



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci

žalobce: **Manatas s. r. o.**
Elišky Krásnohorské 2348, Dvůr Králové nad Labem
zastoupený advokátem Mgr. Zdeňkem Burdou
se sídlem AK Praha 10, Lektínová 3033/7

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. října 2019 čj. 3302/1.30/19-4,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím orgánu I. stupně – Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj čj. 22229/8.30/17-32 ze dne 5. 3. 2019 – byla žalobci uložena pokuta 110.000,- Kč za přestupek na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon č. 435/2004 Sb.“), když žalobce se ho dopustil tím, že umožnil fyzickým osobám

- Z. K.
- M. K.
- V. E. výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 cit. zákona, když všichni tři v období od 6. 3. 2017 do 8. 3. 2017 vykonávali práce při rekonstrukci objektu v Pardubicích, Kpt. Bartoše 454, a to mimo pracovněprávní vztah.

2. Rozhodnutí žalovaného pak dne 1. 10. 2019

Prvním výrokem mění rozhodnutí orgánu I. stupně tak, že se v případě fyzické osoby V. E. před slova „úklid stavby, bourání zdiva, odvoz sutí“ vkládají slova „demonťáž vzduchotechniky“.

Druhým výrokem se původní rozhodnutí mění tak, že se slovo „příkazu“ nahrazuje slovem „rozhodnutí“.

Třetím výrokem v ostatním potvrzuje rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj se sídlem v Hradci Králové čj. 22229/8.30/17-32 ze dne 5. 3. 2019 a odvolání žalobce se zamítá.

II. Žalobní argumentace

3. Žaloba směřuje proti oběma rozhodnutím, uvedeným v části I., viz výše. Uvádí, že místo výkonu práce bylo v Pardubicích, Polabinách – ulice kpt. Bartoše. Byly zde prováděny bourací práce, začátek prací byl v souladu se stavebním deníkem dne 27. 2. 2017, dne 27. 2. 2017 byla podepsána objednávka ze strany pana V. (Dynamic). Dne 8. 3. 2017 odjel pan J. P. starší do Prahy, tento den došlo k první kontrole, ke druhé pak dne 10. 3. 2017, tohoto dne již bylo jednáno s panem J. P. starším. Dne 24. 3. 2017 proběhlo školení BOZP. Pracovalo tam 6 lidí firmy Stavhaus a subdodavatelé. Když došlo k doručení protokolu o kontrole, pan J. P. starší hovořil telefonicky s paní K. – Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj, tato mu sdělila, že zatím nemá nic podnikat, což způsobilo, že proti doručenému protokolu o kontrole nebylo ze strany žalobce brojeno, následně bylo rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019 rozhodnuto o uložení pokuty.
4. Žalovaný se dle žalobce předně řádně nevypořádal s žalobcem předloženými dohodami o provedení práce, tyto jsou datovány ke dni 1. 3. 2017, což je datum před prováděním kontroly. V uvedené souvislosti tedy nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci, v daném případě je dle přesvědčení žalobce potřebné dát před kontrolním protokolem přednost žalobcem předloženým listinám. Z protokolu není patrné, co je kontrolním zjištěním, není podepsán, jedná se tak o dokument, nemající charakter protokolu o kontrole ve smyslu ustanovení § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.
5. Protokol by měl, pokud dle něho žalovaný rozhodoval, obsahovat vysvětlení zaměstnanců, pokud ve fázi řízení byla podávána vysvětlení osob, jednalo se nepochybně o záznamy o podaném vysvětlení ve smyslu ust. § 137 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Dle žalobce není možné, aby protokol o kontrole obsahoval výsledky fyzických osob, aniž by došlo k užití procesního institutu § 137 odst. 1 správního řádu, neboť tak protokol zachycuje vysvětlení podaná žalovanému, která nejsou důkazem ve smyslu jeho odst. 4. Z uvedeného důvodu žalobce považuje vysvětlení, uvedená v protokolu o kontrole, za nepoužitelná, z procesního hlediska mělo

být postupováno v souladu se správním řádem, tomu ale průběh provedené kontroly neodpovídal.

6. Po obsahové stránce není z protokolu o kontrole zřejmé, na co byly osoby dotazovány, zda odpovídají jednotlivé výpovědi osob skutečnosti. Též není zřejmé, zda nebyly uplatněny návodné a zavádějící otázky a odpovědi nebyly zapsány v jiném pořadí, tedy tak, aby odpovídaly potřebám žalovaného.
7. K osobě V. E., Z. K. a M. K. pak žaloba připomíná, že výpovědi jimi podepsané vypisovaly úřednice až ex post vlastními slovy, pracovníci je rychle podepsali, protože se úřednic obávali a nechtěli mít s nimi problémy. Výpověď pana Z. K. je na jakémsi papíře, neobsahujícím ani název orgánu, je neurčitý a je namítána otázka jeho pravosti a původu.
8. V případě pochybností, od jakého data byly žalobcem doložené dohody o provedení práce podepsány, měl žalovaný předvolat i zbývající svědky za účelem zjištění rozhodných skutečností, tito sice byli předvoláni, avšak žádný z nich se nedostavil. Řízení je vedeno zásadou vyšetřovací, za objasnění skutkového stavu je tak odpovědný především žalovaný, ten však namísto pokusu objasnění rozporu konstatoval, že provedené dokazování je dostatečné, s návrhy žalobce na dokazování se nevypořádal. Zkreslenost protokolu o kontrole dokládá pak i skutečnost, že dne 10. 3. 2017 se dostavil pouze jeden z inspektorů, na stavbu nevstoupil.
9. Dále žaloba sporuje důvodnost úkonu, požadujícího na pracujících osobách předložení pracovní smlouvy, která prokazuje uzavření pracovněprávního či jiného vztahu na pracovišti, tvrzení žalovaného o tom, že nebyly předloženy žádné dokumenty o uzavření pracovněprávního vztahu osob na pracovišti je zavádějící, neboť tomu tak není. Osoby tyto smlouvy na pracovišti neměly, neboť tohoto dne byl pan P. na pracovní cestě a pracovní smlouvy měl s sebou. Neexistenci dokumentů žalovaný neprokázal.
10. Žalovaný dále dle žalobce porušil své procesní povinnosti, když v průběhu kontroly nejednal se zástupcem kontrolované osoby. Pan J. P. st. nebyl v době jednání s žalovaným vůbec statutárním orgánem, ani jejím zmocněncem, zde pak je zpochybněna plná moc, nacházející se ve správním spise, kde je zvláštním způsobem dopsáno „pro jednání s inspektorátem práce“, není zde uvedeno, kdo je zmocnitel či zmocněnec, není známo, či je podpis u textu inspektorátu, s nikým z kontrolované právnické osoby žalovaný nejednal. O dohodách mezi firmou Manatas se zaměstnanci věděli jednatelé, v žádném případě jakýsi údajný zmocněnec, jde o zaměstnance v důchodu, který od 26. 3. 2017 žádal o důchod.
11. K otázce naplnění znaku soustavnosti žaloba poukazuje na to, že se o soustavnou práci nejednalo, toto doložil žalobce stavebním deníkem, z něhož plyne, že pracovní doba byla od 8 – 13 hodin, což je i s přestávkou na oběd cca 4 hodiny, navíc práce byly vykonávány během 4 dnů. Žalobce navíc uvádí, že osoby, které byly žalovaným kontrolovány, se na staveništi nenacházely po dobu všech 4 dnů. Nejdelší možná délka práce mohla být 16 hodin, což dle žalobce postrádá znak soustavnosti – viz rozsudek ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 3 Ads 111/2013, dle judikatury pak nemohla mezi žalobcem a osobami nacházejícími se na pracovišti vzniknout ani ekonomická závislost.
12. V neposlední řadě žalobce považuje s ohledem na své poměry, délku trvání a počet osob, délku jejich práce na stavbě a k celkové zaplacené částce ze stavby uloženou pokutu za nepřiměřenou.

III. Vyjádření žalovaného

13. Z písemného vyjádření žalovaného ze dne 6. 1. 2020 plyne, že správní orgán trvá na svém závěru o spáchání přestupku žalobcem, odkazuje především na odůvodnění svých rozhodnutí s tím, že žalobní body žalobce se prolínají s argumentací, vznesenou již v přestupkovém řízení, resp. v podaném odvolání proti rozhodnutí orgánu I. stupně.
14. Žalovaný je přesvědčen, že v řízení bylo postupováno v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, přičemž provedené důkazy byly hodnoceny jak jednotlivě, tak ve vzájemných souvislostech, a s ohledem na to žalovaný nepovažuje za opodstatněné kladení důrazu na žalobcem předložené dohody o provedení práce. V tomto směru žalovaný nepovažuje za nepodstatné právě skutečnosti zjištěné oblastním inspektorátem práce v rámci kontroly provedené na místě na pracovišti žalobce, a to z důvodu jejich autenticity a podotýká, že sdělení jednotlivých fyzických osob poskytnutá v rámci kontroly se vzájemně podporují a doplňují.
15. Pokud se pak týká samotného protokolu o kontrole, žalovaný odkazuje na str. 7 svého rozhodnutí a konstatuje, že tento podléhá právní úpravě § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). K jeho použitelnosti, resp. sdělení jednotlivých fyzických osob poskytnutých v rámci kontroly ze strany oblastního inspektorátu práce odkazuje žalovaný na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 5 Ads 75/2014, a ačkoli žalobce pak v řízení činil důkazní návrhy ve vztahu ke skutkovému stavu věci, žalovaný se s ním neztotožňuje v tom, že by se oblastní inspektorát práce či žalovaný těmito nezabýval. V řízení byl na základě návrhu vyslechnut svědek V. E., jeho svědecká výpověď byla hodnocena jak jednotlivě, tak v kontextu dalších v řízení provedených důkazů, stejně tak pak v relevanci provádění dalších důkazů v řízení. Žalovaný je přesvědčen, že v řízení bylo proto postupováno v souladu se zásadou vyšetřovací i zásadou materiální pravdy, s návrhy, vyjádřeními i námitkami žalobce se orgán I. stupně řádně vypořádal, a stejně tak i žalovaný. V konkrétnostech pak žalovaný odkázal na odůvodnění obou rozhodnutí.
16. K tvrzení žalobce, že pracovníci neměli pracovní smlouvy, neboť je měl p. P. na pracovní cestě a jejich případnou neexistenci musí prokázat žalovaný, správní orgán uvedl, že v řízení bylo v souladu s vyšetřovací zásadou a zásadou materiální pravdy prokázáno, že v předmětném období pánové V. E., Z. K. a M. K. vykonávali závislou práci mimo pracovněprávní vztah. K tvrzení o nedostupnosti pracovních smluv na pracovišti v době kontroly pak žalovaný poukazuje na povinnost zaměstnavatele, zakotvenou v § 136 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
17. K žalobní námitce o jednání žalovaného s p. P. starším správní orgán odkazuje na své rozhodnutí, kde tuto odvolací námitku vypořádal.
18. V dalším se vyjádření žalovaného zabývá otázkou namítané nenaplněnosti znaku soustavnosti prováděné práce, žalovaný o tom, že u pracovníků došlo k naplnění znaků závislé práce, včetně znaku spočívajícího v její soustavnosti, je i nadále přesvědčen, a to vzhledem k době trvání zjištěného protiprávního jednání žalobce. K námitkám žaloby v tomto směru připomíná, že zákonná úprava minimálního rozsah výkonu závislé práce nikterak neomezuje a dokonce výslovně zakotvuje instituty, které počítají s výkonem závislé práce v menším rozsahu, tedy institut dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Pokud se pak jedná o namítanou ekonomickou závislost pracovníků na žalobci, žalovaný uvedl, že tato není sama o sobě samostatným definičním znakem

závislé práce, naplnění právě této konkrétní charakteristiky dané činnosti není podmínkou (zde např. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 6 Ads 46/2013). V daném případě pak má žalovaný za prokázané, že jmenovaní pracovníci od žalobce očekávali za vykonanou práci odměnu, navíc v situaci, kdy neměli jinou práci, toto svědčí o naplnění znaku podřízenosti zaměstnance a nadřízenosti zaměstnavatele.

19. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty správní orgán sdělil, že v rámci vedeného přestupkového řízení byly při stanovení druhu a výše správního trestu zohledněny veškeré skutečnosti, které v daném případě mohly být. Obě rozhodnutí tuto výši odůvodnily. Pro úplnost dodává, že délka trvání celé stavby, jak uvádí obviněný, není pro stanovení druhu a výše správního trestu relevantní, nemá přímou souvislost s protiprávním jednáním žalobce. K argumentaci celkově zaplacené částky ze stavby pak konstatuje, že v řízení byla zohledněna povaha činnosti žalobce, resp. jeho osobní a majetkové poměry, a to na základě údajů dostupných z veřejných rejstříků, když žalobce ke svým majetkovým poměrům i přes výzvu oblastního inspektorátu nic nedoložil, ani z vedeného řízení nad rámec v této rovině zohledněných skutečností nic nevyplynulo (zde pak odkaz na rozhodnutí NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008. Pokud jde o majetkové poměry žalobce, byly v řízení zohledněny údaje, vztahující se k jeho hospodaření v r. 2017 a 2018. Ze všech výše uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

IV. Replika žalobce

20. Dne 2. 4. 2020 žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž uvedl, že pokud žalovaný nepřihlédl k žalobcem předloženým dohodám o provedení práce ze dne 1. 3. 2017 pouze z důvodu, že tyto byly „ve sféře žalobce, nikoliv oblastního inspektorátu práce nebo žalovaného“, žalobce považuje za vyloučené, aby bylo v jeho silách se jakkoliv v průběhu správního řízení bránit. O tom, že dohody byly podepsány dne 1. 3. 2017, vypovídá i protokol o výsledku svědka pana V. E., který ve své výpovědi uvedl, že „ od 1. 3. 2017 mám dohodu o provedení práce s obviněným, byla písemná. Byla podepsána 1. 3. 2017, byla mně v jednom výtisku předána toho dne. Práce vykonávám od 6. 3. 2017. Práce jsem vykonával cca do 10. 3. 2017. Písemná dohoda byla u pana J. P. st.“.
21. Žalobce je přesvědčen, že dohoda o provedení práce ze dne 1. 3. 2017 společně s výpovědí svědka V. E. je důkazem toho, že k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. nemohlo dojít, tyto důkazy jsou pak zcela v rozporu se závěrem žalovaného, který v rozporu se svědeckou výpovědí v rozhodnutí ze dne 7. 3. 2019 uzavřel, že „na této skutečnosti nemůže nic změnit ani svědecká výpověď pana V. E., kdy nakonec předložil dohodu o provedení práce ze dne 1. 3. 2017. Obsah svědecké výpovědi se nijak neliší od jeho vyjádření, zadokumentovaného v „Protokolu o kontrole“, čj. 6671/8.72/17-4, ze dne 30. 5. 2017“. Závěr je v příkrém rozporu s tím, co bylo uvedeno ve svědecké výpovědi panem E., který uvedl, že dohodu o provedení práce uzavřel dne 1. 3. 2017. Dle žalobce se tak nemohlo jednat o závislou práci vykonávanou fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.
22. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že svědecká výpověď nemá vyšší vypovídací hodnotu než záznam v protokole o kontrole, neboť svědek je jednak poučen o svých právech a povinnostech, kdy pro případ, že by nevypovídal pravdivě, je v zákoně stanovena sankce. Pokud tedy žalovaný vyslechl svědka, je potřebné z jeho výpovědi vycházet, i když je výpověď v rozporu s protokolem o kontrole.

23. Vzhledem k rozporu mezi protokolem o kontrole a výpovědi svědka měl žalovaný vyslechnout i další navržené osoby coby svědky, tedy pana M. K. a Z. K. Tito byli předvoláni, poučeni o možnosti předvedení, pokud se nedostaví. Tito se nedostavili a správní orgán již tyto osoby znovu nepředvolal. Dále žalobce poukazuje na to, že v jeho neprospěch hodnotil žalovaný omluvenku k neúčasti pana Z. K., který měl dle žalovaného sdělit, že to má být vzato dle jeho předchozí výpovědi a tuto listinu měl údajně podepsat. Žádný výslech osoby však neproběhl, není tak možné identifikovat, co tím p. K. myslel, vyjádření je neurčité a není ani jasné, zda jej psala dotyčná osoba.
24. Replika pak poukazuje na to, že obviněnému nelze klást k tíži, že řádně předvolaný svědek se k výslechu nedostavil, instrumenty na zajištění jeho přítomnosti má správní orgán dle § 60 správního řádu. Žalovaný postupoval popsáním způsobem v rozporu se zásadou materiální pravdy, upravené v § 3 správního řádu, když bez pochybností neprokázal, že se jednalo fakticky o nelegální práce vykonávané mimo pracovněprávní vztah.

V. Jednání krajského soudu

25. Zástupce žalobce v průběhu jednání soudu dne 8. 12. 2021 připomněl porušení žalobou namítaných procesních předpisů ze strany správního orgánu, nadále trvá na námitce nedostatečného prokázání skutkového stavu věci. Ač správní orgán předvolal k výslechu svědky, kteří se následně nedostavili, správní orgán dále nevyužil všechny prostředky k tomu, aby provedl svědecké výpovědi, které považoval dříve za potřebné. Protokol o provedené kontrole správního orgánu nesplňuje namítané náležitosti, přitom správní orgán z něho vycházel, aniž by provedl výslech svědků. Zástupce žalobce poukázal i na nepřiměřenost uložené pokuty, když v dané věci nebyla prokázána soustavnost prováděné práce, navíc nebyla správním orgánem řádně vypořádána otázka předložených pracovních smluv.
26. Pověřená pracovnice žalovaného odkázala na písemné vyjádření správního orgánu i vydaná rozhodnutí ve věci, která tvoří jeden celek. Žalovaný odkázal na judikaturu NSS, s tím, že listinné důkazy byly ve věci řádně provedeny, pro navržené důkazy vzhledem k vývoji dokazování odpadl důvod a předvedení svědků nebylo realizováno, neboť správní orgán usoudil na nadbytečnost provedení těchto důkazů. Oba účastníci řízení setrvali na svých závěrečných návrzích, zástupce žalobce účtoval náhradu nákladů řízení, spočívající v právním zastoupení žalobce, který vykonal 4 právní úkony, účtoval cestovné z Prahy do Hradce Králové a zpět včetně promeškaného času.

VI. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).
28. Ze správního spisu soud konstatoval, že 1. 6. 2017 byl vypraven „**Protokol o kontrole**“, provedené žalovaným dne 8. 3. 2017 v budově pracoviště žalobce, resp. v objektu, kde probíhala rekonstrukce, a to v Pardubicích, Kpt. Bartoše 454. 3 pracovníci (p. K. Z., K. M. a V. E.) zde bourali zdivo a uklízeli po rekonstrukci, sdělili, že nemají na práce žádnou smlouvu, zatím pracují na základě domluvy s p. P., jedná se o výpomoc. Kontrola ověřila jejich totožnost, cit. vyjádření bylo zaznamenáno do dokumentu „Seznam kontrolovaných fyzických osob“. Z protokolu dále plyne, že pan V. E. se ve „Vyjádření

osoby vykonávající pro kontrolovanou osobu práci v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů“ vyjádřil následovně: „Pracuji pro firmu MANATAS zde na stavbě v Pardubicích jako dělník. Dnes demontuji vzduchotechniku spec. náradím. Najal mě pan P. – náš šéf za firmu zde, říká nám všem, co a jak máme dělat. Dále zde pracuje p. K. Z. a K. M. Oni bourají a uklízejí suť. Práce je od pondělí 6. 3., dnes zde není šéf. Nemůžeme předložit žádné smlouvy, dohody – nic na práci zde. Nevím, jak to je uzavřeno nebo ne. Je to výpomoc zde – já mám spec. náradí. Jsem důchodce a jinde nepracuji. P. P. nás ráno naloží do auta u nás v bydlíšti (známe se) a všechny nás autem doveze sem na stavbu, kde pracujeme, dokud nás odpoledne neodveze domů. Dokdy zde budeme, nevím. Dostaneme zapláceno, nevím kdy, nic přesnějšího. Víc nemám co říci“. Pan Z. K. v obdobném „Vyjádření“ uvedl následující: „Pracuji zde na stavbě v Pardubicích dnes od 8 h ráno, a to s panem K. M., to je můj synovec a s p. E. Dělán zde zedničinu, dnes bourám zdi, já rád bourám věci. Vše jsem si domluvil s p. P., to je zástupce firmy MONOSTAV s.r.o., je to náš šéf, mistr, říká, co máme dělat, kdy a jak. Také po nás práci kontroluje, a když by něco bylo špatně, tak to musím napravit, jak řekne on. Vše na práci nám zde dal p. P. za firmu, jako např. náradí, obuv apod. Vše co potřebujeme na tyto práce. Jsme zatím domluveni předběžně na tom, že nás sem vždy ráno p. P. doveze autem, dá nám tady práci, my to uděláme a on nás zase odveze zpět domů. On i my bydlíme v. Tam není práce, jsem tam v evidenci jako uchazeč o práci na ÚP, ale neměl jsem tam zatím co hlásit, protože tady to je jen taková jako výpomoc, brigáda, abych měl nějaké peníze navíc. Chtěl bych smlouvu, ale to mi p. P. ani firma jeho (MANATAS) nedá, tak jsem rád, že mám práci takto. Jak jsem řekl, jsme domluveni na práci, ne na tom, jestli mi dá nějaký papír na to (smlouva nebo dohodu). Peníze dostanu za práci, nevím kolik, ale zaplatí mi hotově na ruku. Nemám na to žádný papír, je to prostě práce ze známosti. Budu zde dokud mi bude firma MANATAS dávat práci. Víc nevím. „Vyjádření“ bylo sepsáno i s panem M. K., který uvedl: „Pracuji na stavbě – bourání suti v Pardubicích od dnešního dne 8. 3. 2017 od 8 hodin. Provádím zde bourací práce, úklid suti, zametání, atd. Můj zaměstnavatel je společnost Manatas s.r.o. Ze společnosti jednám s panem P. On bydlí tam kde já – ve X, a tak mi nabídl tuto práci. Zatím jsme spolu neuzavírali žádný pracovně právní vztah, žádnou pracovní smlouvu ani dohodu o provedení práce ani o pracovní činnosti. Na ničem konkrétním zatím nejsme domluveni. Nevím za kolik Kč na hodinu budu dělat ani jak dlouho ani jaká bude pracovní doba. Zatím jsem vůbec nic nepodepisoval, ale pravděpodobně dnes odpoledne sem na pracoviště do Pardubic – Polabiny pan P. přijede a uzavřeme písemně dohodu o provedení práce. Zatím jsme to nestihli, musel pan P. odjet do Prahy a k doktorovi. Dnes ráno nás sem na pracoviště pan P. všechny přivezl autem a odjel. Školení o BOZP nám provedl pan P. dnes ráno v autě. Žádné DOPP nám nikdo nedal. Nejsem v evidenci ÚP. Dnes zde budu na stavbě pracovat do 14 hodin. O dalším postupu mi řekne dnes pan P., až přijede“.

29. Výše citovaný protokol o kontrole dále zmiňuje, že při pokračování kontroly dne 10. 3. 2017 v 10 hodin byla jednatelem firmy p. P. P. na pracovišti předložena Plná moc pro jednání s inspektorátem práce pro pana J. P., kdy zmocněnec v dokumentu „Poskytnutí informací“ uvedl: „Tady na stavbě v Pardubicích, ul. Kpt. Bartoše 454, od pondělí 6. 3. 2017, 3 osoby na práci pro naši firmu MANATAS, s.r.o., to byl p. Z. K., M. K. a p. E. Ráno je sem na stavbu přivážím firemním autem, pracují od 8 h. ráno, každý den od toho pondělí do 13 h., pak je vezu společně domů. Dělaní zde bourací práce, demontáž vzduchotechniky, odvoz suti a úklid stavby. Odměnu za práci dostanou hodinově na

konci týdne, hotově, ještě to nemám připravené, musím dát účetní jejich odpracované denní hodiny. Známe se ze Dvora K/n/L a z Vítězné. Jsem spokojen s jejich prací, a když budou potřebovat, vezmu si je zase na brigádu. Náradí a vše, co potřebují k práci, mají naše – firemní (MANATAS s.r.o.). Jen p. E. má speciální svoje věci. Dokládám stavební deník a dohody o provedení práce, které jsme sepsali 8. 3. 2017. Do té doby, tj. od pondělí 6. 3. 8h ráno jsme nic písemně neměli. Nevím, do kdy zde budou výše zmínění pracovat. Ve středu při kontrole kolem 10. hodiny jsem nebyl přítomen na stavbě – prac. cesta, tak jsme dohody sepsali až po kontrole 8. 3. odpoledne a dal jsem jim to podepsat. Na práci od 6. 3. neměli nic uzavřeno (smlouvu, dohodu – nic) to byla jen domluva, že si přivydělají nějaké peníze navíc, jinak nemají práci. Po kontrole jsme 8. 3. domluvili detaily DPP a uzavřeli ji teprve na základě vaší kontroly. To je vše“.

30. Protokol o kontrole dále uvádí, že cit. zástupce kontrolované osoby předložil „Stavební deník“, z jehož záznamů dne 6. 3. 2017 je zřejmé, že tento den byli „přijmutí brigádníci“. Dále byly předloženy „Dohody o provedení práce“ pana Z. K. ze dne 7. 3. 2017 a zahájením práce dne 8. 3. 2017, pana M. K. ze dne 1. 3. 2017 a pana E. ze dne 1. 3. 2017.
31. Protokol dále obsahuje zhodnocení předložených dohod jako dodatečně a účelově vytvořených po zjištění, že probíhá kontrola, a to s odkazem na vyjádření pracovníků a především zmocněnce kontrolované osoby (jak uvedeny výše), se závěrem, že citovaní pracovníci vykonávali minimálně ode dne 6. 3. 2017 8 h do dne 8. 3. 2017 11 h pro kontrolovanou osobu pracovní činnost bez uzavřeného pracovněprávního vztahu, a to jménem kontrolované osoby, práci vykonávali dle pokynů kontrolované osoby, kdy jim tato určovala činnost, kterou mají provádět a poskytla jim rovněž pracovní pomůcky, náradí, materiál apod. Zároveň pracovali ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jelikož kontrolovaná osoba jim určovala dny a hodiny, ve kterých mají vykonávat zaměstnání. Pracovní činnost spočívající v pomocných stavebních pracích při rekonstrukci objektu (úklid, bourání zdiva, odvoz sutí aj.) vykonávali rovněž osobně, byli domluveni vzájemně na finanční odměně za vykonanou práci, a to v hotovosti. Kontrolovaná osoba jim zajišťovala dopravu na pracoviště a také je z pracoviště odvážela os. automobilem, neboť, jak bylo řečeno, se znají z místa bydliště. Na základě uvedených skutečností žalovaný vyhodnotil pracovní činnost předmětných osob pro kontrolovanou osobu jako závislou práci dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, uvedl, že pracovníci pro kontrolovanou osobu vykonávali závislou práci, aniž by došlo k uzavření pracovněprávního vztahu dle § 3 tohoto zákona.
32. V závěru pak protokol o kontrole považoval za naplněné podmínky § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti umožněním výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah výše uvedeným pracovníkům.
33. Ve správním spise jsou přítomny výše uvedené listiny, ze stavebního deníku (resp. 2 fotokopíí jeho obsahu) vyplývá, že provádění prací bourání a odvážení sutí probíhalo od 28. 2. do 3. 3. 2017 pěti osobami, poté 6 osob. Dne 8. 12. 2017 byl vydán Příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj čj. 22229/8.30/17-4, dále je přítomen Protokol o ústním jednání ze dne 15. 2. 2018, dále ze dne 7. 3. 2018, a Protokol o výpovědi svědka V. E. ze dne 5. 6. 2018. Z výsledku uvedeného pracovníka vyplynulo, že od 1. 3. 2017 má písemnou dohodu o provedení práce, která byla toho dne podepsána a byla mu předána, práce vykonává od 6. 3. 2017 cca do 10. 3. 2017. Prováděl demontáž vzduchotechnického potrubí, pokyny a úkoly mu

zadával p. P. st., potrubí s ním odnášeli M. K. a Z. K., práci průběžně kontroloval p. P. Svědek měl své vlastní speciální nářadí, rukavice a brusné kotouče obdržel od firmy, která nesla náklady, pracovní doba byla od 7,30 do 16 hodin, byla vedena p. P. v pracovním deníku. Dle písemné dohody byla odměna ve výši 65 Kč/hodině, domluvena byla 100 Kč/hod., odměna byla součástí započtení, dlužil p. P. peníze a odměna šla na úhradu svědkova dluhu vůči němu, jednalo se o osobní půjčku.

34. M. K. se bez omluvy 21. 9. 2018 na předvolání ke svědecké výpovědi nedostavil, inspektorátu bylo 1. 10. doručeno potvrzení o lékařském ošetření Z. K. ze dne 21. 9., jednalo se již o opakovaná předvolání.

35. Právní úprava, vztahující se k projednávané věci:

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, upravuje v § 3, že:

„Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr“. Jeho § 2 pak pojem závislé práce charakterizuje tak, že (1) 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. (2) Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v ust. § 35, pojednávajícím o druzích správních trestů, pod písm. b) uvádí, že za přestupek lze uložit správní trest pokuty.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve svém § 140 v odst. 1 upravuje případy, kdy se dopustí přestupku právnická nebo podnikající fyzická osoba, pod písm. c) je uveden případ, kdy tato umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 nebo 2. V odst. 4 toto ustanovení pod písm. f) umožňuje u přestupku dle odst. 1 písm. c), e) nebo g) uložit pokutu do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč.

Ustanovení § 5 písm. e) vymezuje pojem „nelegální práce“ v bodě 1 tak, že se jedná o závislou práci vykonávanou fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

36. Krajský soud považoval za potřebné po přezkoumání a projednání věci vyřešit především otázku, zda se v daném případě jednalo o závislou práci pracovníků, v této souvislosti připomíná např. rozhodnutí NSS sp. zn. 6 Ads 46/2013 ze dne 13. 2. 2017, na které odkázal i žalovaný (bod 18). Citované rozhodnutí uvádí, že "Společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z r. 2006 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 (§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) 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. Odměna sice nepředstavuje samostatný definiční znak závislé, resp. nelegální práce, avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda

mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli“. Správní orgán I. stupně otázku závislé práce argumentoval na str. 9 – 12 svého rozhodnutí, žalovaný pak na str. 6 – 7 napadeného rozhodnutí. Krajský soud je přesvědčen, že otázka závislé práce ve vztahu k znění § 2 zákoníku práce byla správními orgány vyřešena zcela v souladu se soudní judikaturou, vyčerpávajícím způsobem, a to jak v jejích znacích, tedy k vztahu nadřízenosti a podřízenosti zaměstnavatele a zaměstnance, k charakteru vykonávané práce jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů i osobního výkonu práce zaměstnancem, tak také v podmínkách, upravených odst. 2. Krajský soud proto nepovažoval za nutné opětovně opakovat jednotlivé momenty případu, na které odkázala žalobou napadená rozhodnutí, ale plně na jejich argumentaci odkazuje a souhlasí s ní. Závěry žalovaného jsou podpořeny citacemi sdělení kontrolovaných pracovníků, které jsou v písemné podobě součástí správního spisu, jak uvedeno shora.

37. K dalším žalobním námitkám pak krajský soud připomíná rozhodnutí NSS ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 5 Ads 75/2014, v němž se soud vyslovil jednak k problému, zda protokol o kontrole splňuje požadavky, kladené na něj ust. § 15 zákona o státní kontrole, jednak k problému nutnosti provedení navrhovaných důkazů.
38. K požadavkům na potřebný obsah protokolu o kontrole NSS uvedl, že „konstatuje, že protokol o kontrole splňuje požadavky na něj kladené ustanovením § 15 zákona o státní kontrole, neboť obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V rámci kontroly dle zákona o státní kontrole disponují kontrolní pracovníci řadou oprávnění, která jim mj. umožňují vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky, a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti; požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech; zajišťovat v odůvodněných případech doklady apod. Součástí protokolu jsou tak i zajištěné doklady, výpovědi osob na místě kontroly a další. Jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy budou sloužit jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly (listiny, vysvětlení kontrolovaných osob apod.). Tím však není a nemůže být dotčeno právo účastníka řízení navrhnout jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33 správního řádu“.
39. V citovaném rozhodnutí NSS se pak dále soud zabýval i závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, sp. zn. 5 As 126/2011, a to stran důkazní aktivity obviněného z přestupku. Uvedl, že jakkoliv se v případě stěžovatele vedlo řízení o správním deliktu, platí níže uvedené závěry nepochybně i v projednávané věci. V cit. usnesení pak soud mj. konstatoval, že „Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní... Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal... Jiná je ovšem situace v případě tzv. aktivní obhajoby. Uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým

okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. V řízení o přestupku přece postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu)“.

40. Krajský soud tak co do žalobcových námitek o nemožnosti využití skutečností uvedených v protokole o kontrole plně odkazuje na znění citované v bodu 38. K námitkám o nezbytnosti provedení svědeckých výpovědí pracovníků M. K. a Z. K. pak připomíná, že v dané věci sám zástupce zaměstnávající společnosti pan P. při poskytnutí informací sdělil, že pracovní dohody byly s kontrolovanými pracovníky sepsány až po provedené kontrole dne 8. 3. odpoledne, do té doby neměli pracovní smlouvu či dohodu sepsanu (viz bod 29). Na základě takto poskytnutých informací osobou, která měla ve společnosti uvedené pracovníky plně na starosti, kdy tyto informace plně korespondovaly se sděleními pracovníků v průběhu kontroly dne 8. 3. 2017, považoval krajský soud postup správního orgánu za logický, když při zvažování hodnověrnosti data dodatečně předložených dohod zaměstnavatelem považoval dané datum 1. 3. 2017 a u pana Z. K. 7. 3. 2017 pouze za účelové a uzavřel, že v době kontroly tyto dohody skutečně v písemné podobě neexistovaly. Takový postup je pak v souladu s požadavky, které NSS vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 14. 1. 2014, jak uvedeno výše v bodě 39, a krajský soud jej považuje v této intenci za odpovídající a řádně přezkoumatelný. Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu se krajskému soudu s ohledem na shora uvedené skutečnosti jeví jako nedůvodná.
41. V žalobě žalobce namítal, že správní orgán nejednal se zástupcem kontrolované osoby. Ve spise o kontrole se nachází list s hlavičkou firmy žalobce – Manatas s.r.o. Dvůr Králové nad Labem, kde textem je udělena plná moc panu J. P., r.č. X ve věci zastoupení firmy Manatas s.r.o. IČ 25274376, k jednání se zástupci úřadu práce v Pardubicích, na akci dokončovací a stavební práce v Pardubicích, ul. Kapitána Bartoše č.p. 454, kde je ručně dopsáno „pro jednání s inspektorátem práce“ a datum 10/3/2017, s podpisem J. P., opatřený razítkem společnosti a podpisem. Poté na základě této listiny proběhlo dne 10. 3. 2017 poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, kdy pan J. P. vypověděl skutečnosti, uvedené v bodě 29 výše. V průběhu řízení žalobce sdělil žalovanému dne 8. 2. 2018, že pan J. P. starší volal na Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj, mluvil s paní K., tato sdělila, že zatím nemá nic podnikat, a dále pod bodem III. uvedl, že účastník řízení telefonicky volal na předmětný správní orgán, kde jej uvedli v omyl.....Z uvedeného lze jednoznačně, dle přesvědčení soudu, dovodit, že v průběhu správního řízení sám žalobce řádně udělenou plnou moc pro pana J. P. staršího nijak nezpochybňoval, učinil tak až v odvolacím řízení s tím, že 26. 3. 2017 tento zaměstnanec požádal o důchod. Krajský soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že uvedená žalobní námitka nemůže s ohledem na všechny okolnosti věci obstát.
42. K otázce nepřiměřenosti výše uložené pokuty pak krajský soud uvádí, že výši pokuty považoval za přiměřenou. V daném případě se jednalo o 3 pracovníky, kteří pracovali na kontrolovaném pracovišti bez řádné pracovní smlouvy, dále s ohledem na to, že žalovaný se zabýval výsledky hospodaření žalobce za r. 2017 a 2018 a uvážil, že s ohledem na

možnost uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč je tato vzhledem k okolnostem případu přiměřená, když představuje 0,9 % ve vztahu k maximálně možné částce. Konečně, žalobce sám žádné podklady pro případné další zvážení výše sankce nepředložil. Odůvodnění výše pokuty na str. 13 – 15 rozhodnutí orgánu I. stupně považuje, spolu s vyjádřením žalovaného, soud za dostačující a přezkoumatelné, námitku žalobce nepovažuje za důvodnou.

43. Po projednání a přezkoumání věci tedy dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není na základě všech výše uvedených skutečností důvodná (§ 78 odst. 7 s.ř.s.) a soud proto přistoupil k jejímu zamítnutí.

VII. Náklady řízení

44. Výrok o náhradě nákladů řízení soud odůvodňuje ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když ve věci úspěšný žalovaný náhradu nákladů řízení nežádal, ve věci neúspěšnému účastníkovi řízení, kterým byl žalobce, náhrada nákladů řízení dle tohoto ustanovení nenáleží.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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

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

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

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

Hradec Králové 15. prosince 2021

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu