



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, PhD., a JUDr. Václava Štencla, MA, ve věci

žalobce: **BRUCO spol. s r. o.**, IČO 25575716
sídlem Holzova 2868/10, 628 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Irenou Valíčkovou, MBA
sídlem náměstí Svobody 87/18, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 4. 2023, č. j. 8917/1.30/22-3,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále „inspektorát“) vydal dne 3. 11. 2022 rozhodnutí č. j. 23899/9.30/22-10, kterým uznal žalobce vinným z přestupku

dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Přestupku se měl žalobce dopustit ve zkratce tím, že cizince ukrajinské národnosti L. H. umožnil výkon nelegální práce na pracovišti společnosti OBI Česká republika, s. r. o. (dále „OBI“), na adrese Sokolova 1, 617 00 Brno, a to výkon závislé činnosti mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Za uvedený přestupek uložil inspektorát žalobci pokutu ve výši 420 000 Kč. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17. 4. 2023, č. j. 8917/1.30/22-3, zamítl odvolání žalobce podané proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že řízení před správními orgány mělo procesní nedostatky. Především jde o nedostatky protokolu o kontrole ze dne 25. 1. 2022. Podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, má protokol o kontrole obsahovat mimo jiné podklady, ze kterých vychází kontrolní zjištění. V protokolu musí být popsán rozpor zjištěných skutečností s právními předpisy. Popsané náležitosti v protokolu o kontrole chybí.
3. Uvedený protokol navíc ani nemůže sloužit jako důkaz. Protokol obsahuje tvrzení osob, které nebyly vyslechnuty jako svědci v navazujícím řízení. Na takový protokol lze pohlížet jako na záznam o podání vysvětlení, který je nepoužitelný.
4. Inspektorát účelově vybíral pouze důkazy svědčící v neprospěch žalobce a důkazy vypovídající o žalobcově nevině správní orgány přehlíží. Pro společnost OBI zajišťoval žalobce úklidové služby. Sám ovšem tyto práce neprováděl, ale uzavřel smlouvu se společností EKOSUN Stav s.r.o. (dále „EKOSUN“), která tyto práce za žalobce formou subdodávek realizovala. L. H. prováděla dílo pro EKOSUN, o čemž svědčí dohoda o provedení práce uzavřená mezi ní a společností EKOSUN, a čestné prohlášení bývalého jednatele EKOSUN V. H. Žalobce se proto nemohl dopustit nelegálního zaměstnávání.
5. Správní orgány vycházely výlučně z tvrzení D. P. (zaměstnankyně OBI), ačkoliv tato osoba neměla bližší vztah k žalobci a společnosti EKOSUN. D. P. neznala povahu spolupráce mezi žalobcem a EKOSUN. Na tyto nedostatky chtěl žalobce poukázat v rámci jejího výslechu, který ovšem správní orgány neprovedly. Žalobce se chtěl při výslechu zeptat i na to, zda svědkyně zná povahu spolupráce mezi žalobcem a EKOSUN a jaký je rozdíl mezi kontrolou díla a kontrolou ze strany zaměstnavatele. Klíčové bylo se zeptat, z čeho D. P. dovozuje, že byla L. H. zaměstnankyní žalobce.
6. Inspektorát též nedostatečně zjistil skutkový stav a neprokázal naplnění znaků závislé práce - nebyl naplněn ani jeden. Osobní výkon práce dovozuje inspektorát jen z toho, že se dne 7. 7. 2021 nacházela na pracovišti právě L. H. Žalobce však netrval na tom, aby úklid prováděla právě ona. Bylo to rozhodnutí jeho subdodavatele. Inspektorát měl zjišťovat, zda má žalobce zájem na výkonu práce konkrétní osobou.
7. Vztah nadřízenosti a podřízenosti inspektorát dovozuje pouze z toho, že L. H. mohla vykonávat práci na pracovišti díky žalobci, který byl ve smluvním vztahu s OBI – žalobce jí výkon práce umožnil. Je však zcela běžné, že subdodavatel vykonává práci pro generálního dodavatele s pomocí svých zaměstnanců a je to generální dodavatel, který subdodavatele pouští na místo výkonu a případně jej i kontroluje. V obdobné situaci má generální dodavatel samozřejmě právo dohlížet na práci subdodavatelů a usměrňovat ji. Správní orgány se tu měly zabývat tím, zda žalobce skutečně uděloval pokyny

zaměstnavatele nebo zda šlo pouze o součinnost při plnění smlouvy o dílo. Žalobce trvá na tom, že ačkoliv se jeho zaměstnankyně P. mohla jevit jako nadřízená L. H., šlo o spolupráci při provádění díla.

8. A nebyl naplněn ani znak závislé práce spočívající ve výkonu práce jménem zaměstnavatele. Podle žalobce je irelevantní, jak se L. H. jevila ostatním osobám na pracovišti a zda ji bylo možné vnímat jako zaměstnankyni žalobce. To je při výkonu uklízacích prací běžné. Žalobce znovu poukazuje na smluvní ujednání se společností EKOSUN. Správní orgány pak sice žalobci vyčítají, že L. H. používala při úklidu jeho prostředky k úklidu (tedy na náklad žalobce), nicméně vlastnictví těchto věcí nijak nezkoumaly. Pro správní orgán je tak důležitější, kdo tyto prostředky zaměstnanci předá, než kdo je jejich vlastníkem. Dokazování v tomto směru inspektorát nevedl. Žalobce sice čistící prostředky L. H. předával, nicméně je ještě před tím prodal (na základě písemné kupní smlouvy) společnosti EKOSUN a dle domluvy je dodal přímo na místo provádění díla.
9. Nejsou splněny ani další znaky závislé práce. Žalobce nikdy neslibil L. H. odměnu za vykonanou práci, ani není jasné, zda dostala za práci zaplacení. Ani soustavnost vykonávané práce správní orgány neprokázaly, když žalobci vytkly pouze spáchání přestupku v jednom dni a delším časovým obdobím se nezabývaly.
10. Uložená pokuta ve výši 420 000 Kč je nezákonná. Inspektorát se při odůvodnění pokuty nezabýval všemi polehčujícími a přitěžujícími okolnostmi. Z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, zda správní orgán hodnotil, že se žalobce přestupku dopustil pouze v jednom dni. Zároveň inspektorát neřešil, že měl umožnit nelegální práci nejen podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, ale i podle § 5 písm. e) bod 2 téhož zákona. Pokuta není přiměřená ani povaze údajného přestupku, protože se jej měl žalobce dopustit v jeden den a měl umožnit nelegální práci jednomu zaměstnanci – jde tedy o minimální hranici toho, co je trestné. Obdržel však pokutu ve výši devítinásobku minimální pokuty (50 000 Kč). Mezi přitěžující okolnosti zařadil inspektorát dvě předchozí odsouzení žalobce za totéž, nicméně jedno z nich bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2023, č. j. 31 Ad 6/2021-85. To měl inspektorát v rámci ukládání pokuty zohlednit. Žalobce zasáhla situace na Ukrajině a pandemie COVID-19, kvůli kterým má ekonomické ztráty.
11. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že znak soustavnosti byl jednoznačně naplněn, protože L. H. prokazatelně vykonávala na pracovišti práci ve více dnech. Inspektorátu se ovšem nepodařilo zjistit a prokázat, ve kterých konkrétních dnech tomu tak bylo. Proto postihuje žalobce pouze za jeden den. Co se týče přitěžující okolnosti spočívající v opakovaném porušení, platí podle žalovaného i po zrušení jeho rozhodnutí v jiné věci soudem. Žalobce se předně dopustil porušení pracovněprávních předpisů jednou, za což byl potrestán pokutou 158 000 Kč, která k nápravě evidentně nevedla. Pokud jde o druhý předchozí případ, Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného opravdu zrušil rozsudkem č. j. 31 Ad 6/2021-85. Nicméně krajský soud vytkl žalovanému, že neprokázal naplnění podmínek závislé práce u 2 zaměstnanců z 5. U tří zaměstnanců proto i v tomto druhém případě krajský soud závěry žalovaného *de facto* potvrdil.
12. Ve věci dne 23. 10. 2024 proběhlo ústní jednání, a to přes žádost zástupkyně žalobce o jeho odročení. Soud žádosti nevyhověl, neboť žádost nebyla doložena (důvody pro odročení zůstaly v rovině tvrzení) a požadavek žalobce na osobní účast jeho zástupkyně soud vyhodnotil jako neopodstatněný, neboť již ve správním řízení se úkonů účastnili za

zástupkyni v substituci jiní advokáti. V rámci ústního jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobce nad rámec žaloby namítl, že P. P. nemohla vystupovat jako nadřízená L. H., neboť v dané době v prodejně OBI byla 4. 7. 2021 a 7. 7. 2021 jen krátkou dobu. K této skutečnosti a dále k prokázání subdodavatelského vztahu s EKOSUN navrhl doplnění dokazování.

III. Posouzení věci krajským soudem

13. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; dále „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel soud z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
14. Úvodem soud podotýká, že se nemohl věcně zabývat námitkami, které zástupce žalobce uplatnil až při ústním jednání u soudu, neboť se jedná o námitky opožděné (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Konkrétně takto zástupce žalobce až v rámci ústního jednání soudu prezentoval zcela nový skutkový příběh spočívající v tom, že P. P. byla v prodejně OBI ve dnech 4. 7. 2021 a 7. 7. 2021 pouze krátce a na základě něj uplatnil novou námitku, že P. P. nemohla právě z těchto důvodů vůbec vystupovat jako nadřízená L. H. Ani v průběhu správního řízení, ani v rámci žaloby však tuto skutkovou verzi a navazující námitku neuplatnil, ačkoliv by se přímo nabízely. Jedním z hlavních podkladů rozhodnutí o přestupku byla totiž výpověď L. H., z níž vyplynulo, že právě P. P. ji seznámila s pracovištěm, přidělovala jí práci a kontrolovala ji, předávala jí čisticí prostředky s vozíkem. L. H. také vypověděla, že práci vykonávala na základě ústní dohody s P. P. a že právě u ní se hlásila při příchodu do práce. Pokud by se skutečně zakládalo nové tvrzení žalobce na pravdě, nebylo by nic jednoduššího než tvrzení L. H. vyvrátit poukazem na skutečnost, že tyto činnosti P. P. dělat nemohla, neboť v prodejně OBI v danou dobu téměř nebyla. Předestření tohoto nového skutkového příběhu až v rámci ústního jednání před soudem proto soud hodnotí nejen jako opožděné, ale také jako účelové. Z těchto důvodů proto soud neprováděl ani dokazování výslechem P. P., která měla tento nový skutkový příběh potvrdit.

III.A. Procesní námitky

15. Dříve než se krajský soud bude zabývat podstatou řešeného sporu, musí se vypořádat s námitkami žalobce směřujícími proti způsobu vedení řízení. Procesních vad bylo podle žalobce několik: vadný protokol o kontrole, přehlížení důkazů svědčících o žalobcově nevině, nedostatečné zjištění skutkového stavu věci a využití nepoužitelných důkazů jako podkladů pro rozhodnutí.
16. Podle žalobce chybí v protokolu o kontrole popis pochybení a výčet podkladů, z nichž inspektorát vycházel. Podle § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, *protokol obsahuje kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí.* Krajský soud přezkoumal protokol o kontrole ze dne 25. 1. 2022, č. j. 26889/9.71/21-13, a dospěl k závěru, že protokol tyto náležitosti obsahuje.
17. Protokol obsahuje popis informací zjištěných Policií České republiky při kontrole na pracovišti, skutečnosti zjištěné inspektorátem na pracovišti v OBI (str. 3), souhrn

kontrolních zjištění (str. 6 a 7) a výčet podkladů, ze kterých inspektorát vycházel (tamtéž). Poté inspektorát v protokolu předběžně právně posoudil pochybení, kterých se žalobce dopustil – porušení § 5 písm. e) bod 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobce jednoznačně věděl, že podle kontrolních zjištění měl umožnit výkon závislé práce L. H. mimo pracovněprávní vztah a bez zaměstnanecké karty nebo povolení k zaměstnání. Pokud proto nyní namítá, že mu kvalita protokolu bránila v podání odůvodněných námitek, nelze s tím souhlasit. Nejen, že protokol tvrzenými vadami netrpí, ale obsah námitek podaných žalobcem svědčí o tom, že věděl, proti čemu konkrétně se brání. Tato námitka je nedůvodná.

18. Pokud jde o procesní použitelnost důkazů, pak žalobce přesně nespecifikuje, kterých důkazů se má tato vada týkat. V žalobní argumentace mluví pouze o vysvětlení osob. Může tedy jít o výslech L. H. (protokol o výslechu účastníka řízení ze dne 7. 7. 2021) nebo informace poskytnuté D. P. (poskytnutí součinnosti ze dne 14. 10. 2021). Oba tyto důkazy jsou podle krajského soudu procesně použitelné.
19. L. H. byla vyslechnuta policejním orgánem jako účastník správního řízení podle § 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), za účasti tlumočnicka do ukrajinského jazyka. Nejvyšší správní soud ve své dřívější judikatuře opakovaně zdůraznil, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu v souladu se zákonem, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009-57, či ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-119). Uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se sice týkají využití svědeckých výpovědí v daňovém řízení získaných v trestním řízení, nicméně v nich obsažené obecné závěry lze nepochybně vztáhnout také na nyní posuzovaný případ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. 3 Ads 113/2013-21, či ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014-36). Ani soud nepřistoupil k provedení výslechu L. H., neboť považuje její výpověď učiněnou před policejním orgánem za dostatečně vypovídající.
20. D. P. (zaměstnankyně OBI) naproti tomu nebyla vyslechnuta jako svědek, ale v rámci kontroly poskytla pouze součinnost podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Lze tu souhlasit se žalobcem v tom, že poskytnutí součinnosti primárně slouží k vytvoření předběžného názoru, zda v dané věci zahájit řízení a případně, zda určitou osobu vyslechnout jako svědka. V případě, že jsou sdělené skutečnosti nezbytné pro rozhodnutí ve věci, je pak na místě takovou osobu vyslechnout jako svědka. Neplatí však obecně, že by osoba poskytující součinnost musela být vždy vyslechnuta jako svědek.
21. V rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval povahou podání vysvětlení a jeho využitelností v dalším řízení. Jeho závěry lze shrnout tak, že záznam o podání vysvětlení obecně nelze použít jako důkaz, ale pouze jako jiný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Jinými slovy, podání vysvětlení nenahrazuje svědeckou výpověď, nelze z něj vyvozovat skutková zjištění, ale jeho obsah lze promítnout do hodnocení ostatních důkazů (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 Ads 208/2019-33). To platí analogicky pro obdobně zaznamenaná vyjádření osob, jakým může být právě sdělení učiněné v rámci poskytnutí součinnosti (viz bod 19 již citovaného rozsudku, č. j. 6 Ads 307/2023-24).

22. Skutečnosti uváděné D. P. inspektorát využil právě pro hodnocení ostatních důkazů, zejména výpovědi L. H. To, co D. P. uvedla, zcela koresponduje s výpovědí L. H. Primárně inspektorát zjišťoval naplnění znaků závislé práce od L. H. a tyto závěry učinil na základě její výpovědi. D. P. to pak pouze potvrdila. Jinými slovy, ve vyjádření učiněném v rámci poskytnutí součinnosti není žádná ojedinělá skutečnost, která by se objevovala pouze v něm. D. P. nepřinesla v poskytnutí součinnosti žádné tvrzení, které by inspektorát nezjistil jinak. Je pak pochopitelné, že inspektorát (a následně žalovaný) nepovažoval za nutné D. P. vyslýchat. I kdyby však soud postup inspektorátu hodnotil jako procesní pochybení, nemělo by vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, byly-li relevantní skutečnosti zjištěny i jinak (srov. bod 77 již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 Ads 222/2022-25). Ze shodných důvodů ani soud neprováděl dokazování výsledkem D. P.
23. V té souvislosti je zcela nepřipadná námitka, že D. P. byla nezúčastněná osoba a jí tvrzené skutečnosti nemají dostatečnou vypovídací hodnotu, protože nevěděla o dohodě mezi žalobcem a EKOSUN. Právě naopak. Všechno to jsou přesně důvody, proč skutečnosti uváděné D. P. mají relevanci. Neměla motivaci vypovídat ve prospěch či neprospěch žalobce. Pro úplnost je však nutno opětovně zdůraznit, že onu relevanci je nutno spatřovat v tom, že její sdělení v úplnosti potvrzují výpověď L. H., nikoliv v tom, že by byla stěžejním či dokonce jediným zdrojem relevantních informací.
24. Nad rámec nutného odůvodnění lze dodat, že žalobce navrhoval svědecký výslech L. H. a D. P. pouze v námitkách proti protokolu o kontrole. Tam žalobce přímo nezpochybnil jimi uváděné skutečnosti, ale namítal, že se výslech L. H. netýkal všech znaků závislé práce a D. P. zase nemá povědomí o dohodě mezi žalobcem a subdodavatelem EKOSUN. Proto v námitkách navrhl jejich výslech a formuloval otázky, které by jim měl inspektorát položit. Krajský soud pak dává za pravdu žalovanému, že není zřejmé, co by měly odpovědi na tyto otázky ve věci přinést. Pro správní orgány nebylo rozhodné formální zachycení smluvních vztahů mezi jednotlivými subjekty, nýbrž faktický průběh pracovní činnosti L. H. Správní orgány se proto správně zaměřili na to, jak na pracovišti v OBI probíhal úklid, kdo jej prováděl, jak se navenek projevovaly uklízečky, kdo jim zadával práci apod. Je lhostejné, zda D. P. věděla o dohodě mezi žalobcem a subdodavatelem EKOSUN, zda viděla pracovněprávní dokumentaci L. H., nebo zda zná rozdíl mezi kontrolou díla a kontrolou zaměstnanců. Klíčové v obdobných kauzách totiž jsou nikoliv formální smlouvy mezi různými subjekty, ale to, jak skutečně probíhal výkon práce a jak se jevil dalším osobám.
25. Soud ověřil, že po zahájení přestupkového řízení (oznámení doručeno 3. 8. 2022) žalobce výslech obou svědkyň nenavrhoval. Při provádění důkazů dne 22. 8. 2022 (viz protokol č. j. 23899/9.30/22-4) si žalobce ponechal lhůtu k vyjádření, ale následně se nevyjádřil. Dále byl žalobce vyrozuměn o ukončení dokazování a poučen o právu nahlédnout do spisu (vyrozumění ze dne 17. 10. 2022, č. j. 23899/9.30/22-8). Opět se nevyjádřil. Až v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí inspektorátu žalobce namítá, že inspektorát v souladu s vyšetřovací zásadou neprovedl výslech L. H. a D. P. Sám v přestupkovém řízení ale takový důkazní návrh neučinil.
26. Odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2022, č. j. 15 Ad 15/2020-91, nepovažuje soud za příléhavý. Krajský soud netvrdí (netvrdil to ani žalovaný), že subdodavatelský vztah žalobce a EKOSUN je zcela irrelevantní a nemá žádnou vypovídací hodnotu. Nicméně před smluvním (formálním) vztahem mají přednost reálné poměry na pracovišti. Městský soud ve výše citovaném rozsudku pouze zdůraznil, že

subdodavatelským vztahem se mají správní orgány také zabývat. Pokud ale na základě jiných důkazů přijme správní orgán závěr, že subdodavatelský vztah existoval pouze „na papíře“ a reálně šlo o výkon závislé práce vůči jinému dodavateli, je takový závěr zcela v souladu s citovaným rozsudkem.

27. A konečně krajský soud se žalobcem nesouhlasí v tom, že by inspektorát jednostranně opatroval důkazy v jeho neprospěch a opomíjel důkazy, které jej vyvíňují. Inspektorát se seznámil s důkazy předloženými žalobcem, pouze neuvěřil, že by osvědčovaly reálný vztah mezi L. H. a žalobcem. V nynější věci proti sobě stála vzájemně se potvrzující tvrzení dvou osob o reálných poměrech na pracovišti a listinné důkazy svědčící o tvrzených formálních vztazích. Jelikož v daném případě byl rozhodující právě skutečný stav věci, tedy faktický výkon práce ze strany L. H., žalobcem předložené listinné důkazy nemohly zjištění učiněná inspektorátem z povahy věci vyvrátit.

III.B. Znaky závislé práce a další věcné námitky

28. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 téhož zákona. Nelegální prací podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti je práce, která má znaky závislé práce a je konána fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah (bod 1), nebo cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno (bod 3).
29. Znaky závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 (č. 3027/2014 Sb. NSS). Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (práce je vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Krajský soud se proto dále zabýval tím, zda byly naplněny tyto znaky závislé práce ve vztahu k L. H.
30. Úvodem považuje soud za vhodné stručně popsat, za jakých okolností byla L. H. kontrolována. Dne 7. 7. 2021 Policie České republiky prováděla kontrolu na pracovišti společnosti OBI, ulice Sokolova 1 v Brně, při níž spatřila později ztotožněnou L. H. Ta tlačila úklidový vozík a policii sdělila, že v OBI pracuje čtyři dny a provádí úklidové práce. Následně k témuž L. H. vypovídala na policii do protokolu o výsledku účastníka, kde popsala další okolnosti své práce: Oficiálně pracuje v OBI od 4. 7. 2021 (ve skutečnosti už od 1. 7. 2021) na základě ústní dohody s paní Petrou a náplní její práce je úklid. Práci ji zadává paní Petra (posléze ztotožněná jako P. P., zaměstnankyně žalobce), neví, zda jde o zaměstnankyni OBI nebo někoho jiného. S poměry na pracovišti ji seznámila také paní Petra, která ji i kontrolovala a dávala čisticí prostředky s vozíkem. O evidenci své docházky kontrolovaná nevěděla, kdykoliv přišla do práce, hlásila se paní Petře.
31. D. P. uvedla, že úklidové služby v OBI zajišťoval žalobce, prostředky na úklid si zajišťoval on sám. Uklízečky na pracovišti kontroluje P. P., zaměstnankyně žalobce. Ta též určuje dobu provádění úklidu a tím pracovní dobu uklízečkám.
32. Prvním znakem závislé práce je její osobní výkon. Pokud byla L. H. osobně na pracovišti OBI ztotožněna, když vykonávala uklízení práce, konala práci osobně. Pouze výjimečně se mohou vyskytovat situace, ve kterých i takový osobní výkon práce nemusí naplňovat toto zákonné kritérium. Na ty poukazuje Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j.

6 Ads 46/2013-35. Podle něj o osobní výkon nejde, pokud by zaměstnanec používal k plnění úkolů další osoby (např. v době své nemoci). Může se tedy stát, že se osoba na pracovišti nachází jako zástup za jiného nebo jako akutní výpomoc. V nynější věci ale nic takového prokázáno nebylo. L. H. při svém výsledku uvedla, že si chtěla vydělat peníze a nastoupila na pracoviště v OBI od 1. 7. 2021. Podmínka osobního výkonu je proto jednoznačně splněna. Argumentace žalobce, že je nutno v první řadě zjišťovat jeho zájem na tom, zda požaduje výkon práce konkrétní osobou, je úplně mimoběžná. *Ad absurdum* by tato argumentace vedla k tomu, že pokud nebude mít zaměstnanec unikátní úkol, který bude schopen splnit jen on, nikdy nepůjde o osobní výkon práce. Bude-li mít několik zaměstnanců obdobnou práci, bude zaměstnavateli často jedno, kdo z nich vykoná jednotlivé dílčí úkony. Typicky může zaměstnavatel zadat pracovní úkol skupině zaměstnanců. Není-li konkrétní způsob rozdělení činnosti v rámci skupiny zaměstnavatelem určen a vymáhán, stále se bude jednat o osobní výkon práce ze strany všech členů této skupiny. To, zda zaměstnavatel požaduje, by byla konkrétní činnost vykonána pouze a jen konkrétní osobou, nemůže být aspektem promítajícím se do hodnocení otázky, zda je práce vykonávána osobně.

33. Druhým znakem závislé práce je vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Žalobce se jej snaží zpochybnit primárně tím, že L. H. vykonávala dílo jménem jeho subdodavatele, a nikoliv závislou práci. Při posuzování tohoto kritéria se ovšem nevychází z toho, jaké jsou smluvní vztahy mezi jednotlivými subjekty. Jak zdůrazňuje Nejvyšší správní soud (viz bod 25 již citovaného rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35), 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. Jak zároveň Nejvyšší správní soud dodává, pokud má správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou. Podstatné je zejména to, kdo uděluje zaměstnanci pokyny, zda tyto pokyny zaměstnanec respektuje a proč. Typickou skutečností potvrzující existenci osobní závislosti je pak také pobírání finanční odměny.
34. Žalobce tu za klíčové důkazy považuje smluvní zakotvení, krajský soud naopak vycházel z tvrzení L. H., potvrzeného vyjádřením D. P. L. H. zcela jednoznačně identifikovala osobu, která pro ni představovala faktického nadřízeného. Práci si domluvila s P. P., hlásila se jí při příchodu do práce, P. P. jí vydávala čisticí prostředky a její práci kontrolovala. Totéž potvrdila D. P., která P. P. identifikovala jako osobu, která uklízečky kontroluje a určuje jejich pracovní dobu. Za této skutkové situace nemá krajský soud nejmenších pochyb o tom, že šlo o výkon práce ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. L. H. proto za svého zaměstnavatele sice neoznačila přímo žalobce, nicméně s ohledem na absenci písemné smlouvy je to pochopitelné. Zjevně komunikovala pouze s P. P., která byla zaměstnankyní žalobce. Tím zprostředkovaně označila žalobce jako svého zaměstnavatele.
35. Navíc tu byla i určitá osobní závislost L. H., když jí byla přislíbena hodinová odměna 90 Kč za odvedenou práci. Se žalobcem lze souhlasit, že nebylo prokázáno, že by byla odměna L. H. přislíbena jím. Je však jasné, že L. H. očekávala, že jí bude za práci, kterou jí zadával žalobce, odměna vyplacena. Jinou ekonomickou výhodu výkonem práce neobdržela ani neočekávala. Není přitom podstatné, kdo formálně L. H. odměnu vyplácel. Žalobce se nemůže zbavit odpovědnosti za posuzovaný přestupek vytvořením formálně vykonstruovaných právních vztahů, které se budou navenek jevit tak, že on sám pouze

poskytoval platby EKOSUN a odměnu L. H. vyplácel někdo jiný. Znovu je potřeba zdůraznit, že z hlediska posuzovaného přestupku je podstatná fakticita vztahů na pracovišti, nikoliv smluvní zachycení, které se s realitou mívá. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27: „*Pokud správní orgány prokážou naplnění veškerých znaků plynoucích z § 2 odst. 1 zákoníku práce, půjde o výkon závislé práce i tehdy, neposkytuje-li zaměstnavatel svému zaměstnanci za jeho práci mzdu, plat či odměnu, případně nehradí-li zaměstnavatel náklady spojené s výkonem práce zaměstnance, či odmítá-li zaměstnavatel přijmout odpovědnost za práci vykonanou zaměstnancem, anebo není-li práce vykonávána v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě, jak vyžaduje § 2 odst. 2 tohoto zákona.*“

36. S druhým znakem úzce souvisí skutečnost, že zaměstnanec koná práci jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Tento znak se projevuje tím, že zaměstnanec nemůže konat práci zcela samostatně, naopak mu práci zadává zaměstnavatel a ten jej také kontroluje. Takovou řídicí pravomoc zaměstnavatele pak typicky prokazuje i určování a evidence pracovní doby. To je v nynější kauze bezesbýtku splněno, protože zaměstnankyně žalobce P. P. vůči L. H. tuto řídicí pravomoc vykonávala – seznámila ji s pracovištěm, vydávala jí uklízení pomůcky, určovala pracovní dobu, kontrolovala výkon práce a evidovala, kdy L. H. přišla do práce.
37. Je pak irelevantní, kdo vlastnil uklízení pomůcky, které P. P. dávala L. H. k úklidu prostor (srov. bod 52 citovaného rozsudku č. j. 31 Ad 6/2021-85, bod 74 citovaného rozsudku č. j. 2 Ads 222/2022-25), neboť z pohledu zaměstnance je skutečně jedno, kdo dané pomůcky vlastní.
38. Žalobce se výše popsané snaží zpochybnit příklady k subdodavatelským dodávkám na stavbě nebo k úklidu domácnosti. Ty však soud nepovažuje za přílehlavé. Především žalobce ignoruje samotné svědectví L. H. Ta uvedla nejen, že nepodepsala žádnou pracovní smlouvu či jinou dohodu, ale o existenci žalobcova subdodavatele EKOSUN se ani nezmínila. Tedy ona sama si evidentně vůbec nebyla vědoma toho, že by měla pro nějakého žalobcova subdodavatele pracovat. V žalobcem použitých příkladech si pracovníci na stavbě jsou vědomi skutečnosti, pro jaký subjekt pracují.
39. Třetím znakem závislé práce je její soustavnost. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, k soustavnosti jako znaku závislé práce uvedl, že při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti. Dodal, že i tento znak je třeba v konkrétních případech aplikovat uvážlivě. Inspektorát při kontrole odhalí zpravidla jen činnost prováděnou v den kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných dokazováním či ze situace na místě.
40. Z výpovědi L. H. jednoznačně vyplynulo, že fakticky začala pracovat 1. 7. 2021, pracovala pravidelně od 8:00 do 16:00 a zjevně nešlo jen o nějakou výpomoc. To, že 7. 7. 2021 proběhla kontrola na pracovišti a v té době konala L. H. práci pouze (dle jejího tvrzení) několik dnů, neznamená, že by se nejednalo o soustavnou práci. Zjevně nešlo o žádnou praktickou část jakéhosi výběrového řízení trvající několik hodin, nýbrž přinejmenším několikadenní činnost, která ani do budoucna nebyla striktně ohraničena krátkým časovým intervalem (v řádu hodin). Proto má soud i tento znak za naplněný.
41. Pro úplnost se soud stručně vyjádří k listinám (smlouvy, faktury, výpisy z účtů apod.), které měly podle žalobce dokládat jeho tvrzení, že ve skutečnosti L. H. pracovala pro jeho

subdodavatele EKOSUN. Tyto listiny soud hodnotí jako účelovou snahu žalobce vytvořit umělou právní konstrukci, která neodpovídá realitě. V první řadě byl podle názoru soudu dostatečně zjištěn skutečný stav věci, který obsahu těchto listin neodpovídá. Nelze však odhlédnout ani od toho, že žalobce předložil soudu také čestné prohlášení V. H., které obsahuje úředně ověřený podpis, jenž se ale již na první pohled zcela liší od podpisu na fakticky totéž čestném prohlášení téže osoby, které žalobce přiložil k odvolání. Navíc toto čestné prohlášení činil (údajně) V. H. již jako bývalý jednatel EKOSUN, avšak přesto ke svému podpisu připojil razítko EKOSUN. Tyto soudem zjištěné okolnosti činí žalobcovu skutkovou verzi případu zcela nevěrohodnou.

42. Krajský soud proto dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný a inspektorát. Žalobce umožnil L. H. vykonávat pro něj závislou práci, fakticky vůči ní vystupoval jako zaměstnavatel, aniž by spolu měli uzavřenu pracovní smlouvu (tedy mimo pracovněprávní vztah) a aniž by L. H. měla povolení k zaměstnání.

III.C. Pokuta

43. Žalobce dále brojí proti pokutě ve výši 420 000 Kč, kterou za popsany přestupek inspektorát uložil. Za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti lze podle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona hrozila žalobci pokuta v rozmezí od 50 000 Kč do 10 mil. Kč.
44. Pokud žalobce namítá nepřiměřenou výši pokuty, je v první řadě klíčové dodat, že žalobci uložená pokuta představuje necelých 5 % maximální možné pokuty. V rámci zákonné sazby se tedy pohybuje spíše při spodní hranici.
45. Skutečnost, že se pokuta pohybuje na spodní hranici zákonného rozpětí, sama o sobě neznamená, že pro žalobce nemůže být likvidační nebo zjevně nepřiměřená jeho poměrům. Jak si ovšem krajský soud povšiml, inspektorát byl při zjišťování majetkových poměrů žalobce velmi důsledný. Sám si opatřil veřejně dostupné podklady o žalobcově majetku z obchodního rejstříku (viz úřední záznam ze dne 3. 11. 2022). Naopak to byl žalobce, kdo byl v řízení pasivní. Přitom jej inspektorát upozornil v rámci provádění dokazování listinami (protokol ze dne 22. 8. 2022), necht' doloží své osobní a majetkové poměry s odkazem na pandemii COVID-19, která mohla mít dopad do jeho podnikání. Žalobce nic nedoložil. Nyní žalobce uvádí, že jeho podnikání negativně ovlivnila pandemie, válka na Ukrajině, inflace. Je však otázkou, proč žalobce svá tvrzení nepředložil inspektorátu, a to navíc za situace, kdy jej k tomu inspektorát sám vyzval. Žalobcova špatná finanční situace navíc v samotné žalobě zůstala v rovině tvrzení. I kdyby soud přihlížel k dokladům, které žalobce předložil na podporu své žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě (tj. nikoliv jako důkazy k prokázání žalobních tvrzení), musel by konstatovat, že několik dohod o ukončení spolupráce neprokazuje celkovou majetkovou kondici žalobce.
46. Žalobcova argumentace o tom, že se dopustil uvedeného přestupku v té nejméně přísné „variantě“, tedy jedním zaměstnancem a v jednom dni, není rozhodující. Žalobce obdržel pokutu na spodní hranici sazby, což jednoznačně svědčí o tom, že závažnost jeho jednání je podle inspektorátu stále ještě nižší. Stanovení konkrétní pokuty přitom spadá do správního uvážení inspektorátu. Pokud se pak uložená pokuta pohybuje v jednotkách procent horní hranice zákonné sazby, nelze její výši bez dalšího i s přihlédnutím k recidivě žalobce považovat za natolik nepřiměřenou, že by bylo možné postup správního orgánu hodnotit jako vybočení z mezí správního uvážení.

47. Inspektorát zcela správně zohlednil v rámci přitěžujících okolností opakované páčání typově stejných přestupků. Žalobce poskytuje úklidové služby pro různé společnosti a minimálně ve dvou případech k provádění úklidu využíval cizince, zatímco tvrdil, že jde ve skutečnosti o provádění díla a nikoliv o zaměstnávání. Z těchto předchozích rozhodnutí se žalobce nijak nepoučil.
48. Žalobce má pravdu v tom, že jedno ze dvou předcházejících rozhodnutí, jímž byl uznán vinným ze spáchání přestupku, bylo soudem zrušeno. Žalobce byl rozhodnutím inspektorátu práce ze dne 27. 8. 2020, č. j. 8411/9.30/20-11, potrestán za to, že umožnil výkon nelegální práce pěti cizincům ukrajinské státní příslušnosti. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 3. 2023, č. j. 31 Ad 6/2021-85 (tento rozsudek je znám jak účastníkům řízení tak soudu z jeho rozhodovací činnosti, proto jím soud neprováděl dokazování), sice s inspektorátem nesouhlasil a vrátil věc k novému projednání, to však jen co do části týkající se dvou z pěti cizinců. U zbývajících tří cizinců naopak krajský soud souhlasil s tím, že žalobcovo jednání mohlo naplňovat znaky přestupku (srov. body 44 a 45, 61 a 62 rozsudku č. j. 31 Ad 6/2021-85). Prvostupňové rozhodnutí inspektorátu předcházelo vydání citovaného rozsudku krajského soudu, tudíž na něj logicky nemohlo reagovat. Rozsudek krajského soudu č. j. 31 Ad 6/2021-85, byl vyhlášen 29. 3. 2023 a žalovaný jej obdržel 5. 4. 2023. Napadené rozhodnutí pak vydal žalovaný 17. 4. 2023, proto zřejmě mohl na tuto okolnost reagovat a alespoň v odůvodnění zmínit, jaký vliv má toto „částečné“ zrušení na posuzování přitěžujících okolností. Podle krajského soudu však nejde o vadu, pro kterou by bylo možné napadené rozhodnutí rušit. Správní orgány totiž primárně zohlednily v neprospěch žalobce obecnou skutečnost, že již v minulosti takový přestupek spáchal. Na této přitěžující okolnosti se nic nezměnilo zrušením jednoho ze dvou rozhodnutí, které byly podkladem pro toto zjištění. Navíc ze zrušujícího rozsudku krajského soudu neplynulo, že by v druhém případě žalobce přestupek vůbec nespáchal. Krajský soud vytkl žalovanému závěry vztahující se ke dvěma zaměstnancům a u tří naopak souhlasil se žalovaným. Důsledkem bylo ostatně nakonec to, že v řízení po rušícím rozsudku krajského soudu byl žalobce znovu potrestán za umožnění výkonu nelegální práce třem osobám (tato skutečnost je soudu známa i z vlastní rozhodovací činnosti; řízení o žalobě v dané věci bylo zastaveno usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 22. 8. 2023, č. j. 31 Ad 6/2023-64).
49. Žalobce také namítá, že měl inspektorát v jeho prospěch zohlednit jeho řádné plnění povinností v oblasti zaměstnanosti (včasné placení sociálního a zdravotního pojištění) a školení zaměřená na zákaz diskriminace. Tyto skutečnosti však podle názoru soudu jednak nevybočují ze zcela standardního jednání každého zaměstnavatele, jednak se přímo nevztahují k přezkoumávanému přestupku. Nelze v nich proto spatřovat polehčující okolnost, ani je jinak v řízení o přestupku zohlednit.
50. Lze uzavřít, že uložená pokuta není nepřiměřená ani z jiného důvodu nezákonná.

IV. Shrnutí a náklady řízení

51. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s.
52. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce

nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 24. října 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu