak tuto kopii žalobce soudu k prokázání svých tvrzení nepředložil. Na základě výše uvedených skutečností tak nemá soud pochyby o tom, že by správní spis nebyl kompletní. Soud rovněž uvádí, že žalobcem namítaný dokument byl vytvořen (pokud takový nějaký dokument existuje) před zahájením správního řízení se žalobcem, tedy v rámci jiného předcházejícího řízení vedeném dle vyjádření žalobce se společností Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. Vzhledem ke skutečnosti, že správní orgán I. stupně ani žalovaný v napadeném rozhodnutí na tento žalobcem namítaný dokument neodkazují, nepracují s ním jako s podkladem pro rozhodnutí ve věci, o který opírají svůj závěr, není tedy nutné, aby byl tento dokument ve správním spisu založen. Všechny listiny, ze kterých správní orgány při svém rozhodování v řízení vycházely, jsou součástí správního spisu. Krajský soud při posuzování žalobcovy námitky neshledal, že by správní orgány v daném řízení pochybily a nezaložily do spisu všechny podklady, ze kterých při rozhodování vycházely.

K námitce týkající se nedostatečného odůvodnění výše uložené sankce soud konstatuje, že ani tato námitka není důvodná. Jak vyplývá ze str. 32 a 33 prvostupňového rozhodnutí, správní orgán I. stupně vzal při ukládání sankce v potaz závažnost spáchaného správního deliktu a velmi vysoký stupeň společenské nebezpečnosti, když faktickým zaměstnancům žalobce se nedostává ochrany práv, které vznikají při výkonu závislé práce v pracovněprávním vztahu, který se řídí zákoníkem práce. Správní orgán I. stupně uložil sankci i s přihlédnutím k ekonomickému rozměru, který jednání žalobce má, jelikož

umožněním výkonu nelegální práce se lze vyhnout daňové povinnosti a platbám na zdravotní a sociální pojištění zaměstnance, čímž vzniká škoda státu a neoprávněný prospěch žalobce. Správní orgán zvážil rovněž přitěžující i polehčující okolnosti a dále se zabýval ekonomickou situací žalobce tak, aby uložená sankce nebyla pro žalobce likvidační. V návaznosti na zjištěné skutečnosti byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.500.000 Kč. Žalovaný následně uloženou pokutu snížil na 1.240.000 Kč. V napadeném rozhodnutí se žalovaný zabývá výší uložené pokuty na str. 15 a 16, přičemž vzal za rozhodné stejné skutečnosti jako správní orgán I. stupně. Oproti správnímu orgánu I. stupně vzal však žalovaný při posuzování výše sankce v potaz rovněž skutečnost, že v období od spáchání správního deliktu do vydání rozhodnutí došlo ke změně ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tj. ke změně spodní hranice zákonné sazby sankce ukládané za spáchání správního deliktu. Žalovaný tak byl povinen přihlédnout k pozdější právní úpravě (účinné od 20. 10. 2014 do 30. 9. 2015), jelikož ta byla pro žalobce příznivější (spodní hranice sazby nebyla stanovena, kdežto původní spodní hranice činila 250.000 Kč). Z důvodu neexistence spodní hranice tak žalovaný snížil žalobci uloženou pokutu, přičemž přihlédl k majetkovým poměrům žalobce, ke smyslu a účelu správního trestání. Soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že odůvodnění výše uložené sankce je řádné a dostatečné, a to jak na úrovni prvostupňového správního orgánu, tak na úrovni odvolací.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

V. Náklady řízení

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 29. září 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.