



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **R. S., IČO X**
sídlem S. 138, X K.
zastoupený advokátem JUDr. Davidem Pytelou, MBA, LL.M.
sídlem Litovelská 1349/2b, 779 00 Olomouc

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 9. 2022, č. j. 2844/1.30/22-3

takto:

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

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 3. 2022, č. j. 12317/8.30/21-12 uznal žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce podle správního orgánu I. stupně umožnil na stavbě bytových domů N. S. v P. v době od 10. 1. do 2. 4. 2019 P. R. a v době od 31. 3. do 2. 4. 2019 I. L., O. L. a D. L. výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

zákona o zaměstnanosti, tj. závislé práce mimo pracovněprávní vztah, čímž porušil § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (přestupek č. 1), a dále ve stejné době a tamtéž umožnil I. L., O. L. a D. L., jakožto osobám s ukrajinskou státní příslušností, výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tj. práce vykonávané cizincem bez platného povolení k zaměstnání, čímž porušil § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (přestupek 2). Za oba sbíhající se přestupky uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu v celkové výši 350 tis. Kč.

2. Na základě žalobcem podaného odvolání žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že v části výroku I, jež se týkala přestupku č. 2, podřadil jednání žalobce pod § 5 písm. e) bod 2 (namísto bodu 1) zákona o zaměstnanosti, dále ve výroku II, jež se týkal pokuty, nahradil slova „za nejprísnejši trestný přestupek“ slovy „za nejzávažnější přestupek“, a dále snížil uloženou pokutu na 155 tis. Kč. Ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

B) Shrnutí žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce požadoval zrušení jak žalobou napadeného rozhodnutí, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně z důvodu jejich nesrozumitelnosti, nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti. Uplatnil následující žalobní body: (i) činnost P. R. na stavbě nevykazovala znaky závislé práce, vztah mezi ním a žalobcem byl založen ústní smlouvou o dílo ve smyslu § 2586 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (ii) ostatní tři ukrajinští pracovníci nevykonávali na stavbě závislou práci pro žalobce, výsledek jejich práce byl plněním smlouvy o dílo uzavřené žalobcem se společností K. C. s. r. o., (dále jen „K.“), (iii) pokuta je nepřiměřená a nezákonná, neboť je pro podnikání žalobce likvidační.
4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Uvedl, že se žalobní body shodují s námitkami, které již žalobce uplatnil během správního řízení, a tudíž odkázal na konkrétní pasáže odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jimiž správní orgány na tyto námitky reagovaly. Žalobce podle žalovaného stále lpí na formálně navozených smluvních vztazích, které ale dle judikatury nejsou rozhodující. Stejně tak skutečnost, že žalobce neplnil své povinnosti zaměstnavatele, nemůže bez dalšího popřít výkon závislé práce. Pokuta byla dle žalovaného stanovena v přiměřené výši při zohlednění všech zákonných hledisek. Přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je vysoce společensky škodlivý, čemuž odpovídá sazba pokuty.

C) Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl ve věci bez jednání.

Přezkoumatelnost rozhodnutí

6. Žalobce v úvodu žaloby uvedl, že je napadené rozhodnutí nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Jelikož nesrozumitelnost rozhodnutí zakládá jeho nepřezkoumatelnost [viz § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je zřejmé, že odlišil-li žalobce oba pojmy, myslel nepřezkoumatelností absenci důvodů rozhodnutí. Nesrozumitelnost je jednou z nejtěžších vad, jíž může žalobou napadené rozhodnutí trpět a soud by se jí tak měl zabývat z úřední povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7

Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Nesrozumitelností rozhodnutí judikatura správních soudů rozumí především rozpornost výroku a odůvodnění, nemožnost seznat, jak bylo ve věci vůbec rozhodnuto, či zmatečné vnitřně rozporuplné výroky. O nesrozumitelné rozhodnutí jako celek by se mohlo jednat za situace, kdy z rozhodnutí lze sice seznat, jak bylo rozhodnuto, z textu rozhodnutí jako celku však nelze pochopit, co správní orgán k takovému rozhodnutí vedlo (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2006, čj. 6 As 24/2005-55). Žádnou z popsaných vad ale napadené rozhodnutí netrpí.

7. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný v jednoznačně vymezeném rozsahu a jednoznačně vymezeným způsobem změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz výroky I. a II. napadeného rozhodnutí) a ve zbytku je potvrdil (viz výrok III. napadeného rozhodnutí). Krajský soud nepřehlédl, že žalovaný ve výroku III. napadeného rozhodnutí, nad rámec toho, co mu ukládá § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tj. ve zbytku potvrdit rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pokud je mění jen zčásti, dodal, že ve zbytku také zamítá žalobcovu odvolání. Tímto nadbytečným dovětkem sice žalovaný vybočil z mezí, které mu zákon ukládá, nejedná se však o vadu, jež by byla s to ovlivnit zákonnost takového rozhodnutí, natož která by bránila jeho srozumitelnosti. Krajský soud neshledal ani rozpor výroku napadeného rozhodnutí s jeho odůvodněním. Jedná se o zcela srozumitelné rozhodnutí, jež obsahuje dostatek důvodů podporujících jeho výrok.
8. K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je krajský soud oprávněn z moci úřední přihlédnout jen tehdy, pokud absence důvodů brání přezkumu rozhodnutí z pohledu uplatněných žalobních bodů. Ani takovou překážku ale krajský soud neshledal. Jinak je třeba k námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ve smyslu nedostatku jeho důvodů třeba uvést, že tuto výtku nelze považovat za řádně uplatněný žalobní bod. V § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je stanovena povinnost žalobce uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací. Každý žalobní bod je pak způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Jelikož žalobce nekonkretizoval, v jakém smyslu jsou důvody napadeného rozhodnutí nedostatečné, mohl se krajský soud touto námitkou zabývat pouze v obecné rovině. Krajský soud neshledal, že by žalovaný opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, ani že by zcela opomenul vypořádat některou z žalobcových námitek uplatněných v odvolání. Z žaloby je naopak zřejmé, že závěry žalovaného jsou pro žalobce dostatečně jasné, neboť je schopen s nimi polemizovat.

Právní posouzení umožnění výkonu nelegální práce

9. Žalobce se měl dopustit přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v případě přestupku č. 1 tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1. Podle tohoto ustanovení se nelegální práci rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Podle § 3 zákoníku práce totiž může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy, přičemž základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.
10. Otázkou výkladu pojmu závislá práce se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS., z něhož vycházely v posuzované věci i správní orgány. NSS uvedl, že pro interpretaci pojmu je nutné se „ptát, jaký je vlastně účel legální definice závislé práce (a z ní vycházející definice nelegální práce).

Smyslem uvedené úpravy je nepochybně odlišit závislou práci od jiných aktivit, přičemž tento cíl vystupuje na povrch zejména tehdy, když správní orgán zkoumá, zda zaměstnavatel neporušil svou zákonnou povinnost tím, že neumožnil zaměstnanci vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu, který je k tomu určen. Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci ‚na zkoušku‘ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.“

11. Z hlediska nákladů z oblasti veřejnoprávních předpisů (daně z příjmů a sociálního a zdravotního pojištění) je pro subjekt, který si práci najímá, ekonomicky výhodnější práce nezávislá. Na druhou stranu osoba, která se nechává na práci najímat, může mít sama ekonomický zájem na vykonávání práce formálně mimo pracovněprávní vztah ve vztahu obchodněprávním (v praxi může tento ekonomický zájem představovat i obtížná dohledatelnost takových příjmů např. pro exekutora či insolvenčního správce za účelem jejich postižení, obzvláště je-li odměna za takovou práci vyplácena v hotovosti). Definice závislé práce je pak spolu s ustanovením o tom, že tato může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu, nástrojem bránění uzavírání občanskoprávních a obchodněprávních vztahů tam, kde se s ohledem na charakteristiku dané práce a podmínky, za nichž je vykonávána, jedná ve skutečnosti o pracovní poměr.
12. Při výkladu pojmu závislá práce je nutno vycházet z § 2 odst. 1 zákoníku práce. Ten definuje závislou práci jako práci, která je a) vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, b) jménem zaměstnavatele, c) podle pokynů zaměstnavatele a d) zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Odstavec 2 tohoto ustanovení pak dále rozvíjí, že závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě. Ustanovení § 2 odst. 2 zákoníku práce tedy neobsahuje definiční znaky závislé práce, nýbrž povinnosti, které zaměstnavateli na základě výkonu práce vznikají, respektive podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána. Tyto podmínky sice nejsou samostatnými znaky závislé práce, jsou však významnými vodítky, na jejichž základě lze usuzovat, zda jsou v daném případě znaky závislé práce naplněny. Dále je při posuzování toho, zda se v konkrétním případě jedná o závislou práci, nutné zabývat se i její soustavností, „*neboť při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti*“ (viz bod 22 zmíněného rozsudku NSS 6 Ads 46/2013). Hlediskem doplňujícím pak dále může být i skutečnost, zda vnímají třetí osoby posuzovanou osobu jako zaměstnance.
13. Jelikož se jedná o sankční řízení, je nositelem důkazní povinnosti o tom, že se jedná o zastřený pracovněprávní vztah, správní orgán, jenž je veden zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 správního řádu). Jeho úlohou je prokázat vinu obviněného z přestupku mimo rozumnou pochybnost a vyvrátit přitom tvrzení obviněného o tom, že se o takový zastřený pracovněprávní vztah nejedná.

Práce P. R. pro žalobce

14. Krajský soud z obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně zjistil, že ten s odkazem na § 555 odst. 2 občanského zákoníku posoudil tvrzenou ústní smlouvu o dílo za právní jednání, jímž mělo být zastřeno jiné právní jednání. Tvrzenou ústní smlouvu o dílo tedy označil za pouhou dohodu o podmínkách, za nichž bude vykonávána závislá práce.
15. Správní orgán I. stupně zjistil, že žalobce působil na předmětné stavbě („Bytové domy, P., N. S.“) na základě smlouvy o dílo č. X, uzavřené mezi společností G. G. a. s. jako objednatelem a žalobcem jako zhotovitelem dne 1. 12. 2018, jíž se žalobce zavázal provést pro objednatele v období od 1. 12. 2018 do 15. 8. 2019 na dané stavbě kompletní vyzdívky z nebroušených cihelných bloků Porotherm včetně osazení překladů, ukotvení příček, zajištění lešení nutného k uvedeným činnostem, úklidů, přesunů hmot apod. v rozsahu dle projektové dokumentace, jež je přílohou smlouvy, a objednatel se zavázal zaplatit zhotoviteli sjednanou cenu díla. P. R. pak vykonával pro žalobce práci, která byla předmětem výše uvedeného díla přímo na daném pracovišti (místě stavby). Z žalobcem předložené písemné smlouvy o dílo, uzavřené nesporně se zpětným datem 10. 1. 2019 a předané kontrolnímu orgánu až 12. 4. 2019, správní orgán I. stupně zjistil, že P. R. se jako zhotovitel touto smlouvou zavázal provést pro žalobce jako objednatele v období od 10. 1. do 31. 12. 2019 službu – pomocné a úklidové práce, navážení materiálu na akci Bytové domy N. S., P. s tím, že tato služba bude prováděna na základě telefonických objednávek objednatele objednaných nejpozději dva dny před požadovanou službou, a žalobce se zavázal zaplatit P. R. cenu za sjednanou službu ve výši 150 Kč za hodinu dle předaného a odsouhlaseného soupisu hodin, a to platbami dle faktur vystavených zhotovitelem k poslednímu dni v měsíci převodem na bankovní účet uvedený na fakturách.
16. Na výkon závislé práce P. R. pro žalobce usoudil správní orgán I. stupně z následujících zjištění získaných z podkladů, jež jsou součástí kontrolního spisu (zejména záznamů o skutečnostech sdělených na místě v den kontroly žalobcem a P. R., I. L., záznamu o poskytnutí informací dne 19. 11. 2019 P. T., a dne 9. 5. 2019 F. P.): P. R. byl žalobci podřízen, veškeré práce a jednotlivé úkoly zadával P. R. přímo žalobce, popř. zprostředkovaně stavbyvedoucí či jím určená osoba; veškerou činnost vykonával P. R. jménem žalobce a na jeho odpovědnost; veškerou činnost vykonával P. R. osobně; jednalo se o každodenní různorodou pracovní činnost závislou na momentální potřebě a aktuálním stavu, vykonávanou podle pokynů žalobce (vázání břemen, skládání materiálu z kamionu, přemísťování materiálu, úklid pracoviště, nakládání kontejneru, podle potřeby také zdění příček, obvodového zdiva a koordinace pracovníků), nikoli o zhotovování přesně specifického díla, na stavbě není žádným způsobem možné rozeznat a zpětně určit, o jaké dílo se mělo jednat, jakou konkrétní práci P. R. na stavbě vykonal, práce na stavbě nebyly nijak konkrétně rozděleny, stavba nebyla rozdělena na žádné úseky, všichni pracovníci pracovali na stavbě společně a navzájem si pomáhali; P. R. vykonával veškeré práce se zařízením, pracovními prostředky a materiálem ve vlastnictví nebo pronájmu žalobce; mezi žalobcem a P. R. nedošlo k řádnému předání staveniště, jak tomu bylo u žalobce a objednatele; žalobce stanovil P. R. pracovní dobu od pondělí do pátku od 7:00 do 16:00 hod., přiděloval mu práci, kterou bude v daný den vykonávat, přebíral výsledek vykonané práce a kontroloval její kvalitu; odměna byla vyplácena v hotovosti na podkladě žalobcem evidovaného a P. R. odsouhlaseného počtu odpracovaných hodin; činnosti vykonávané P. R. scházely pojmové znaky podnikání, tj. samostatnost a výkon činnosti vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost; jednalo se o činnost dlouhodobou s vidinou dokončení všech potřebných prací na dané stavbě ke splnění závazku žalobce k jeho objednateli; P. R. byl na

příjmech z dané činnosti závislý, šlo o jedinou pracovní činnost, z níž měl finanční prostředky.

17. Žalovaný se s hodnocením činnosti vykonávané P. R. pro žalobce jako závislé práce v napadeném rozhodnutí ztotožnil. Doplnil, že žalobce nahrazoval činností P. R. činnost, kterou by jinak vykonával sám, popř. jeho zaměstnanec (viz rozsudek NSS ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 Afs 53/2011-208), nejednalo se o specializovanou činnost, u které by P. R. mohl uplatnit rozhodovací volnost. P. R. postupoval dle žalovaného výhradně podle pokynů žalobce, jenž mu neponechal prostor pro určení vlastní pracovní činnosti nebo její modifikaci, což demonstroval citací ze záznamu o poskytnutí informací P. R. ze dne 2. 4. 2019 („*Co se týká mých povinností a kompetencí zde na stavbě, tak dělám jen to, co mi řekne pan S. Bez jeho souhlasu nic nedělám a nerozhoduju.*“). Podle žalovaného tak absence jakékoli rozhodovací volnosti P. R. žalobcem při organizaci pracovního dne, vylučuje zásadní odlišení této rozhodovací volnosti, jež je typickým znakem samostatné výdělečné činnosti, od rozhodovací volnosti, kterou mohou uplatňovat zaměstnanci při výkonu závislé práce v pracovněprávním vztahu. Dále podle žalovaného nasvědčuje výkonu závislé práce i začlenění P. R. do organizační struktury žalobce, kdy určitý čas tvořil součást právního organismu tohoto provozu a svoji práci vykonával v zájmu tohoto provozu, mohl využívat zázemí pracoviště, které bylo vyčleněno pro žalobce, a přicházel do sociálního kontaktu s dalšími osobami vykonávajícími závislou práci pro žalobce (I. L., O. L. a D. L.). Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že i třetím osobám se P. R. jevil jako zaměstnanec žalobce v pracovněprávním vztahu a nikoliv jako OSVČ, což demonstroval citací ze záznamu o poskytnutí informací stavbyvedoucím P. T. dne 19. 11. 2019 („*Práci jim přiděloval pan S. nebo pan P. R., podřízený pana S.*“) a ze záznamu o poskytnutí informací I. L. ze dne 19. 11. 2019 („*Co máme na stavbě dělat, nám řekl pan P., to je člověk od pana R. S.*“). Rovněž je dle žalovaného významné, že P. R. nenesl žádné náklady své činnosti, které by mu bývaly vznikly z důvodu plnění smlouvy o dílo. Závěrem žalovaný uvedl, že byť může být dílo ve smlouvě o dílo vymezeno různými způsoby, musí se vždy jednat o vymezení určité a konkrétní, neboť dílo jako takové musí vykazovat vlastnosti, na jejichž základě je možné určit, co bylo zhotoveno, v jakém termínu, kvalitě a ověřit, a za co tedy nese zhotovitel odpovědnost. V posuzovaném případě byl ale předmět smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a P. R. vymezen natolik obecně (pomocné a úklidové práce, navážení materiálu), že není zřejmé, za jaké konkrétní práce a služby měl nést P. R. osobní zodpovědnost a případné záruky, pročez je nepochybné, že P. R. odpovědnost za výsledek své činnosti jako podnikatel nést ani nemohl.
18. Žalobce v žalobě odmítl, že by činnost P. R. na stavbě vykazovala znaky závislé práce. V žalobě uvedl, že mezi ním a P. R. došlo k uzavření ústní smlouvy o dílo ve smyslu § 2586 občanského zákoníku, jíž se P. R. zavázal zajistit pro žalobce koordinaci zaměstnanců subdodavatelské společnosti přímo na staveništi. Závazek mezi P. R. a žalobcem vykazoval jak formální, tak materiální znaky smlouvy o dílo. Sám P. R. potvrdil, že polovina jeho práce spočívala v dohledu nad pracovníky žalobce. Zodpovídal za jejich práci v době nepřítomnosti žalobce a zodpovídal žalobci za kvalitu jejich práce, což tito potvrdili. P. R. dále na stavbě manipuloval s materiálem, k čemuž byl odborně proškolen, a vykonával práci, ke které je nutné absolvovat vazačské zkoušky, či obsluhoval jeřáb. Pouze ad hoc vykonával i jiné stavební práce (odvážení odpadu, skládání kamionu apod.), nejednalo se ale o soustavnou činnost. Tvrzení žalovaného, že P. R. nevykonával specializovanou činnost a při práci postupoval výhradně podle pokynů žalobce bez možnosti uplatnění vlastní rozhodovací volnosti (viz str. 11 napadeného rozhodnutí), je nesprávné a v rozporu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

s provedenými důkazy. P. R. od žalobce obdržel jen sdělení, jaké práce je třeba vykonat, avšak jejich přerozdělení a úkolování jednotlivých pracovníků již bylo zcela v jeho gesci. Žalobce sám se na staveništi nacházel jen několik dnů v týdnu. P. R. zodpovídal za výsledek a kvalitu práce (pojmové znaky smlouvy o dílo). K řízení dělníků nelze využít nekvalifikovaných osob, nemůže tak obstát názor žalobce, že mohl P. R. kdokoli zastoupit. Ani činnost, k níž bylo třeba vazačských zkoušek, nemohl vykonávat kdokoli. Skutečnost, že P. R. měl na stavbě rozhodující vliv, potvrdili i pracovníci, což žalovaný v napadeném rozhodnutí ignoroval.

19. Krajský soud neshledává námitky žalobce důvodnými. Správní orgány v rozhodnutích, jež jsou při soudním přezkumu posuzována jako celek, vyhodnotily správně existenci všech definičních znaků závislé práce, a to komplexně, včetně existence typických podmínek výkonu závislé práce jako jsou výkon práce za odměnu, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době a na pracovišti zaměstnavatele, a současně poukázaly na neexistenci znaků typických pro samostatnou podnikatelskou činnost.
20. Žádný spor nevznikl ohledně osobního výkonu práce P. R. Žalobní argumentace dále nesměřuje ani proti závěru správních orgánů, že P. R. vykonával danou práci jménem žalobce. Ostatně ve správním spisu se nenachází žádný doklad nasvědčující tomu, že by vůči komukoli na dané stavbě vystupoval P. R. jako žalobcův subdodavatel, odpovědný za určitou konkrétní činnost na stavbě na základě smlouvy o dílo uzavřené s žalobcem. Jedinou subdodávku žalobce, kterou zmínil stavbyvedoucí P. T. (viz záznam z 19. 11. 2019), byl OSVČ N. v dubnu 2019. Naopak, jak žalovaný přesvědčivě demonstroval citacemi ze záznamů o podání vysvětlení I. L. a P. T., třetím osobám se jevil P. R. jako žalobcův zaměstnanec, což je dle judikatury podpůrné hledisko svědčící pro závěr, že určitá osoba nejednala jménem svým, nýbrž jménem zaměstnavatele.
21. K nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jakožto definičnímu znaku závislé práce, NSS v odst. 25 rozsudku sp. zn. 6 Ads 46/2013 uvedl: *„Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli, a zejména co je její příčinou. (...) právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje.“* Shrnutí, naplnění znaku podřízenosti má jak subjektivní, tak objektivní složku.
22. Na subjektivní přesvědčení P. R. o své podřízenosti žalobci svědčí zejména jeho vlastní popis jejich vztahu v záznamu o podání vysvětlení: *„...dělám jen to, co mi řekne pan S. Bez jeho souhlasu samostatně nic nedělám a nerozhoduju.“* Objektivní skutečnosti svědčící o vztahu hospodářské závislosti je sdělení P. R. o tom, že se jedná v dané době o jeho jedinou práci a jediný zdroj příjmů z pracovní činnosti. Podstatné je i vyjádření P. R. o okolnostech vzniku tohoto vztahu v tomtéž záznamu: *„Pro pana S. takto pracuji poprvé, známe se delší dobu, jelikož jsem neměl práci, takto jsme se spolu dohodli.“* Odměna za práci byla sjednána v podobě částky za hodinu práce, což je typické právě pro pracovněprávní vztahy (byť používané i ve smlouvách o dílo), přičemž výkaz odpracovaných hodin musel žalobce P. R. před fakturací odsouhlasit. Obsah správního spisu tedy nesvědčí pro závěr, že by vůči sobě žalobce a P. R. fakticky vystupovali jako dva rovnocenní obchodní partneři. Vztah podřízenosti P. R. vůči žalobci byl dán.

23. Veškerá argumentace tak směřovala ke zpochybnění posledního znaku, a sice provádění práce dle pokynů zaměstnavatele.
24. Přestože je uzavření občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy namísto smlouvy pracovní pro zastřený pracovněprávní vztah, resp. nelegální zaměstnávání, naprosto příznačné (srov. odst. 17 rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27), žalobce v žalobě především akcentoval právě uzavření smlouvy o dílo. Správní orgány se ale zcela správně zaměřily především na materiální posuzování naplnění znaků závislé práce, tj. hodnocení skutečného obsahu práce P. R. pro žalobce a podmínek, za nichž byla vykonávána. Hodnotily nicméně i žalobcem tvrzenou ústní smlouvu o dílo, jakož i předloženou zpětně vyhotovenou písemnou smlouvu o dílo ze dne 10. 1. 2019. S jejich hodnocením se krajský soud zcela ztotožňuje. Souhlasí s žalovaným, že předmět díla byl smluvními stranami vymezen natolik neurčitě, že neumožnil seznat rozsah odpovědnosti P. R. za vykonanou práci (předmět díla). Nadto ještě soud dodává, že ve zpětně vyhotovené písemné smlouvě vymezily strany předmět díla v rozporu s tím, jak popisovaly náplň práce P. R. kontrolním pracovníkům, jak je zachyceno v záznamech. Zatímco při podávání vysvětlení dne 2. 4. 2019 žalobce nejprve vymezil činnost P. R. jako činnost koordinační („*má na starosti stavební plány, skládku materiálu, předávání plánu pracovníkům dodavatelů*“), P. R. téhož dne uvedl, že jeho činnost spočívá v koordinaci všech pracovníků, kteří na stavbě pracují pro žalobce, a dále vykonává i činnost v podobě odvážení odpadu, skládání kamionu, přesun materiálu, manipulace s jeřábem a výjimečně i vyzdívá či připravuje pro vyzdívání, či dělá pokládku IPY. Uvedl, že z poloviny dohlíží na práci pracovníků žalobce a zodpovídá za ni žalobci v době, kdy není na stavbě osobně přítomen, s tím, že když je něco potřeba, žalobce mu zavolá a on vše vyřídí ostatním. Při podání vysvětlení dne 12. 4. 2019 žalobce uvedl, že pro něj P. R. pracoval jako OSVČ na základě ústní objednávky „*na skládání kamionu, navážení materiálu, úklid pracoviště, naložení kontejneru, hlídání pracovníků a celkové pomocné práce*“, přičemž má na starosti koordinaci pracovníků, oni vědí, že se na něho mají obracet, dále že zařizuje nákup drobného materiálu a náradí pro ostatní pracovníky. V písemné smlouvě naproti tomu vymezili předmět díla jen jako pomocné a úklidové práce a navážení materiálu. I pokud by soud považoval označení „*pomocné a úklidové práce*“ za toliko rámcový předmět díla, jenž měl být následně konkretizován jednotlivými objednávkami, ani zde neodpovídá obsah podaného vysvětlení obsahu písemné smlouvy, v níž je uvedeno, že služba bude prováděna na základě telefonických objednávek objednatele objednaných nejpozději dva dny před požadovanou službou. O žádných telefonických objednávkách dva dny předem se ale žalobce ani P. R. nezmiňovali, naopak hovořili o prakticky stálém kontaktu osobním nebo telefonickým kontaktu – viz vysvětlení žalobce z 12. 4. 2019: „*Co se týká toho, aby věděl, co má daný den na stavbě vykonávat, tak po mé prvotní instrukci už ví, co a jak má provádět a na základě toho na stavbě vždy postupuje. Já jsem na stavbě 3x týdně a řeším veškeré věci týkající se stavby. Pan R. vše řeší po domluvě se mnou nebo se stavbyvedoucím. Veškeré podrobné informace má ode mě nebo od stavbyvedoucího. Vykonává veškeré práce, které jsou na stavbě potřeba. V případě jakékoli změny či požadavku stavby mě kontaktuje a vše spolu řešíme.*“ V rozporu s obsahem vysvětlení je i smluvní ujednání o výplatě ceny díla na bankovní účet P. R., neboť odměna mu dle podaného vysvětlení měla být a fakticky i byla vyplácena v hotovosti. I tyto skutečnosti svědčí dle krajského soudu pro závěr, že tvrzení žalobce o existenci obchodněprávního vztahu bylo jen účelové.
25. Žalobce se snažil v žalobě vylíčit P. R. jako osobu s širokou rozhodovací pravomocí. Míra podrobnosti a četnosti pokynů udělovaných žalobcem P. R., vyplývající z obsahu jimi

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

podaných vysvětlení, a míra závislosti P. R. na těchto pokynech, ale svědčí o opaku a o naplnění definičního znaku závislé práce jako práce vykonávané podle pokynů zaměstnavatele. Sama skutečnost, že náplní práce P. R. byla z části i koordinace činnosti dalších osob, tento závěr nevyvrací. Závislou prací vykonávanou ve vztahu podřízenosti a dle pokynů zaměstnavatele nemusí být nutně jen práce v posledním článku hierarchie organizační struktury. O tom, že se jednalo o práci podle pokynů zaměstnavatele, byť jedním z těch pokynů bylo i koordinovat práci dalších osob, svědčí popis P. R. v záznamu o podání vysvětlení: „*Pan S. mi vždy sdělí plán na nejbližší dny a vždy se dohodneme, co je potřeba udělat a řešíme veškeré záležitosti na stavbě. Práci po mně i kontroluje, když si nevím rady, vše spolu konzultujeme. Při každém problému na stavbě ho informuji (...) Co se týká mých povinností a kompetencí zde na stavbě, tak dělám jen to, co mi řekne pan S. Bez jeho souhlasu samostatně nic nedělám a nerozhoduju. Za vše zde na stavbě si zodpovídá pan S. Já neručím za nic.*“ A taktéž žalobce v podání vysvětlení dne 12. 4. 2019 uvedl: „*V případě jakékoli změny či požadavku stavby mě kontraktuje a vše spolu řešíme. Zodpovídám za jeho práci na dané stavbě. Práci po něm i kontroluji. On ze své pozice nebo funkce nemůže rozhodnout, co se týká stavby vůbec nic, o všem rozhoduji sám a za vše také zodpovídám. Pan R. předává veškeré informace dále všem pracovníkům na stavbě, když nejsem na stavbě já. S panem R. tak vše řešíme jak telefonicky, tak osobně, jsme ve spojení denně a řešíme případné problémy na stavbě.*“ Z uvedeného vyplývá, že P. R. byl žalobcem kontinuálně úkolován a pracoval dle jeho pokynů. Jeho následné pokyny dalším osobám pracujícím pro žalobce byly tedy jen tlumočením a provedením žalobcových pokynů. Sám žalobce nazval P. R. při podání vysvětlení dne 12. 4. 2019 svou „pravou rukou“.

26. Tvzení žalobce v žalobě, že správní orgány ignorovaly výpovědi ostatních pracovníků, ve kterých mělo být sděleno, že P. R. měl na stavbě rozhodující vliv, je obsahem správního spisu vyvrácen. Jediným z ostatních pracovníků, kdo poskytl informace kontrolnímu orgánu, byl I. L., který uvedl, že „*co máme dělat nám řekl pan P., to je člověk od pana R. S.*“, z čehož nelze závěr o rozhodujícím vlivu P. R. na stavbě dovozovat.
27. Veškeré definiční znaky závislé práce tak byly u posuzované činnosti P. R. naplněny. Ostatní žalobní námitky se pak týkaly jen toho, zda podmínky, za nichž byla práce vykonávána, skutečně podpůrně nasvědčují splnění definičních znaků závislé práci či nikoli.
28. Žalobě v žalobě uvedl, že naplnění znaků závislé práce nelze dovozovat z rozvrhu pracovní doby, po kterou se měl P. R. nacházet na stavbě (7:00-16:00 hod.), neboť z jeho vyjádření vyplývá, že na stavbě se v předmětné době nacházel většinou, nikoliv výlučně a mimo to v případě potřeby i o víkendech. Docházka P. R. nebyla žalobcem evidována ani vynucována. K tomu je třeba uvést, že podpůrnou argumentaci pevnou pracovní dobou a kontrolou docházky použil jen správní orgán I. stupně. Žalovaný naopak na str. 12 napadeného rozhodnutí zdůraznil, že se jedná jen o hledisko podpůrné, a není tak nebytně nutné je prokázat, k čemuž odkázal na rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27), a dále uvedl, že tím, že žalobce určoval P. R. konkrétní pracovní úkony, resp. co a kdy je potřeba na pracovišti udělat, pracovní dobu nepřímou určil, byť pružně nebo nerovnoměrně. Žalovaný tedy hodnocení správního orgánu I. stupně v tomto ohledu korigoval, na což ale žalobce v žalobě nijak nezareagoval.
29. Námitka žalobce, že o výkonu závislé práce nesvědčí sám o sobě ani způsob stanovení odměny, neboť i cena díla se často odvíjí od počtu hodin, které zhotovitel prováděním díla skutečně strávil, je lichá, neboť správní orgány způsobem sjednání odměny neargumentovaly ve prospěch závěru o naplnění definičních znaků závislé práce ani podpůrně.

30. Tvrzení žalobce, že P. R. je vyučen v oboru a je podnikající osobou zapsanou v živnostenském rejstříku, a splňuje tedy všechny předpoklady k vykonávání činnosti odborně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, je sice pravdivé, avšak sama tato skutečnost výkon závislé práce danou osobou v konkrétním případě nevyklučuje. Akceptování názoru, že živnostenské oprávnění a odbornost v určitém oboru zpochybňují nelegální práci by ve svém důsledku bylo podporou tzv. švarc systému, jemuž se zákonodárce zákazem nelegální práce snaží zamezit. Správní orgány tedy nepochybily, pokud kladly důraz na fakticitu vztahu mezi žalobcem a P. R. a zaměřily se na to, zda byly v daném případě naplněny zákonné znaky závislé práce (obdobně viz odst. 18 rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27). Jak soud popsál výše, v posuzovaném případě byla činnost P. R. závislá na pokynech žalobce, vyvstala-li nečekaná okolnost, P. R. se o všem radil s žalobcem a rozhodovací pravomocí nedisponoval.
31. Dále žalobce v žalobě namítl, že práce P. R. nenaplnuje znak soustavnosti. Předmět díla byl sjednán dostatečně určitě, a to pouze v souvislosti s prováděním stavby N. S., P. a skončením prací na ní závazek mezi P. R. a žalobcem zanikl. Nelze tedy dovodit, že by byl P. R. dlouhodobě závislý na příjmu od žalobce. Ani s tímto argumentem krajský soud nesouhlasí. Správní orgány dospěly i ve vztahu k tomuto znaku závislé práce ke správnému závěru. Činnost P. R. pro žalobce nepředstavovala jednorázovou činnost, mezilidskou výpomoc, či příležitostnou spolupráci. Naopak, v řízení bylo prokázáno, že minimálně od 10. 1. 2019 (datum podepsání smlouvy o dílo mezi žalobcem a P. R.) do 2. 4. 2019 (den, kdy proběhla kontrola na stavbě) P. R. vykonával veškeré práce na stavbě pro žalobce, a to většinou od pondělí do pátku v čase od 7 do 16 hod., činil tak za odměnu, která byla jeho jediným příjmem a s vidinou práce minimálně na rok. Znak soustavnosti tak byl naplněn.
32. Žalobce dále zpochybnil závěr žalovaného, že byl P. R. začleněn do organizační struktury žalobce. Ten podle žalobce neobstojí, neboť docházka P. R. nebyla kontrolována, nebylo prokázáno, že by vykonával činnost koordinovaně s ostatními pracovníky (př. společný příjezd a odjezd) a že by se mezi ním a ostatními vyvinuly sociální vztahy obvyklé u zaměstnanců téhož zaměstnavatele. Naopak zde byl zjevný prvek nadřazenosti v činnosti P. R. vůči ostatním. Krajský soud uvádí, že začlenění do organizační struktury byl pouze podpůrný, nikoli nosný argument, jímž žalovaný vyjádřil především to, že jakkoli měl P. R. vůči ostatním osobám pracujícím pro žalobce v době jeho nepřítomnosti na stavbě postavení nadřízené, tj. rozdělával úkoly, na straně druhé byl sám v podřízeném postavení k žalobci, jenž úkoloval jeho, tudíž je zde přítomná hierarchická struktura jednotlivých osob. Kontrola docházky P. R. nebyla v řízení prokazována, nicméně nutnost odsouhlasení počtu jím vykázanych hodin před fakturací žalobcem prokázán byl. Absence společného příjezdu a odjezdu na stavbu začlenění osoby do organizační struktury nevyklučuje.
33. Krajský soud nesouhlasí ani s námitkou rozporuplnosti rozhodnutí žalovaného, jež by měla spočívat v tom, že žalovaný nejprve argumentuje ve prospěch závislé práce tím, že P. R. vykonával pomocné úklidové práce a navážel materiál, avšak následně opakovaně tvrdí, že P. R. zadával práci ostatním zaměstnancům. Jak již výše soud uvedl, závislou práci lze vykonávat i ve vyšším článku organizační struktury. Žalovaný tak dospěl ke správnému závěru, že veškerá činnost P. R. (jak koordinace ostatních zaměstnanců, tak úklidové a stavební práce) představovala práci závislou. O neodlišitelnosti P. R. od ostatních pracovníků žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí nehovořil, toliko poukázal na skutečnost, že jej i ostatní osoby na stavbě, zejména stavbyvedoucí, vnímaly jako zaměstnance žalobce.

Práce I. L., O. L. a D. L. pro žalobce

34. Žalobce dále v žalobě brojil proti závěru, že výkon závislé práci mimo pracovněprávní vztah umožnil I. L., O. L. a D. L.
35. Konkrétně namítal, že tyto osoby nevykonávaly na stavbě závislou práci pro něj, neboť výsledek jejich práce byl plněním smlouvy o dílo uzavřené se společností K., která jediná byla v pracovněprávním vztahu s těmito osobami. Žalobce oslovil společnost K. k předložení nabídky na provedení díla a poskytnutí pracovníků. K. prostřednictvím F. P. na tuto poptávku reagovala zasláním písemné smlouvy o dílo, tj. nabídkou. Žalobce tuto smlouvu podepsal a zaslal zpět, tj. akceptoval nabídku. Jelikož se jednatel společnosti, O. Z., nemohl dostavit do České republiky a nemohlo tak dojít k podpisu smlouvy o dílo, vše potřebné zajišťoval F. P. osobně. Žalovaný vyšel z výpovědi F. P., který popřel, že by společnost K. vykonávala na předmětné stavbě činnost a dodala pracovníky, přestože další provedené důkazy svědčí o opaku. I. L. dle záznamu ze dne 2. 4. 2019 uvedl, že F. P. má s žalobcem smlouvu, slíbil jim odměnu 90 Kč za hod. odvedené práce, přičemž každému prozatím vyplatil zálohu 1 000 Kč a sehnal jim ubytování, za které nic neplatili. F. P. dle záznamu ze dne 9. 5. 2019 potvrdil, že kontaktoval jednatele společnosti K., O. Z., a následně zprostředkoval uzavření smlouvy o dílo mezi touto společností a žalobcem. Z těchto důkazů tak vyplývá, že uvedené ukrajinské pracovníky zajistila společnost K.
36. Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že při poskytnutí informací při kontrole dne 2. 4. 2019 žalobce uvedl, že od počátku března 2019 má uzavřenou smlouvu o dílo s F. P. jakožto fyzickou osobou podnikající, a to na vyzdívání, které mělo pro F. P. v den kontroly na stavbě vykonávat celkem 8 dělníků, včetně tří identifikovaných (zbytek zřejmě před kontrolou utekl). Dále žalobce uvedl, že F. P. za provedenou práci fakturuje žalobci jednou měsíčně částku dle skutečně vyzděných metrů, přičemž přislíbil, že tvrzenou smlouvu i fakturu správnímu orgánu I. stupně zašle, což ale neučinil. Při podání vysvětlení dne 12. 4. 2019 pak změnil svá tvrzení tak, že v době kontroly pro něj vykonávali pomocné a zednické práce subdodavatelé na základě smluv o dílo či objednávek, a to společnost K., P. N. (OSVČ) a společnost S., s. r. o. Se společností K. měl mít žalobce uzavřenou smlouvu o dílo, která ale zůstala nepodepsaná z důvodu, že jednatel společnosti K. O. Z. měl autonehodu a je na Ukrajině. F. P. označil za osobu, která s ním jednala za společnost K., avšak neví, jaký má F. P. k této společnosti vztah. F. P. měl vyplatit v polovině února 2019 za práce provedené pracovníky společnosti K. 40 tis. Kč v hotovosti, žádný doklad ale nemá, neboť mu bylo F. P. sděleno, že fakturu za společnost může vystavit jen její jednatel. Na stavbě pracovalo pro společnost K. cca 8 pracovníků, žalobce jejich počet neřešil a do doby kontroly neevidoval, neboť cena byla domluvena úkolově.
37. I. L. při podání vysvětlení dne 2. 4. 2019 uvedl, že na stavbě pracuje společně s O. L. a D. L. a všichni vykonávají zednické práce. Úkoly jim zadává P. R., což je člověk od žalobce s tím, že žalobce a F. P. mají uzavřenou smlouvu na práci na stavbě. F. P. jim stanovil pracovní dobu od 7 do 17 hod. a přislíbil odměnu 90 Kč za hodinu. Prozatím jim byla vyplacena každému záloha 1 000 Kč. S nikým smlouvu podepsanou nemají, ubytování jim zajistil F. P. bezplatně. Pracovní pomůcky jim obstaral žalobce.
38. F. P. při podání vysvětlení dne 9. 5. 2019 tvrzení žalobce i I. L. popřel. Uvedl, že si od něj v únoru žalobce pronajal byt a při té příležitosti se jej zeptal na to, zda neví o nějakých stavebních dělnících pro jeho zakázku na staveništi v P. F. P. přislíbil, že se zeptá svého souseda O. Z., který je zedník. Učinil tak, ale O. Z. mu sdělil, že má aktuálně moc práce,

snad později, což F. P. tlumočil žalobci. Poté se mu žalobce ozval 20. 2. 2019 s tím, že by od pana Z. potřeboval návrh smlouvy o dílo na provedení prací na předmětné stavbě, F. P. šel tedy za panem Z., který mu dal IČO společnosti K. s tím, že má návrh vyhotovit a předat žalobci. To F. P. učinil a návrh smlouvy zaslal žalobci e-mailem. Kontakt na pana Z. ale žalobci nepředával a dle jeho informací se tito nikdy nepotkali a pan Z. ani společnost K. ve výsledku žádnou činnost na stavbě neprováděli a ani žádné pracovníky nedodali. Dále uvedl, že mu žalobce neplatil nájem za byt, tak byl za ním asi 3x na stavbě, ale peníze z něj nedostal. V pronajatém bytě bylo ubytováno 12 cizinců (Ukrajinců a Albánců), kteří se jej ptali, kdy jim žalobce zaplatí za práci. Chtěl, aby se vystěhovali, což oni odmítli s tím, že to mají s žalobcem domluvené a že pro něj pracují. Když byli pryč, tak je dne 5. 4. 2019 vystěhoval a vyměnil zámky. Žalobce jej kontaktoval ještě dne 2. 4. 2019 s tím, že by potřeboval podepsat smlouvu o dílo, jejíž návrh mu poslal za pana Z. v únoru, a dále vystavit fakturu v ceně nájmu bytu 36 000 Kč, ale na stavební práce od společnosti K., na což mu F. P. sdělil, že pan Z. je na Ukrajině a on není oprávněn za něj jednat. O tom, že proběhla dne 2. 4. 2019 kontrola, nebyl žalobcem informován. Jména I. L., O. L. a D. L. mu nic neříkají, jen na fotografii identifikoval D. L. jako jednoho z cizinců, kterého našel ve svém bytě v T., který pronajal žalobci. K tvrzení ukrajinských pracovníků, kteří při kontrole označili za člověka, pro kterého pracují, jistého pana F. z Ž., popřel, že by kohokoli na jakoukoli stavbu posílal a že by s jakýmikoli cizinci kdy mluvil o práci na stavbě. Také popřel, že by mu žalobce předal částku 40 tis. Kč nebo jakoukoli jinou za práce na stavbě v P., naopak mu žalobce dluží 36 tis. Kč za nájemné.

39. P. T., stavbyvedoucí objednatel, při poskytnutí vysvětlení dne 19. 11. 2019 uvedl, že žalobce a jeho pracovníci působili na stavbě od září 2018 do října 2019. V dubnu 2019 měl žalobce na stavbě subdodávku, OSVČ N. Dále uvedl, že žalobce měl na stavbě 8 ukrajinských pracovníků, kterým přiděloval práci a udílel pokyny buď on sám nebo P. R., podřízený žalobce. Nejsou si vědomi toho, že by se jednalo o subdodávku, pracovníky si na stavbě kontroloval přímo žalobce. Na stavbě byli přítomni od 31. 3. 2019 a po kontrole OIP dne 2. 4. 2019 již na stavbu nepřišli. Žalobce si pak přivedl další partu Ukrajinců a za jejich práci fakturoval. S nikým jiným objednatel nejednal. Dále uvedl, že společnost K. ani jméno F. P. mu nic neříkají.
40. Ze smlouvy o dílo mezi žalobcem a K. vyplývá, že jejím předmětem měly být stavební a pomocné práce na stavbě za cenu 160 Kč za 1 m² v době od 2. 2. 2019 do 30. 6. 2019. Smlouva není podepsána.
41. Žalovaný na str. 13 a 14 napadeného rozhodnutí uvedl, že v případě I. L., O. L. a D. L. nebylo sporu o tom, že vykonávali závislou práci, spor panoval jen o tom, pro koho tuto práci vykonávali. Za prokázané označil, že tito vykonávali ve dnech 31. 3. 2019 až 2. 4. 2019 práci na daném pracovišti dle pokynů žalobce, resp. jím pověřeného P. R., tj. jménem žalobce a v jeho podřízenosti, z čehož dovodil, že to byl právě žalobce, kdo těmto osobám umožnil výkon závislé práce, a tedy tím, kdo s nimi měl uzavřít a neuzavřel řádný pracovněprávní vztah. Tvrzení o existenci pracovněprávního vztahu těchto osob se společností K. označil žalovaný za neprokázané, neboť smlouva o dílo, nadto smluvními stranami nepodepsaná, existenci takového pracovněprávního vztahu nedokazuje a sami pracovníci měli uvést, že pracovněprávní vztah uzavřen neměli. Dále poukázal na to, že i stavbyvedoucí P. T. potvrdil, že ukrajinské pracovníky měl na starosti žalobce a sám, popř. prostřednictvím P. R. jim přiděloval práci a kontroloval je, přičemž neměl povědomí o tom, že by tito měli být zaměstnanci jiného subjektu, resp. subdodavatele žalobce, název K. mu

vůbec nic neříkal. Ani sami ukrajinští pracovníci se o společnosti K. nezmínili, znali jen žalobce, P. R. a nějakého F. z Ž. Za společnost K. nikdy nikdo na daném pracovišti nebyl a její údajní zaměstnanci nevykonávali práci pod jejím vedením. Pracovní pomůcky a osobní ochranné prostředky poskytl těmto osobám žalobce a výlučně on, popř. jím pověřený P. R. jim dával úkoly a kontroloval je. K vyplacení zálohy 1 000 Kč pracovníkům F. P. žalovaný uvedl, že jakkoli mohli tito cizinci dostat zálohu od prostředníka, tato záloha souvisela s množstvím práce, která měla být na stavbě provedena pro žalobce, a kterou by žalobce následně fakturoval objednateli, s nímž na tyto práce uzavřel smlouvu o dílo. Dále žalovaný poukázal na rozpory v tvrzeních žalobce o tom, s kým vlastně má údajnou smlouvu o dílo uzavřenu.

42. Krajský soud uvádí, že s posouzením věci žalovaným souhlasí. Žalovaný, stejně jako před ním správní orgán I. stupně, nevycházel jen z vysvětlení F. P., který jakékoli svoje zapojení do provádění prací na daném staveništi popřel, stejně jako zprostředkování smlouvy o dílo mezi žalobcem a společností K. a plnění této smlouvy. Žalovaný posoudil jednotlivá vysvětlení osob (žalobce, I. L., F. P. a P. T.) ve vzájemné souvislosti. Akcentoval přitom nekonzistentnost tvrzení žalobce samotného a vyjádření nezávislé osoby P. T., který označil za jediného jemu známého subdodavatele žalobce pana N., a potvrdil, že všechny ukrajinské pracovníky úkoloval a kontroloval jen žalobce sám, popř. jeho podřízený P. R. Žádný podklad verzi žalobce o zhotovování díla společností K. a existenci pracovněprávního vztahu I. L., O. L. a D. L. k ní nepotvrzuje. Krajský soud k tomu dodává, že pokud žalobce sdělil stavbyvedoucímu název jednoho ze svých subdodavatelů, zajisté by nahlásil i další subdodávku. Mezi výpovědí I. L. a F. P. sice panují rozpory, jež zavádají pochybnost o zapojení F. P. do celé věci, snad jako zprostředkovatele pracovní síly, nesvědčí však o existenci závazkového vztahu založeného smlouvou o dílo sjednanou mezi F. P. a žalobcem, ostatně tento vztah tvrdil žalobce jen v den kontroly a následně svá tvrzení změnil. Krajský soud proto aprobejuje i úvahu žalovaného na str. 14 napadeného rozhodnutí o tom, že i v případě, pokud by byli pracovníci skutečně dodáni společností K. (což se neprokázalo), byla by překládána smlouva o dílo zjevně jen zastíráním faktického stavu, a to dodání pracovní síly žalobci, nikoli provedení díla společností K. Účelem činnosti I. L., O. L. a D. L. bylo zajištění dostatku pracovní síly pro plnění smlouvy o dílo uzavřené žalobcem a společností G. Výkon závislé práce umožnil všem třem osobám žalobce.
43. Dále žalobce namítal, že smlouva o dílo je platná, i když nebyla podepsána jednatelem K., neboť byla v intencích písemného návrhu uzavřena ústně a obě strany závazku se dle této smlouvy chovaly (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Odo 1520/2005). Veškeré záležitosti týkající se těchto pracovníků zajišťovala K., resp. F. P. (ubytování, auto na cesty). Boty, reflexní vesty a pracovní přilby jim předal žalobce z důvodu nutnosti zajištění bezpečnosti práce, neboť se dostavili na stavbu bez dostatečného vybavení. Toto měl zabezpečit F. P., resp. K., avšak nebylo v jejich silách to promptně zajistit, a proto se žalobce s F. P. dohodl, že vybavení zajistí s tím, že vynaložené náklady budou odečteny z faktur. Mimo uvedené žalobce pro tyto pracovníky nic dalšího nezajišťoval, ani s nimi nekomunikoval, neměl povědomost o tom, kteří konkrétní pracovníci se na stavbě nacházeli a neměl na ně kontakt. Tvrzení žalovaného, že ukrajinští pracovníci pracovali pod vedením žalobce, je spekulativní a nepodložené. Naopak tito uvedli, že úkoly dostávali od P. R. a veškeré organizační záležitosti včetně odměňování řešili s F. P.
44. Krajský soud nesouhlasí ani s touto částí žalobního bodu. Žalobce neprokázal, že by došlo k uzavření smlouvy o dílo se společností K. Písemnou smlouvu doložil až následně, a to bez

podpisu smluvních stran, a ústní formu uzavření smlouvy žalobce nijak neprokázal, stejně jako jakékoli „chování“ společnosti K. podle předmětné smlouvy. I pokud by soud vyšel z vysvětlení I. L., že s ukrajinskými pracovníky řešil odměňování a pracovní dobu F. P., nebylo by možné z tohoto tvrzení dovodit naplnění znaků závislé práce těchto osob ve vztahu k F. P., natož ke společnosti K. Příslib odměny a řešení organizačních záležitostí, zejména v podobě zajištění ubytování, či dopravy na pracoviště, jsou skutečnosti, které samy o sobě nesvědčí o tom, že se jedná o zaměstnavatele těchto osob. Zadávání práce samotné, udělování pokynů a kontrolu práce těchto osob prováděl jediné žalobce, či jím pověřený P. R., na čemž se shodli žalobce, P. R., I. L. i P. T.

Přiměřenost pokuty

45. Poslední okruh žalobních námitek směřoval proti výši pokuty. K soudnímu přezkumu uložených pokut nutno předeslat, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, je soudní kontrola správní diskrece omezena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. Z judikatury NSS vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012–36, body 23 a 26).
46. Uložená pokuta je dle žalobce i přes snížení žalovaným nepřiměřená a nezákonná, neboť má pro podnikání žalobce likvidační dopad. Nebylo přihlédnuto k zjištěným majetkovým poměrům žalobce, konkrétně k povolení oddlužení v probíhajícím insolvenčním řízení. Uložená pokuta dále podle žalobce neodpovídá závažnosti jednání, jehož se měl dopustit, neboť tvrzená nelegální činnost měla trvat krátkou dobu (necelé 3 měsíce u P. R. a 3 dny pak u ostatních), což snižuje závažnost jednání a intenzitu ohrožení veřejného zájmu na řádném výkonu závislé práce a řádném odvodu dávek do daňového, sociálního a zdravotního systému.
47. Žalovaný se odůvodnění výše pokuty za protiprávní jednání žalobce věnoval podrobně na straně 15 a 16 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že pokuta byla ukládána za dva sbíhající se přestupky za použití absorpční zásady s tím, že za závažnější označil shodně se správním orgánem I. stupně přestupek č. 2 (zaměstnávání cizinců bez pracovního povolení), jímž dle žalovaného poškodil zájmy ČR na úseku zaměstnanosti v rámci regulace jeho pracovního trhu. Následně se zabýval jednotlivými kritérii určujícími povahu a závažnost přestupku podle § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a na skutkové okolnosti případu žalobce aplikoval polehčující a přitěžující okolnosti. Typovou závažnost daného přestupku vyhodnotil žalovaný jako velmi vysokou s ohledem na význam zákonem chráněného zájmu, který pečlivě popsal. Ve vztahu k závažnějšímu z obou přestupků žalovaný zdůraznil, že si žalobce musel být vědom zákazu výkonu nelegální práce, a přesto zneužil zájem cizinců vykonávat práci, resp. si zabezpečovat své potřeby výdělkem, aniž by jim bylo vydáno povolení k zaměstnání. Za přitěžující označil žalovaný skutečnost, že žalobce spáchal dva přestupky a nejzávažnějšího přestupku se dopustil vůči třem osobám. Na rozdíl od správního orgánu I. stupně ale odmítl přičítat žalobci k tíži způsob vedení obhajoby

a skutečnost, že dalších 5 potenciálních zaměstnanců žalobce ze stavby před kontrolory uteklo, neboť chyběly podklady pro závěr, že i tyto osoby závislou práci pro žalobce vykonávaly. Za polehčující okolnost označil žalovaný skutečnost, že se žalobce dopustil přestupku poprvé a že výkon nelegální práce cizinců bez povolení trval jen tři dny. Zohlednil dále skutečnost, že má žalobce vyživovací povinnost ke třem dětem. Ze všech těchto okolností uzavřel, že pokuta udělená správním orgánem I. stupně je nepřiměřená okolnostem případu, tedy neodpovídá jeho individuální závažnosti, a proto ji významně snížil až na 1,55 % maximální možné pokuty. Tuto výši pokuty označil žalovaný za přiměřenou osobním a majetkovým poměrům žalobce (opětovně zmínil žalovaný jeho vyživovací povinnost a probíhající oddlužení) a nikoli likvidační. Nižší pokuta už by dle žalovaného neodrážela závažnost přestupku a nebyla by s to plnit svou preventivní funkci.

48. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti lze za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona uložit pokutu do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč.
49. Krajský soud považuje odůvodnění výše pokuty za dostatečné a přesvědčivé. Krátké trvání protiprávního jednání žalovaný jako polehčující okolnost, tj. okolnost snižující závažnost přestupku, zohlednil. Pokuta byla žalobci ukládána za dva přestupky, přičemž za oba mohl správní orgán uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. V tomto ohledu tedy pokuta ve výši 155 000 Kč nebyla mimo správní uvážení správních orgánů a trest nelze označit za zjevně nepřiměřený. Návrh na moderaci pokuty soudem žalobce neuplatnil.
50. Likvidační povahou pokuty se zabýval zejména správní orgán I. stupně, který analyzoval finanční situaci žalobce a dospěl k závěru, že uložená pokuta likvidační není, přičemž probíhající insolvenční řízení zohlednil. Žalobní námitka je v tomto ohledu velice obecná, žalobce neuvedl, jak konkrétně měl žalovaný zjištění o jeho oddlužení do svých úvah promítnout a závěr žalovaného, že pokuta pro žalobce likvidační není, nevyvrátil žádným konkrétním tvrzením.

D) Závěr a náklady řízení

51. Jelikož krajský soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 24. května 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

