



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **ARGOM s.r.o.**, IČ 06913814,
sídlem Sulislav 7, 349 01 Sulislav,
zastoupena JUDr. Zdeňkem Veberem, advokátem,
sídlem Purkyňova 593/10, 301 00 Plzeň,

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**,
sídlem Kolářská 415/13, 746 01 Opava,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2024, č. j. 4091/1.30/23-6,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě dne 27. 5. 2024, následně postoupená Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 17. 6. 2024, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2024, č. j. 4091/1.30/23-6 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný rozhodl o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „*prvostupňový orgán*“ nebo „*oblastní*“

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

inspektorát práce“) ze dne 22. 11. 2023, č. j. 590/4.30/23-20 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“) a byl jí uložen správní trest pokuty ve výši 1 600 000 Kč. Uvedeného přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že umožnila výkon závislé práce ve smyslu § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „*zákoník práce*“) celkem 19 fyzickým osobám (státním příslušníkům Vietnamu) mimo pracovněprávní vztah, čímž porušila § 3 zákoníku práce a naplnila znaky výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti (dále též jen „*předmětný přestupek*“).
3. Žalovaný změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí pouze tak, že upravil označení tam odkazovaného zákona o zaměstnanosti, a ve zbývajícím prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl jako nedůvodné.

II.

Žaloba

4. Žalobkyně ve své žalobě poté, co zrekapitulovala obsah prvostupňového a napadeného rozhodnutí, kterými byla shledána vinnou za spáchání předmětného přestupu, vyjádřila obecně formulovaný nesouhlas „*s právním hodnocením*“ jejího jednání, namítla „*nedostatečně provedené dokazování*“ a „*neprůměrnou výši pokuty*“.
5. Žalobkyně poté navázala polemikou s posouzením prvostupňového orgánu, jenž převážně označuje jako „*správní orgán*“. Soud pro lepší porozumění následující rekapitulace žalobkyní uplatněných námitek předesílá, že žalobní námítka jsou téměř doslovným prepisem námitek uplatněných žalobkyní v jejím odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, aniž by žalobkyně jakkoli zohlednila odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný zabýval přezkumem prvostupňového rozhodnutí právě na základě jí uplatněných odvolacích námitek.
6. Podle žalobkyně se správní orgán zaměřil na tři znaky závislé práce, a to (i) soustavnost, (ii) osobní výkon práce a (iii) vztah nadřízenosti a podřízenosti, ovšem zcela rezignoval na zbývající znaky závislé práce, které dle § 2 odst. 1 zákoníku práce musí být současně splněny, přičemž akcentovala (vedle již zmíněných znaků) zejména znaky *jménem zaměstnavatele, v pracovní době a na náklady zaměstnavatele*. Podle žalobkyně, pokud není splněn alespoň jeden z uvedených znaků, nejedná se o „*závislou činnost a je možné zaměstnat fyzickou osobu na živnostenský list*“. Rezignace prvostupňového orgánu na zbývající znaky závislé práce podle žalobkyně činí prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť z jeho odůvodnění nevyplývá, že se těmito obligatorními znaky „*závislé činnosti*“ správní orgán vůbec zabýval.
7. Žalobkyně dále namítala, že neměla možnost se zúčastnit vytěžení jednotlivých osob při provádění kontrole a neměla možnost klást jim otázky. Podle žalobkyně správní orgán zcela ignoroval obsah listinných důkazů jí předloženým (smlouvy o dílo, nájemní smlouvy), které dle jejího názoru zcela vylučují podmínku osobního výkonu, soustavnosti a podřízenosti, a že se pouze omezil na obecné konstatování, že jednotlivé znaky závislé „*činnosti*“ vyplývají z provedené kontroly. Podle žalobkyně tak z odůvodnění rozhodnutí není možné zjistit, „*jaká konkrétní tvrzení, zjištění apod.*“ měl správní orgán na mysli.

Taková obecná konstatování činí rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným a neurčitým.

8. Žalobkyně rovněž namítala, že kontrolní protokol nemůže sloužit sám o sobě jako důkaz, neboť byl vyhotoven ještě před zahájením správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120). Navíc při jeho pořízení mohlo dojít ke zkreslení získaných informací z důvodu, že záznam o poskytnutí informací od kontrolovaných cizinců byl vyhotoven bez přítomnosti tlumočnicka.
9. Žalobkyně považuje za neakceptovatelné, že správní orgán označil smlouvy o dílo a nájemní smlouvy, které měla uzavřeny s kontrolovanými fyzickými osobami (cizinci), jako účelové, neboť se jedná se o důkaz listinou, jehož pravost nebyla nikterak vyvrácena a obě smluvní strany z těchto smluv vycházely a řídily se jimi.
10. Podle žalobkyně je pro posouzení případu rozhodující naplnění obsahu sousloví „výkon závislé práce“. Správní orgán se ale podle ní nedostatečně vypořádal s definičními znaky závislé práce, když tyto definoval zcela nedostatečně a v rozporu se zákonem a navíc řádně a přesvědčivě neodůvodnil, že každý jednotlivý znak závislé práce byl v daném případě naplněn. Žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, z něhož citovala tři tam uvedené znaky (soustavnost, osobní výkon práce a vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem), přičemž namítla, že takové znaky nebyly bez jakékoliv pochyby ve správním řízení prokázány.
11. Žalobkyně rovněž poukázala na požadavek osobního výkonu práce, jinak se vytrácí prvek osobní závislosti na zaměstnavateli a šlo by spíše o obchodní vztah. Namítá, že tato okolnost nebyla ve správním řízení zjišťována, není to součástí výpovědí jednotlivých osob a žalobkyně opakovaně tvrdila, že nepožadovala ani nekontrolovala osobní výkon provádění práce ze strany jednotlivých smluvních partnerů. Dále tvrdí, že jednotlivé osoby plnily zadání samostatně a že se jednalo o vztah zadavatele zakázky a samostatného podnikatele. Nedošlo ani k vykazování pracovní doby. V daném případě podle žalobkyně z předložených smluv vyplývá, že bylo zcela na jednotlivých pracovnících, jak si svoji práci rozvrhnou časově, kolik toho udělají a zda budou práci vykonávat osobně. Podle žalobkyně nebyla prokázána ani soustavnost vykonávané činnosti jednotlivých osob a správní orgán podle ní tuto podmínku zcela ignoroval.
12. Závěrem žalobkyně vyjádřila své přesvědčení, že z její strany nedošlo k porušení zákona o zaměstnanosti, a proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 16. 7. 2024 uvedl, že setrvává na svém rozhodnutí a že nejsou důvodné pochybnosti o tom, že se žalobkyně vytýkaného přestupku dopustila. Proto navrhl, aby soud předmětnou žalobu zamítl.
14. Podle žalovaného se námitky v podané žalobě překrývají s námitkami, které žalobkyně již vznášela v průběhu řízení, a proto v podrobnostech odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, které má za přezkoumatelné a žalobkyní uplatněné námitky za řádně vypořádané. Žalovaný je přesvědčen, že obě rozhodnutí orgánu inspekce práce byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Kontrola byla zahájena a provedena v souladu se zákonem. Správní řízení bylo vedeno a správní rozhodnutí byla vydána v souladu se zásadami správního řízení.

15. K jednotlivým žalobním námitkám žalovaný plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se těmito zabýval a řádně se s nimi vypořádal. Pro úplnost doplnil, že se prvostupňový orgán podrobně zabýval tím, že v projednávané věci žalobkyně umožnila jmenovaným osobám (cizincům) vykonávat závislou práci mimo pracovněprávní vztah, a dále i smluvními vztahy mezi žalobkyní a těmito osobami v postavení osob samostatně výdělečně činných. Žalovaný poté akcentoval, že v projednávané věci je podstatné, zda byly materiálně naplněny znaky závislé práce, a nikoliv formální právní fasáda, pod kterou jsou předmětné vztahy prezentovány navenek. K jednotlivým definičním znakům závislé práce a jejich naplnění žalovaný opětovně odkázal na své rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí.

IV.

Průběh řízení

16. Soud konstatuje, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta dvou měsíců byla dodržena. Napadené rozhodnutí totiž bylo žalobkyni (resp. jejímu zástupci) doručeno dne 30. 4. 2024 a předmětná žaloba byla Krajskému soudu v Ostravě (který věc následně postoupil zdejšímu soudu) doručena dne 27. 5. 2024. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalovanému, který je pasivně legitimován (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím, proti kterému již nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby
17. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť ani žalobkyně ani žalovaný v soudem stanovené lhůtě soudu nesdělili, že požadují, aby ve věci bylo nařízeno jednání.

V.

Posouzení věci soudem

18. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a svůj přezkum učinil v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud rovněž přezkoumal napadené rozhodnutí z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, tj. vad ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále vad, které by bránily přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Žádné takové vady soud v posuzovaném případě neshledal.
19. Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
20. Vzhledem k tomu, že správní spis poskytoval dostatečný podklad pro posouzení žalobních námitek a pro rozhodnutí předmětné věci, soud neprováděl žádné dokazování. Ostatně žalobkyně ani žalovaný žádný důkazní návrh, který by šel nad rámec správního spisu, neučinili.

21. Soud úvodem svého posouzení důvodnosti žaloby předesílá, že se zabýval pouze těmi námitkami, které žalobkyně formulovala ve své žalobě. Jak již bylo uvedeno výše, žalobní námitky jsou zcela shodné s námitkami odvolacími, které žalobkyně formulovala v odvolání ze dne 17. 4. 2023, tudíž žalobkyně v žalobě vůbec nereaguje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný podrobně ozřejmil, proč odvolací námitky shledal nedůvodnými, resp. proč prvostupňové rozhodnutí v meritu potvrdil.
22. Soud v dané souvislosti odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které platí, že *není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, konkretizoval obecná žalobní tvrzení či vybíral ze spisu ty skutečnosti, které žalobu podporují; takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, a přebíral by naopak funkci žalobcova advokáta* (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Z pozdější judikatury soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2021, č. j. 10 As 9/2020-47, v němž se podává následující: *„Soudní řízení správní je postaveno na dispoziční zásadě (vyjádřené např. v § 5 s. ř. s.). Znamená to jednak to, že správní soud jedná na návrh, ale i to, že žalobce předurčuje rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí formulací žalobních bodů. Je na žalobci, aby v žalobě uvedl konkrétní skutková tvrzení a na ně navázanou konkrétní právní argumentaci a aby vysvětlil, jakých konkrétních nezákonných kroků, úvah, hodnocení a závěrů se vůči němu správní orgán dopustil. Pokud žalobce poukazuje na okolnosti, které jsou zachyceny ve správním spise, nemůže odkázat pouze obecně na spis nebo na jeho část, ale musí označit konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené tak, aby bylo patrné, jaké jejich aspekty považuje za nezákonné (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 2/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Čím obecněji je žalobní bod vymezen, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posoudit ho (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).“* Dále pak v rozsudku ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018-63, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„žalobní body mají primárně směřovat proti napadenému rozhodnutí (tj. rozhodnutí o odvolání) a jeho důvodům. Pokud odvolací orgán uplatněné námitky dostatečně vypořádá a žalobce je v žalobě pouze zopakuje, aniž by na důvody rozhodnutí o odvolání reagoval, podstatně tím snižuje své šance na úspěch, neboť soud za něj nemůže domýšlet další argumenty. [...] Soud se poté musí věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře jejich obecnosti (podobněji srovnej rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128).“*
23. V posuzovaném případě lze v žalobě identifikovat dva okruhy žalobních námitek, a to (i) nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, a (ii) nesprávné právní posouzení otázky, zda se v posuzovaném případě jednalo o výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, resp. zda prvostupňový orgán v dostatečném rozsahu zjistil skutkový stav věci. Naopak žalobkyně již v žalobě neuplatnila tu část odvolací argumentace, v níž žádala o *„přehodnocení výše uložené pokuty“* z důvodu její likvidační výše, tudíž konstatování obsažené v úvodní části žaloby, že žalobkyně namítala *„v neposlední řadě i nepřiměřenou výši pokuty“* zůstalo bez jakékoli žalobní argumentace.
24. Vzhledem k tomu, že o průběhu kontroly i navazujícího správního řízení nebylo mezi účastníky řízení sporu, soud považuje za nadbytečné blíže rekapitulovat obsah správního spisu, resp. průběh správního řízení. Ostatně průběh správního řízení je podrobně popsán v úvodní části napadeného rozhodnutí (str. 2 až 5), přičemž žalobkyně ve své žalobě proti této rekapitulaci nic nenamítala.

25. Z hlediska žalobních námitek soud považuje za relevantní konstatovat následující skutečnosti plynoucí ze správního spisu.
26. Inspektoři oblastního inspektorátu práce provedli dne 13. 2. 2020 na pracovišti žalobkyně kontrolu, a to v areálu společnosti Connectronics s. r. o. v Kladně. Předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením mimo jiné na umožnění výkonu nelegální práce. Výsledky kontroly byly zaznamenány v protokolu o kontrole ze dne 20. 11. 2020, jehož stejnopis byl doručen žalobkyni. Žalobkyně podala proti kontrolním zjištěním námitky, které byly ze strany nadřízeného správního orgánu zamítnuty, a protokol byl postoupen k přestupkovému řízení.
27. Jelikož měl oblastní inspektorát práce na základě provedené kontroly skutkový stav náležitě a bez důvodných pochybností zjištěn, vydal dne 23. 1. 2023 příkaz, kterým žalobkyni uložil za spáchání předmětného přestupku trest ve formě peněžitě pokuty ve výši 1 600 000 Kč. Následně žalobkyně podala odpor, a proto oblastní inspektorát práce pokračoval v přestupkovém řízení a konal dne 23. 2. 2023 ústní jednání, kterého se účastnil zástupce žalobkyně a na kterém bylo provedeno dokazování. Zástupce žalobkyně se při ústním jednání seznámil s obsahem správního spisu a následně se i písemně vyjádřil. Dne 13. 3. 2023 oblastní inspektorát práce oznámil žalobkyni ukončení dokazování a vyzval ji k seznámení se s podklady rozhodnutí, čehož žalobkyně nevyužila.
28. Dne 30. 3. 2023 oblastní inspektorát práce vydal své první rozhodnutí, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání předmětného přestupku a uložil jí trest pokuty ve výši 1 600 000 Kč. K odvolání žalobkyně bylo toto první rozhodnutí žalovaným zrušeno z důvodu, že oblastní inspektorát práce neprokázal znaky závislé práce u jednoho z 19 pracovníků uvedených ve výroku I. uvedeného rozhodnutí (dále též jen „*předmětní pracovníci*“), a to konkrétně pana D. T. [uveden pod písm. s) výroku I. zmíněného rozhodnutí – dále jen „*pan T.*“]. V návaznosti na to oblastní inspektorát práce konal dne 24. 10. 2023 výslech pana Trana, a to za přítomnosti zástupce žalobkyně (obsah tohoto výslechu je podrobně popsán na str. 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí). Poté dne 7. 11. 2023 oblastní inspektorát práce oznámil žalobkyni ukončení dokazování a vyzval ji k seznámení se s podklady rozhodnutí, čehož žalobkyně nevyužila.
29. Dne 22. 11. 2023 oblastní inspektorát práce vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž žalobkyni opětovně shledal vinnou ze spáchání předmětného přestupku a uložil jí za to trest pokuty ve shodné výši, jako ve svém prvním rozhodnutí. O následně podaném odvolání pak rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že jej v meritu věci potvrdil, jak již bylo popsáno v čl. I. tohoto rozsudku.
30. V návaznosti na obsah správního spisu a na procesní stanoviska účastníků řízení soud konstatuje, že mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že 19 pracovníků uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí minimálně po jisté období v roce 2020 vykonávalo pro žalobkyni práci na pracovišti smluvního partnera žalobkyně (společnosti Connectronics s. r. o.) v Kladně, za kterou od žalobkyně pobírali odměnu, a že tito pracovníci neměli s žalobkyní uzavřený pracovněprávní vztah.
31. Žalobkyně ve své žalobě učinila sporné dva okruhy otázek, a to (i) zda je prvostupňové rozhodnutí přezkoumatelné, a (ii) zda prvostupňový orgán řádně zjistil skutkový stav a zda následně dospěl ke správnému závěru, že v případě předmětných pracovníků

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

působících u žalobkyně na pracovišti u jejího dodavatele v Kladně došlo k naplnění znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce.

32. Námitku nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí soud shledal zjevně nedůvodnou, neboť jak prvostupňové rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, tak i napadené rozhodnutí žalovaného jsou podrobně a srozumitelně odůvodněna.
33. Jak již bylo uvedeno výše, žalobkyně tím, že prakticky „zkopírovala“ do žaloby obsah odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, vůbec ve své žalobě nereaguje na odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného, který se jak přezkumem prvostupňového rozhodnutí, tak i odvolacími námitkami, podrobně zabýval. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom platí, že *z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí vydaná orgány obou stupňů jeden celek* (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudky téhož soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80 či ze dne 5. 2. 2021, č. j. 3 As 59/2020-68).
34. I pokud na tomto místě ponecháme stranou otázku, zda je skutečně nutné explicitně zkoumat i naplnění dalších znaků závislé práce než těch tří hlavních, které prvostupňový orgán považoval, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, za rozhodující (k tomu podrobněji viz níže), pak minimálně v napadeném rozhodnutí se žalovaný všemi žalobkyní namítanými „dalšími“ znaky závislé práce zabýval, a to konkrétně znaky výkonu práce *„jménem zaměstnavatele“* (viz str. 14 napadeného rozhodnutí), *„v pracovní době“* (str. 15 napadeného rozhodnutí) a *„na náklady zaměstnavatele“* (str. 15 a 16 napadeného rozhodnutí). Jelikož z hlediska soudního přezkumu tvoří prvostupňové a napadené rozhodnutí jeden celek, je z hlediska přezkoumatelnosti předmětných správních rozhodnutí plně dostačující, že se žalobkyní namítanými dalšími znaky závislé práce zabýval žalovaný v napadeném rozhodnutí.
35. Nelze pak souhlasit ani s tím, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nelze učinit konkrétní zjištění, na základě kterých prvostupňový orgán dospěl k závěru o naplnění znaků závislé práce, resp. že by se prvostupňový orgán omezil pouze na konstatování, že jednotlivé znaky závislé práce vyplývají z provedené kontroly. Prvostupňový orgán podrobně popsal svá zjištění, která pochopitelně vycházela primárně z protokolu o kontrole, ovšem byla doplněna i dalšími zjištěními z provedeného dokazování, včetně žalobkyní namítaných smluv o dílo a nájemních smluv, které žalobkyně měla uzavřeny s jednotlivými pracovníky, či výsledku pana Trana, koordinátora práce a tlumočnicka pro ostatní pracovníky žalobkyně, kteří vykonávali práci u smluvního partnera žalobkyně v Kladně (viz zejména str. 8 až 10, 13 a 14 prvostupňového rozhodnutí). Navíc žalovaný právě v reakci na odvolací námitky podrobně přezkoumal jednotlivá skutková zjištění, ze kterých prvostupňový orgán vyšel ve svém závěru o naplnění jednotlivých znaků závislé práce u předmětných pracovníků, přičemž je uceleně popsal na str. 8 až 16 napadeného rozhodnutí.
36. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž náležitě vypořádal námitku žalobkyně, že protokol o kontrole nemůže sám o sobě sloužit jako důkaz, neboť vyjasnil, že žalobkyní odkazovaný závěr vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/201-120, není v posuzovaném případě relevantní. Týkal se totiž jiné skutkové situace, ve které byl protokol o kontrole jediným podkladem pro závěr správního orgánu o skutkovém stavu, navíc správní orgán jej tehdy ani řádně neprovedl k důkazu. Naproti tomu v nyní projednávané věci oblastní inspektorát práce dokazování

prováděl na ústním jednání, a to nejen protokolem o kontrole, ale i dalšími důkazy, to vše za přítomnosti zástupce žalobkyně (viz str. 8 až 10 napadeného rozhodnutí). Žalovaný rovněž vypořádal námitku, že při pořízení záznamů, které kontrolní orgán pořídil s jednotlivými pracovníky přítomnými při kontrole dne 13. 2. 2020 na pracovišti, mohlo dojít ke zkreslení získaných informací z důvodu, že se jednalo o cizince a nebyl přítomen tlumočník. Žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí vyjasnil, že ze správního spisu vyplývá, že každému z dotázaných cizinců bylo umožněno požádat o tlumočení, které poskytoval pan T., tudíž bylo zajištěno, aby i ti pracovníci, kteří neovládali český jazyk, porozuměli položeným dotazům a byli schopni na dotazy odpovídat. Jelikož žalobkyně na právě uvedené posouzení žalovaného nijak v žalobě nereagovala, soud pouze v obecné rovině konstatuje, že takové posouzení shledává řádně odůvodněným, logickým a opodstatněným, a proto se s ním ztotožnil.

37. Pokud jde o druhý okruh žalobních námitek, tak ten se týká samotné věcné podstaty sporu, tedy zda v posuzovaném případě došlo k naplnění znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce.
38. Podle § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální prací závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*
39. Podle § 2 zákoníku práce *závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. 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.*
40. Podle § 3 zákoníku práce *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*
41. Vymezením znaků závislé práce se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval i Nejvyšší správní soud. *Těmito znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce, jsou: (i) soustavnost, (ii) osobní výkon práce a (iii) vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů).* Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[s]polečným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“* (viz rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, a dále např. rozsudek ze dne 13. 1. 2022, č. j. 4 Ads 256/2021-31).
42. V rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27, pak Nejvyšší správní soud konstatoval následující: *„Pro zhodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o výkon závislé práce, je třeba komplexně posoudit všechny znaky závislé práce (za současného přihlídnutí k podmínkám jejího výkonu). 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. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom nemělo sklouznout k ryze formálnímu „škatulkování“, ale mělo by vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.).“

43. Z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgány v posuzovaném případě vyšly ze správné právní úpravy a správně posuzovaly naplnění výše uvedených znaků závislé práce. Nelze proto souhlasit s námitkou žalobkyně, že správní orgán definoval znaky závislé práce nedostatečně a v rozporu se zákonem.
44. Soud nesouhlasil s žalobkyní ani v tom, že by správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, na základě kterého dospěly k závěru, že v posuzované věci předmětní pracovníci vykonávali závislou práci.
45. Správní orgány z provedeného dokazování zjistily, že předmětní pracovníci (s výjimkou pana T.) svou činnost vykonávali v rámci předmětu podnikání žalobkyně a v jejím zájmu (tj. za účelem splnění jejího závazku založeného smlouvou o dílo ze dne 20. 8. 2018 uzavřenou mezi žalobkyní a společností Connectronics s. r. o.), přičemž se jednalo o pravidelné a opakující se montážní a manuální práce (osazování, tropikalizace, lepení štítků a počítání komponentů na skladě) dle pokynů žalobkyně (udělených skrze koordinátora pana T., rovněž pracovníka žalobkyně). Uvedené potvrdil ve svém výsledku pan T., který vypověděl, že on dostával od mistrů Connectronics s.r.o. pokyny ohledně celkového množství práce na určité období, která se měla vykonat, a poté „jednotlivým zaměstnancům“ (jak předmětné pracovníky pan T. ve svém výsledku označoval) rozdělil jednotlivé úkoly. Ti proto nemohli v rámci organizace svého pracovního dne uplatnit jakoukoli rozhodovací volnost typickou pro osobu samostatně výdělečně činnou, ba naopak plnili zadané úkoly, jak je typické pro závislou práci (viz str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí). O naplnění prvku soustavnosti tak nelze mít pochyb.
46. Subordinační vztah zaměstnance vůči zaměstnavateli měl žalovaný naplněný zejména tím, že všichni předmětní pracovníci pobírali od žalobkyně odměnu za vykonanou práci, a to podle odpracovaných normo-hodin. Výjimkou byl pan T., jehož odměna se odvíjela od množství práce odvedené ostatními pracovníky a určovala ji žalobkyně (pan T. vypověděl, že sám si částky k fakturaci nepočítal, dělala to za něj účtárna žalobkyně). Žalovaný měl za prokázány i znak výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, neboť předmětní pracovníci pracovali na pracovišti smluvního partnera žalobkyně a řídili se podmínkami tohoto pracoviště (vstup na pracoviště prostřednictvím čipů a v pracovní době stanovené společností Connectronics s. r. o.), které si žalobkyně pronajala od svého smluvního partnera. Žalobkyně svým pracovníkům zajistila i osobní ochranné prostředky.
47. Znak osobního výkonu práce měl žalovaný za prokázány tím, že to byli předmětní pracovníci, kdo vykonával manipulační práce v oblasti výroby elektroniky, k jejichž dodání se žalobkyně zavázala vůči svému smluvnímu partnerovi, resp. pan T. za žalobkyni na pracovišti práci těmito osobám přiděloval a kontroloval. K namítanému nedostatečnému zjištění, zda se předmětní pracovníci mohli dát zastoupit, žalovaný uvedl, že z obsahu jednotlivých záznamů pořízených s těmito pracovníky vyplývá, že tito nikoho

nezaměstnávali, a dále že pan T. ve své výpovědi uvedl, že nemohl-li on přijít, nechal se zastoupit někým z pracovníků, který uměl česky, tedy osobou zajištěnou žalobkyní.

48. Znak výkon práce „jménem zaměstnavatele“ měl žalovaný prokázán zejména smlouvou o dílo mezi společnostmi Connectronics s. r. o. a žalobkyní, ze které vyplývá, že předmětní pracovníci plnili smluvní závazek žalobkyně, tudíž to byla žalobkyně, kdo odpovídala svému smluvnímu partnerovi za řádné plnění práce jednotlivými pracovníky. K vymezení pracovní doby žalovaný nejprve podotkl, že se nejedná o obligatorní znak závislé práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27), a poté dovedl, že i tento znak byl nepřímou naplněn tím, že žalobkyně (prostřednictvím pana T.) určovala předmětným pracovníkům konkrétní pracovní úkoly, resp. co a kdy bylo potřeba na pracovišti udělat.
49. Pokud jde o prostředky k práci, pak žalovaný vysvětlil, že správní orgány nepominuly předložené nájemní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a jednotlivými pracovníky, nicméně tyto smlouvy vyhodnotil pouze jako formální jednání, které zastíralo faktický výkon závislé práce (všechny nájemní smlouvy měly vymezený shodný předmět nájmu a sjednaná úplata byla zanedbatelná ve srovnání s nájmem, který za dané prostory a vybavení platila žalobkyně svému smluvnímu partnerovi). Obdobně žalovaný hodnotil i smlouvy o dílo, které žalobkyně uzavřela s předmětnými pracovníky, neboť šlo toliko o formální zastření faktického stavu, kterým byl výkon závislé práce, nikoli obchodní vztah objednatele a zhotovitele (viz str. 16 a 17 napadeného rozhodnutí). Z uvedeného je zřejmé, že námitka žalobkyně o tom, že správní orgán nemohl hodnotit uvedené smlouvy jako účelové, neboť jejich pravost nebyla vyvrácena, se míjí s podstatou věci, neboť správní orgány nezpochybňovaly pravost těchto smluv, tedy že je žalobkyně s předmětnými pracovníky uzavřela, ale vyhodnotily je jako smlouvy uzavřené jen formálně, které pouze zastíraly faktický výkon závislé práce. Soud plně souhlasí s žalovaným, že povinností správních orgánů bylo se zabývat skutečným stavem věci, tj. skutečným obsahem vztahu mezi žalobkyní a předmětnými pracovníky, nikoli stavem formálně právním nastoleným toliko formálně uzavřenými smlouvami.
50. Ostatně lze v dané souvislosti zmínit již výše odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 256/2021-31, který podobně formulované námitky odmítl jako nedůvodné, přičemž zdůraznil následující: „*Cílem právní úpravy tzv. nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, bylo „omezit praktiky, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztah, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo na základě občanskoprávních smluv“ (viz důvodová zpráva k novele zákona, provedené zákonem č. 367/2011 Sb.). Pokud by se přitom smluvní strany snažily zastřít existenci pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy, je na místě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy. Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být tedy rozhodujícím, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28, a ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 - 27).“.*
51. Soud proto shledal i druhý okruh žalobních námitek nedůvodným, neboť se ztotožnil s žalovaným, že v posuzovaném případě bylo prokázáno naplnění všech potřebných znaků závislé práce ve smyslu § 2 zákoníku práce. Právní východiska obou správních orgánů jsou správná a mají oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu, přičemž byla

i správně aplikována na správními orgány zjištěný skutkový stav, který žalobkyně v žalobě nepodrobila konkrétní oponentuře.

52. Závěrem soud uvádí, že se žalovaný zabýval i otázkou výše uložené pokuty, přičemž odůvodnil, proč v posuzovaném případě uložená pokuta nemůže mít pro žalobkyni likvidační charakter. Jelikož žalobkyně v žalobě soudu nepředestřela žádnou konkrétní polemiku s touto částí odůvodnění napadeného rozhodnutí, soudu nezbývá než na odůvodnění žalovaného odkázat, neboť se jedná o odůvodnění srozumitelné a mající oporu ve správním spisu (srov. str. 18 až 20 napadeného rozhodnutí).

VI.

Rozhodnutí soudu

53. V návaznosti na výše uvedené soud dospěl k finálnímu závěru, že žádná z žalobních námitek nebyla uplatněna důvodně, a proto předmětnou žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

VII.

Náklady řízení

54. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Žalovanému nicméně žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. července 2025

JUDr. Veronika Burianová v.r.
předsedkyně senátu