



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **J. H., IČO: X**
sídlem X
zastoupen advokátem Mgr. Martinem Bugajem
sídlem Komenského 12/1, Bruntál

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2022, č. j. 2082/1.30/22-4, a pod. zn. S8-2021-199,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 29. 8. 2022 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2022, č. j. 2082/1.30/22-4, a pod. zn. S8-2021-199. Napadeným rozhodnutím žalovaný podle § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), částečně

změnil a ve zbytku zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 17. 2. 2022, č. j. 7346/8.30/21-11 (dále jen „Rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

2. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se jako podnikající fyzická osoba dopustil tím, že umožnil specifikovaným fyzickým osobám výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti (po dobu specifikovanou u jednotlivých fyzických osob ve výroku Rozhodnutí správního orgánu I. stupně), s příslibem práce i do budoucnosti na pracovišti žalobce (jako obviněného z přestupku) – stavba – „Rekonstrukce budovy rektorátu Univerzity Pardubice“, na adrese ul. Studentská, Pardubice, kdy šlo o závislou práci spočívající ve výkonu práce pomocného stavebního dělníka (bourací a demoliční práce) – mimo pracovní vztah. Tím žalobce porušil § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, vztahující se k povinnosti, že závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Za spáchaný přestupek byl žalobci uložen správní trest, konkrétně pokuta ve výši 300 000 Kč.

II. Obsah žaloby

3. **Žalobce v rámci prvního žalobního bodu napadal nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav věci v řízení před správními orgány obou stupňů.** Uvedl, že ve věci měl být jako svědek vyslechnut pan D., který sice byl předvolán, ale k ústnímu jednání se nedostavil. Dle názoru žalobce tak měl být předvolán opakovaně. Žalobce dle svých tvrzení totiž fyzické osoby (které jsou specifikovány ve výroku I. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně) nezaměstnával a mezi jím a pracovníky nikdy nedošlo k finančnímu vyrovnání za práci, a to jak hotovostnímu, tak bankovnímu. Žalobce tedy dovodil, že pokud existuje výpověď z kontroly na staveništi, ve které je uvedeno, že pracovníky vyplácí on, je to nevysvětlitelné (nemožné). Šlo o osoby, jejichž účast na stavbě měl zajišťovat pan D. a k tomu měl ostatně i vypovídat. Žalobce dále uvedl, že za odvedenou práci zaplatil panu D., a to oproti vystavené faktuře (kopii zaslal inspektorátu práce). Fyzické osoby uvedené ve výroku I. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně (které měly pro žalobce vykonávat práci bez pracovněprávního vztahu) vypovídaly nepravdivě nebo vůbec neuváděly, že pro žalobce pracovaly a tento jim poskytoval nějakou odměnu.
4. **V rámci druhého žalobního bodu žalobce uvedl, že nesouhlasí ani s tím, že by byl naplněn materiální znak přestupku.** K uvedenému žalobnímu tvrzení již nic dalšího konkrétně neuvedl.
5. **V rámci třetího žalobního bodu žalobce napadal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí.** Dle tvrzení žalobce se žalovaný adekvátně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce uvedenými v jeho odvolání proti Rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobce konkrétněji uvedl, že žalovaný sice dospěl k závěru o nadbytečnosti důkazního návrhu obviněného na provedení výslechu pana D. coby svědka, avšak zároveň na str. 6 přezkoumávaného rozhodnutí konstatoval, že *byť se tedy dále obviněný v podaném odporu proti příkazu a rovněž nyní v podaném odvolání snaží nastítnit jinou skutkovou verzi, tedy že ve výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu práce jmenované fyzické osoby měly vykonávat práci pro pana D. a pana Ž., odvolací orgán pro toto nenachází oporu v provedeném dokazování.* Žalobce v uvedeném shledává vnitřní rozpor i

nesrozumitelnost. Citovaným dovětkem žalovaný neučinil závěr o obhajobě žalobce (naposledy v odvolání přednesené), jelikož pouze vyzdvihl, že v řízení byl v souladu se zásadou materiální pravdy uvedenou v § 3 správního řádu a zásadou vyšetřovací zakotvenou v § 50 odst. 3 správního řádu zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž s věcnými závěry oblastního inspektorátu práce vyplývajícími z hodnocení provedených důkazů se odvolací orgán ztotožnil. Zároveň danou formulací žalovaný neakcentoval, že je nutné mít na zřeteli zvláštní ochranu obviněného, již mu zákonná úprava přiznává. Žalobce je v postavení slabší strany.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 19. 10. 2022, kdy uvedl, že s podanou žalobou nesouhlasí a navrhl její zamítnutí v celém rozsahu. Odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí. K otázce nevyslechnutí svědka D. odkázal na dikci § 52 správního řádu a závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 – 68. Závěry náležitě zjištěného skutkového stavu žalovaný opírá o sdělení pracovníků při kontrole oblastního inspektorátu práce, kteří svá tvrzení následně stvrdili svými podpisy. Pokud jde o materiální stránku přestupku, tato je jednoznačně vypořádána a odůvodněna v obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalovaný má za to, že se náležitě a úplně vypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce a závěry rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou řádně odůvodněny.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

7. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. O věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky v § 51 s. ř. s. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

Skutkový stav věci

8. Dne 14. 3. 2019 zahájil oblastní inspektorát práce na pracovišti „Stavba – rekonstrukce budovy rektorátu Univerzity Pardubice“, na ulici Studentská, Pardubice, kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění platném a účinném do 29. 7. 2020, a dle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby a umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce.
9. Výsledky kontroly byly shrnuty a zadokumentovány v Protokolu o kontrole č. j. 8226/8 72/19-1 ze dne 7. 5. 2019, který byl žalobci (jakožto obviněnému) doručen dne 17. 5. 2019. V protokolu o kontrole byl žalobce poučen o svém právu podat proti kontrolním zjištěním námitky, tohoto svého práva však nevyužil. Řízení tak následně procesně vyústilo ve vydání Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následně – k odvolání žalobce – ve vydání rozhodnutí žalovaného.

Právní závěry

10. Krajský soud předně připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Jestliže tedy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud rovněž jen v obecné rovině. Toto stanovisko zaujal i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 24. 8. 2010, v č. j. 4 As 3/2008-78 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který zastal názor, že: „[S]myslem uvedení žalobních bodů § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby... míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej.“
11. Krajský soud taktéž předesílá, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).
12. V nyní projednávané věci bylo jednání žalobce kvalifikováno tak, že jím došlo ke spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, dle kterého platí, že: „Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“ Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Za uvedený přestupek je poté možné uložit pokutu dle § 140 odst. 4 písm. f) ve výši 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč. Právě tato pokuta, tedy pokuta při spodní hranici ve výši 300 000 Kč, byla uložena za výše popsané jednání žalobci.
13. Vzhledem k námitkám žalobce, které v zásadě napadají skutečnost, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci a nevypořádaly se s obranou (obhajobou) žalobce jakožto obviněného z přestupku, zabýval se krajský soud nejprve tím, zda je rozhodnutí žalovaného, potažmo Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přezkoumatelné (uvedené je namítáno žalobcem v textu žaloby, konkrétněji potom pod **žalobním bodem č. 3**).
14. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS), krajský soud zdůrazňuje, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.

15. Pro úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
16. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů (či nesrozumitelnost) je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se správní orgány zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily.
17. Krajský soud na tomto místě dospívá k závěru o tom, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nejsou zatížena vadou nepřezkoumatelnosti, neboť tato dostála požadavkům stran hodnocení důkazů provedených ve správním řízení a náležitého vyvrácení obhajoby žalobce. Uvedené je zřejmé i z toho, že žalobce se závěry správních orgánů v textu žaloby polemizuje.
18. Pokud jde o dokazování (jeho řádnost a úplnost tak, jak je napadá v pořadí **první žalobní bod**) je v nynějším řízení klíčovou zásada materiální pravdy, která je zachycena obecně v § 3 správního řádu a na tuto navazuje zásada vyšetřovací imanentní správnímu (v tomto případě přestupkovému) řízení. Ze zásady materiální pravdy plyne obecný požadavek na zjištění skutkového stavu věci tak, aby zde nebyly důvodné pochybnosti (kvalitativní požadavek) a v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí (kvantitativní požadavek). Těmto požadavkům správní orgány obou stupňů dostály.
19. Skutkové závěry správních orgánů obou stupňů plynou z dokazování, které bylo v řízení provedeno. Konkrétně správní orgán I. stupně (a následně rovněž žalovaný) vyšel z Protokolu o kontrole provedené dne 7. 5. 2019, č. j. 8225/8.72/19-1, ve kterém je uvedeno, že na místě výkonu práce (jak je specifikováno shora) došlo k zastížení fyzických osob, které jsou uvedeny ve výroku I. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně – konkrétně jde o osoby: P. D., M. M. T. Š. a Š. Ž.. U těchto osob bylo zjištěno – dle informací, které uvedli písemně na dokumenty označené jako „Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou“, že pracují pro žalobce (uvedené fyzické osoby výslovně uvedli jméno žalobce), od tohoto mají přislíbenou práci do budoucna s tím, že na místě jsou jakoby brigádně, tedy „bez papírů“. Peníze jim jsou vypláceny hotově, rovněž „bez papíru“ a to od žalobce. Fyzické osoby získávají úkoly a pokyny, které mají plnit od žalobce, od tohoto dostaly i ochranné pomůcky a potřebné vybavení. Uvedené informace jsou založeny ve spisu o kontrole, který je součástí spisu správního orgánu I. stupně a jsou vlastnoručně podepsány jednotlivými fyzickými osobami, jak jsou specifikovány výše.

20. Obdobné informace zprvu uvedl rovněž žalobce. Tento shodně s výše uvedenými osobami uvedl, že tyto vybavil potřebnými pomůckami, uděluje jim úkoly a vystupuje jako jejich zaměstnavatel – OSVČ. Uvedl, že tyto osoby jsou jeho pracovníky a pracují pro jeho firmu. Zaplatí jim, co se odpracuje a nic s nimi „nepapíruje“. Jde o osoby, které žalobci zprostředkoval pan D.– s tímto má uzavřenou smlouvu o dílo na bourací a jiné práce.
21. Z výše uvedenými informacemi poté pracovaly správní orgány obou stupňů a dospěly k závěrům, jak jsou již ostatně prezentovány výše.
22. Žalobce následně v odvolání, tedy po vydání Rozhodnutí správního orgánu I, stupně přišel s novou procesní obranou, respektive s jiným skutkovým vysvětlením celé situace a k tomu dokládal smlouvu o dílo a fakturaci mezi ním a panem D.. Trval totiž na tom, že jde o osoby pracující pro pana D.. Této skutkové verzi poté správní orgán (žalovaný) neuvěřil, neboť z uvedené smlouvy o dílo pouze plyne, že tato je uzavřena na bourací a jiné demoliční práce, kdy jako zhotovitel vystupuje pan D. a jako objednatel žalobce. Smlouva je uzavřena na plnění ve výši 40 000 Kč (na toto navazuje zmíněná fakturace). Uvedená smlouva však nikterak neřeší otázku zapojení výše uvedených fyzických osob, které vypovídaly zcela jednoznačně – cítily se být „zaměstnanci“ žalobce. Dle způsobu jak s nimi jednal a ve vztahu k nim vystupoval.
23. Rozhodným pro posouzení dané věci nebyl ani výslech svědka D.. Zde krajský soud dospívá – s ohledem na vše výše uvedené a založené ve správním spise – k tomu, že skutkový stav byl s ohledem na požadavky § 3 a § 50 správního řádu zjištěn dostatečně pro rozhodnutí ve věci a to tak, aby o tomto nebyly důvodné pochybnosti. Stejně tak je důležité v této souvislosti zdůraznit dikci § 52 správního řádu, ze které plyne, že správní orgán není důkazními návrhy účastníků správního řízení vázán a vždy provede důkazy, respektive důkazní prostředky tak, aby bylo dáno zadost dikci a požadavkům § 3 správního řádu. Uvedené se v projednávané věci jednoznačně stalo. Vyčerpávající je v tomto směru argumentace žalovaného uvedená na stranách 5 – 6 žalobou napadeného rozhodnutí.
24. K velmi **obecné druhé žalobní námitce** týkající se materiálního znaku přestupku krajský soud připomíná, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech i materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45). V přezkoumávané věci nebyly správním orgánem zjištěny takové významné okolnosti, které vylučují, že projednávaným jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti a nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku. Zmíněné okolnosti nezjistil ani krajský soud.
25. Nadto se krajský soud ztotožňuje s argumentací správních orgánů týkající se naplnění materiálního znaku přestupku posuzovaným jednáním. K tomu zejména poukazuje na porušení práv fyzických osob coby slabší strany pracovněprávního vztahu, jelikož se jim v důsledku neuzavření smlouvy o pracovněprávní vztahu nedostalo zvláštní zákonné ochrany, kterou zaměstnancům poskytuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
26. Krajský soud ve shodě se správními orgány konstatuje, že posuzované jednání žalobce je společensky škodlivé též z pohledu zákonem chráněných zájmů na plnění daňových povinností, stejně jako povinností odvodů na zdravotní a sociální pojištění. Zaměstnávání

osob mimo pracovněprávní vztah má navíc negativní důsledky na trh práce, jelikož takto jednajícím zaměstnavatelům poskytuje výhodu a nezákonným způsobem tak narušuje konkurenční prostředí. Velmi obecná a dále nerozvedená žalobní námitka o nenaplnění materiálního znaku přestupku tak rovněž není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

27. Soud tak neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
28. Výrok II. o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenáročoval.

Poučení:

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.

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 29. listopadu 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu