



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **ppm factum a.s.**, se sídlem K Vypichu 1087, Rudná, zastoupené JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem se sídlem Šafaříkova 201/17, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2018, č. j. 2413/1.30/18-4, sp. zn. S9-2017-284, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2021, č. j. 29 Ad 9/2018 - 175,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Dne 28. 11. 2016 provedly oblastní inspektoráty práce kontroly dodržování pracovněprávních předpisů na sedmi prodejnách obchodních řetězců Albert a Kaufland. V návaznosti na kontrolní zjištění bylo proti žalobkyni zahájeno přestupkové řízení. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 31. 1. 2018, č. j. 20119/9.30/17-35 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[2] Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti na pracovištích:

- 1) „provozovna Albert“ na adrese Vídeňská 89a, 619 00 Brno, dne 28. 11. 2016 fyzickým osobám
  - a) panu P. N., nar. X,
  - b) paní V. M., nar. X,
  - c) paní T. P., nar. X,
  - d) paní M. P., nar. X,
  - e) paní K. L., nar. X,
  - f) paní H. T., nar. X
 výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží dle „plánogramu“;
- 2) „Albert Hypermarket č. 807“ na adrese Přímá 671, 760 01 Zlín – Prštčné, dne 28. 11. 2016 fyzické osobě – paní Š. Ch., nar. X, výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží do regálů;
- 3) „Kaufland“ na adrese Na Sádkách 1444, 370 05 České Budějovice, fyzickým osobám
  - a) paní A. V., nar. X, v období ode dne 15. 10. 2016 do dne 28. 11. 2016, výkon závislé práce spočívající ve vybalování zboží,
  - b) paní S. M., nar. X, v období ode dne 1. 8. 2016 do dne 28. 11. 2016, výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží;
- 4) „Albert Hypermarket“ na adrese Romana Havelky 3/4857, 586 01 Jihlava, dne 28. 11. 2016 fyzické osobě – paní J. B., nar. X, výkon závislé práce spočívající ve vybalování a doplňování zboží;
- 5) „Albert Hypermarket“ na adrese Krušnohorská 3371/2, 400 11 Ústí nad Labem, v období ode dne 1. 1. 2016 do dne 28. 11. 2016, fyzické osobě – paní P. F., nar. X, výkon závislé práce merchandisingera;
- 6) „Albert Hypermarket“ na adrese Budyšínská, 460 01 Liberec, dne 28. 11. 2016 fyzickým osobám
  - a) paní M. P., nar. X, výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží a předělávání zboží do regálů,
  - b) paní M. O., nar. X, výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží a jeho přestavování v regálech,
  - c) paní L. T., nar. X, výkon závislé práce spočívající v doplňování zboží a jeho přestavování v regálech,
  - d) panu P. L., nar. X, výkon závislé práce spočívající v přestavbě zboží v regálech a doplňování zboží;
- 7) „Albert Hypermarket, Olympia Olomouc“ na adrese Olomoucká 1715/90, 783 82 Velký Týnec, fyzickým osobám
  - a) paní V. B., nar. X, v období ode dne 3. 10. 2016 do 24. 11. 2016, výkon závislé práce spočívající v doplňování a kontrole zboží,
  - b) paní L. K., nar. X, v období od 1. 1. 2016 do dne 28. 11. 2016, výkon závislé práce spočívající v doplňování a kontrole zboží,
  - c) paní R. P., nar. X, v období dne 1. 1. 2016 do dne 28. 11. 2016, výkon závislé práce spočívající v doplňování a kontrole zboží;

ve všech případech uvedených pod body 1) až 7) mimo pracovněprávní vztahy, čímž porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“).

[3] Za uvedený přestupek byla žalobkyni dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 1.950.000 Kč. Dále byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady

pokračování

přestupkového řízení ve výši 1.000 Kč. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o přestupku žalovaný zamítl.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně. Namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, nedostatečné zjištění skutkového stavu a nesprávné právní posouzení naplnění znaků závislé práce. K namítané nepřezkoumatelnosti krajský soud uvedl, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je srozumitelné, strukturované a dostatečně odůvodněné. V napadeném rozhodnutí se žalovaný vypořádal se všemi odvolacími námitkami.

[5] Krajský soud dále s odkazem na § 2 odst. 1 zákoníku práce a ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu shrnul znaky závislé práce a konstatoval, že je třeba hodnotit, jaký závazkový vztah ve své podstatě mezi stranami existuje, nikoli jak je tento vztah formálně upraven. Krajský soud se neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že se závazkový vztah řídí zejména smluvní autonomií stran, neboť v případě kogentní zákonné úpravy je smluvní autonomie omezena. Jestliže lze závislou práci vykonávat pouze v základním pracovněprávním vztahu, nemohou ji strany vykonávat na základě jiného smluvního typu. V dané věci je rozhodné, zda dotčení pracovníci vykonávali závislou práci.

[6] Krajský soud se ztotožnil se závěry, že pracovníci vykonávali pracovní činnost obdobnou činnosti běžných zaměstnanců obchodních řetězců. Tito pracovníci měli formálně uzavřené smlouvy se společnostmi STENLYKA, s.r.o., BURRETA, s.r.o., RESARTA, s.r.o., a KEELER, s.r.o. Z výpovědí pracovníků však vyplývá, že s těmito společnostmi nikdy fakticky nepřišli do styku a vždy jednali pouze se zástupci žalobkyně. Žalobkyně rovněž udělovala prostřednictvím svých zaměstnanců či tzv. plánogramů pracovníkům pokyny, kontrolovala počet odpracovaných hodin, stanovovala pracovní dobu, koordinovala jejich nepřítomnost, vystavovala a zasílala ze svých e-mailových adres faktury jménem pracovníků jejich formálním smluvním partnerům atd. Pracovníci vnímali zaměstnance žalobkyně jako své nadřízené, nevykonávali žádnou jinou práci a příjmy z této činnosti pro ně byly stěžejní. Pracovníci rovněž nosili oblečení obchodních řetězců s logem žalobkyně. Přímo s obchodními řetězci přítom měla smlouvy uzavřené pouze žalobkyně, nikoli samotní pracovníci. Pracovníci přímo nevykonávali tzv. merchandising, neboť ten by spočíval v samotné tvorbě zmiňovaných plánogramů, nikoli v jejich plnění. Pracovníci ani sami neodpovídali za výsledek své práce smluvním partnerům, neboť jinak by nebyla na místě kontrola ze strany žalobkyně. Všechny znaky výkonu závislé práce tedy byly dle krajského soudu naplněny.

[7] K námitce chybějící společenské škodlivosti krajský soud zdůraznil, že správní právo trestní chrání nejen zájmy konkrétních pracovníků, ale i zájmy celé společnosti, zejména s ohledem na dopady na pracovní trh, hospodářskou soutěž, veřejné finance atd. Správní orgán dále není v souladu s § 20 odst. 6 zákona o přestupcích povinen zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Pracovníci uzavírali smlouvy s jinými společnostmi prostřednictvím žalobkyně, přičemž s nikým jiným nejednali ani nepřišli do styku.

[8] Krajský soud se rovněž zabýval provázaností mezi formálními smluvními partnery pracovníků a žalobkyní, přičemž zjistil, že v jejich organizačních strukturách figurují stejné osoby. Jednou z nich je JUDr. Radomír Hesoun, který je jednatelem ve společnostech STENLYKA, s.r.o., BURRETA, s.r.o., a RESARTA, s.r.o. a jediným společníkem společnosti KEELER, s.r.o. Tyto společnosti nadto sídlí na stejné adrese. JUDr. Hesoun byl zároveň osobou zastupující žalobkyni v průběhu správního řízení. Právě složitost vztahů mezi společnostmi krajský soud považuje za sofistikované zastírání nelegální práce.

[9] K námitce, že nebyli vyslechnuti všichni pracovníci a že žalobkyně nebyla přítomná u jejich výpovědí na pracovišti během kontrol, krajský soud dodal, že postačí určitý reprezentativní vzorek, jestliže jednotliví svědci objasňují stejné skutečnosti a jejich výpovědi se nijak zásadně neliší. Správní orgány rovněž řádně odůvodnily nadbytečnost žalobkyní navrhovaných důkazů. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce porušení procesních práv žalobkyně, neboť byla přítomna u výslechu svědků, které proběhly během řízení o přestupku. Ohledně namítané nevhodnosti formulářových otázek krajský soud odkázal na judikaturu správních soudů, dle které jsou takové otázky přípustné. Krajský soud konečně shledal irelevantní skutečnost, že kontroly prováděné v minulosti orgány inspekce práce u žalobkyně neshledaly nedostatky. Tato skutečnost nemohla založit legitimní očekávání, neboť výsledek kontrol nepředstavuje pravomocné rozhodnutí ve věci. Nadto je nutné brát v potaz individuální povahu každého případu.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[11] Závěr o spáchání přestupku předně nemá oporu ve spisové dokumentaci a není v souladu se zásadou materiální pravdy. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že správní orgán vycházel především z výpovědí pracovníků, kterým nemohla klást otázky. Stěžovatelka se v rámci řízení o přestupku zúčastnila výslechu pouze pěti pracovníků. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nemusejí být vyslechnuti všichni svědci. Zároveň zpochybňuje reprezentativnost vzorku svědků, neboť zcela chyběly výpovědi pracovníků ze skupin 2), 3) a 5) uvedených v bodu [2] tohoto rozsudku. U jednotlivých skupin se totiž jednalo o různá pracoviště v různých částech republiky. Například znak podřízenosti je subjektivní kategorií, což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, a proto nelze z vnímání jednoho pracovníka dovodit vztah stěžovatelky a dalších třinácti nevyslechnutých pracovníků. Výpovědi pracovníků rovněž neodrážely komplexnost smluvních vztahů. Žalovaný ani správní orgán prvního stupně nepřihlédl k navrhovaným důkazům, zejména smluvní dokumentaci, čímž došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením důkazů, neboť skutečnosti podstatné pro spáchání přestupku byly posuzovány pouze na základě subjektivního vnímání pracovníků. Nesouhlasí ani s hodnocením protokolů o výsledcích kontrol, které obsahovaly odpovědi pracovníků na formulářové otázky. Jednotlivé důkazy si rovněž vzájemně odporovaly. Například paní Přichystalová uvedla, že obdržela plánogramy s tím, jak má zboží vypadat. Nebyla tedy vázána pokyny stěžovatelky, ale výsledkem činnosti. Dále uvedla, že pokyny jí dává manažer společnosti Ahold, že pracuje pro více dodavatelů a nikdo jí nestopuje čas. Paní K. uvedla, že jí vyhovuje, že není zaměstnanec a že její odměna závisí na splnění úkolu, nikoli od hodiny. Paní T. rovněž uvedla, že pracuje pro společnost Ahold. Závěry týkající se naplnění zákonných znaků přestupku u všech skutků (tj. u všech pracovníků) porušují zásadu volného hodnocení důkazů, což vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 7 As 11/2007 - 54. Přihlédnuto mělo být i k zásadě *in dubio pro reo*, neboť dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 As 206/2015 - 39, „*existuje-li rozumná pochybnost, tj. ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, resp. též, že skutek se vůbec nestal, nelze obviněného za přestupek postihnout.*“

pokračování

[13] Stěžovatelka namítá, že není osobou odpovědnou za spáchání přestupku. Zopakovala, že byla dodavatelem služeb pro společnost Ahold, k čemuž využívala jako subdodavatele společnost KEELER, s.r.o. Této společnosti pak pracovníky dodávaly společnosti STENLYKA, s.r.o., BURRETA, s.r.o., a RESARTA, s.r.o. Složitost těchto vztahů nemůže jít k tíži stěžovatelky.

[14] Dle stěžovatelky je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Má za to, že nenaplnila objektivní stránku přestupku, neboť mezi ní a pracovníky nikdy nebyl přímý smluvní vztah ani nedošlo k přímému plnění služeb. Stěžovatelka do vztahu mezi pracovníky a jejich smluvními partnery vstupovala výhradně z provozních důvodů a kontroly plnění, a to i v souvislosti s fakturací. Odpovědnost za spáchání přestupku proto měla být vyvozena vůči smluvním partnerům pracovníků.

[15] Stěžovatelka nenaplnila zákonné znaky přestupku vymezené mimo jiné rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, neboť pracovníci nejednali jménem stěžovatelky a neměli s ní uzavřenou ani žádnou smlouvu. Stěžovatelka za jejich činnost neinkasovala odměnu. Formální podřízenost byla dána samovolně s ohledem na postavení smluvních stran v obchodních vztazích, což připouští i Nejvyšší správní soud i ve zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013 - 35. Bylo pouze na pracovnících, zda do takového smluvního vztahu chtějí vstoupit, přičemž mechanismy ochrany slabší strany zajišťují zvláštní zákonná ustanovení soukromého práva.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že výsledky předchozích kontrol nemohly založit legitimní očekávání, neboť se jednalo o skutkově zcela totožné případy. V těchto případech přitom byla případná odpovědnost vždy hodnocena ve vztahu k přímým smluvním partnerům pracovníků.

[17] Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a na spisový materiál. Ztotožnil se se závěry krajského soudu a uvedl, že kasační námitky stěžovatelky jsou obdobné jako v žalobě. Má za to, že postupoval v souladu s právními předpisy a zásadou volného hodnocení důkazů a že byl řádně zjištěn skutkový stav. Výpovědi pracovníků během kontrol považuje za řádné podklady k rozhodnutí, které věrně zachycují skutkový stav na pracovištích. Do práv stěžovatelky nemohlo být zasazeno, neboť veškeré podklady byly součástí správního spisu a mohla se k nim vyjadřovat. Uzavřel, že správní orgány mají povinnost zjišťovat skutečný stav věci, nikoli jeho formální smluvní úpravu. Složitost vztahů mezi společnostmi pak pouze dokládá úsilí, jaké stěžovatelka učinila za účelem zastření svého protiprávního jednání.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Podstatou kasačních námitek stěžovatelky je, že nenaplnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť správní orgány nesprávně hodnotily důkazy a tím dostatečně nezjistily stav věci. I kdyby znaky přestupku byly naplněny, stěžovatelka není osobou odpovědnou za spáchání přestupku.

[21] Dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*

[22] Dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti se *nelegální práci rozumí závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*

[23] Dle § 2 odst. 1 zákoníku práce je závislou prací *práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.* Dle odst. 2 téhož ustanovení musí být závislá práce *vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*

[24] Dle § 3 věty první zákoníku práce může být závislá práce *vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu.*

[25] Nejvyšší správní soud se znaky závislé práce i specificky jejich naplněním ve své judikatuře opětovně zabýval. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS shrnul, že těmito znaky jsou 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, což zejména znamená, že je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Společným rysem znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce je pak 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.“ V podrobnostech Nejvyšší správní soud dále odkazuje na body [53] až [60] rozsudku krajského soudu.

[26] Cílem takto vymezených znaků závislé práce ve vztahu k nelegální práci je zejména zabránit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy. Je proto zcela zásadní posuzovat soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy v souladu s § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Z povahy věci tedy nemůže být rozhodující, jak je formálně upravena činnost pracovníka (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Pro faktické posouzení smluvního vztahu nemůže být podstatné ani to, že zdánlivou vůlí stran bylo založení obchodněprávního vztahu, neboť i takový projev vůle může zastírat skutečný obsah a účel vztahu, jímž je výkon závislé práce. Není tedy omezením autonomie vůle stran, jestliže správní orgán zkoumá, zda je právní jednání nejen formálně, ale i svým obsahem projevem skutečné vůle uzavřít a plnit obchodněprávní vztah. Právě rozdíl mezi formálním a skutečným projevem vůle je totiž typický pro obcházení kogentní právní úpravy pracovněprávních vztahů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Ads 225/2018 - 29).

[27] Nutnost zkoumání faktického vztahu předpokládá, že správní orgán zjišťuje stav věci tak, aby porovnal a ověřil, zda formální smluvní vztah odpovídá skutečnému postavení a činnosti pracovníků. Pro zjištění stavu věci proto bude podstatné i subjektivní vnímání dotčených pracovníků a souvisejících osob. Naopak skutečnost, že mezi stěžovatelkou a pracovníky není přímý smluvní vztah, je pro posouzení naplnění znaků závislé práce irelevantní. Formální smluvní vztah, ať už existuje či neexistuje, není způsobitý prokázat, že přestupek nebyl spáchán, neboť

pokračování

podstatou zastřeného pracovněprávního vztahu jako formy výkonu nelegální práce je právě to, že formální úprava soukromoprávního vztahu neodpovídá jeho skutečnému obsahu.

[28] Touto optikou proto Nejvyšší správní soud posuzoval námitku nedostatečného zjištění stavu věci, kterou stěžovatelka opírá o skutečnost, že správní orgány vycházely pouze z výpovědi pracovníků a při jejich hodnocení porušily zásadu volného hodnocení důkazů. V souvislosti s výpověďmi stěžovatelka rovněž namítá porušení svých procesních práv, neboť neměla možnost účastnit se výslechu všech dotčených pracovníků a klást jim otázky.

[29] Podle § 3 s. ř. *[p]ostupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2. Zásada materiální pravdy však má své limity dané rozsahem, „v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53).*

[30] Podle § 51 odst. 1 s. ř. *[p]odklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. K provedení důkazů lze dle § 51 odst. 1 s. ř. užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, obhledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

[31] Podle § 51 odst. 4 s. ř. platí, že *[p]okud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závažný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Toto ustanovení zakotvuje zásadu volného hodnocení důkazů.*

[32] Judikatura Nejvyššího správního soudu k tomu dodává, že „*[ú]kolem správního orgánu v řízení o přestupcích je zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k závěru, zda byl určitý přestupek spáchán. Ke správnému a úplnému zjištění skutkového stavu správní orgán shromažďuje důkazy, které pak při rozhodování o tom, zda bude obviněný z přestupku uznán vinným, hodnotí podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti. Hodnocení důkazů je myšlenková činnost správního orgánu, kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a hodnota pravdivosti. Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti správní orgán určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda je lze v dané situaci použít.“ (viz např. rozsudek ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 84/2009 - 77).*

[33] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že protokoly o jednotlivých kontrolách ve smyslu § 12 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (dále jen „kontrolní řád“), které obsahovaly výpovědi mimo jiné dotčených pracovníků, i svědecké výpovědi provedené v rámci přestupkového řízení, jsou způsobilé být důkazními prostředky.

[34] Jestliže stěžovatelka zpochybňuje jejich zákonnost, resp. tvrdí, že jejich provedením byla porušena její procesní práva, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že proti protokolům o kontrolách mohla stěžovatelka brojit námitkami ve smyslu § 10 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 13 kontrolního řádu. Tohoto práva ve všech případech využila a její námitky byly vyřízeny v souladu s § 14 odst. 1 kontrolního řádu. Co se týče svědeckých výpovědí, stěžovatelka byla na ústním jednání přítomna a využila svého práva klást svědkům otázky ve smyslu § 82 odst. 3 věty první zákona o přestupcích. Po ukončení dokazování v přestupkovém řízení stěžovatelka

rovněž využila svého práva vyjádřit se k podkladům k rozhodnutí. Stěžovatelčina procesní práva tedy nebyla porušena. Z uvedeného je patrné, že důkazy plynoucí z uvedených důkazních prostředků byly získány v souladu s právními předpisy, a proto jsou způsobilé být podkladem pro rozhodnutí.

[35] Co se týče nesouhlasu stěžovatelky s tím, že správní orgán neprovedl výslech všech dotčených pracovníků, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že během kontrol bylo vyslechnuto všech 18 dotčených pracovníků, přičemž obsah jejich výpovědí byl podrobně zaznamenán v protokolech o kontrole. Nutno podotknout, že ačkoli se pracovníci nacházeli v různých provozovnách v různých částech republiky, popis jejich činnosti, okolnosti uzavírání smluv, způsob vystavování faktur, vyplácení odměny, komunikace se zaměstnanci stěžovatelky a další podrobnosti jejich vztahu ke stěžovateli se lišily pouze ve zcela marginálních detailech. Z těchto výpovědí tedy bylo možné sestavit určitý vzorec jednání, který se ve vztahu stěžovatelky a jednotlivých pracovníků opakoval.

[36] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v přestupkovém řízení stačilo vyslechnout již pouze určitý reprezentativní vzorek svědků, neboť jejich prostřednictvím byly spíše již jen ověřovány skutečnosti zjištěné během kontrol. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že reprezentativnost musela být dána zastoupením pracovníků ze všech sedmi pracovišť. Povahy činnosti pracovníků byla typově stejná. Výsledky reprezentativního vzorku svědků tedy komplementárně doplnily a ověřily výpovědi všech dotčených pracovníků během kontrol. Není tedy pravda, že by bylo naplnění skutkové podstaty přestupku ve vztahu ke všem pracovníkům založeno pouze na určitém předpokladu, jak tvrdí stěžovatelka v kasační stížnosti. Závěr o spáchání přestupku u všech skutků vyplývá z individuálního posouzení vztahu stěžovatelky a všech dotčených pracovníků.

[37] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že během kontrol odpovídali pracovníci na formulářové otázky. Jak správně shrnul krajský soud v bodě [79] napadeného rozsudku, takový postup je vhodný k urychlení, racionalizaci a sjednocení způsobu zjišťování podstatných skutečností u typově stejných případů. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se závěry vyjádřené Krajským soudem v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 7. 3. 2017, č. j. 65 Ad 6/2015 - 36, na které odkazuje krajský soud v napadeném rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud rovněž považuje za důležité zdůraznit, že odlišnosti ve výpovědích paní P., K. a T., které dle stěžovatelky prokazují, že nedošlo k naplnění znaků závislé práce, jsou zcela vytrženy z kontextu celé výpovědi těchto svědkyň. Paní P. mimo jiné uvedla, že provádí předělávání zboží podle plánogramů, které jí poskytuje paní B. (roz. P.). Tu považuje za svoji nadřízenou a je prokazatelně zaměstnankyní stěžovatelky. Pokud se paní P. řídila pokyny manažera prodejny, bylo to rovněž na popud paní B.. Sice uvedla, že pracuje pro více dodavatelů, zároveň však dodala, že neví, co pro jakou společnost dělá. Rovněž sdělila, že odměna se odvíjí od odpracovaných hodin. Totéž uvedla i paní K. a dodala, že jí pokyny dává paní V., která je rovněž zaměstnankyní stěžovatelky. Stejně tak paní T. uvedla, že jejím nadřízeným je pan P., který byl zaměstnancem stěžovatelky. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na str. 19 a 27 až 31 rozhodnutí o přestupku

[39] Tvrzené odlišnosti ve výpovědích tedy nezakládají jakékoli pochybnosti o zjištěném stavu věci. Skutečnost, že správní orgán prvního stupně neprovedl, či spíše nezopakoval výslech všech dotčených pracovníků v přestupkovém řízení, sama o sobě neznamená, že dostatečně nezjistil



pokračování

stav věci. Správní orgán prvního stupně nadbytečnost návrhů stěžovatelky na další výslechy rovněž řádně odůvodnil (viz str. 31-34 rozhodnutí o přestupku).

[40] Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatelky, že závěr o naplnění znaků skutkové podstaty přestupku vychází pouze z výsledků dotčených pracovníků a jejich subjektivního vnímání. Mezi osobami, které poskytly součinnost v rámci kontroly, případně které byly vyslechnuty v rámci přestupkového řízení, byly i zaměstnanci stěžovatelky (např. paní B.) a zaměstnanci obchodních řetězců (např. paní J., paní F. nebo paní K.). Ze správního i soudního spisu vyplývá, že podkladem pro rozhodnutí o přestupku byly i další důkazy jako faktury, knihy návštěv, rámcové smlouvy mezi stěžovatelkou a obchodními řetězci, mandátní smlouvy mezi stěžovatelkou a společnostmi KEELER, s.r.o., smlouvy mezi pracovníky a společnostmi STENLYKA, s.r.o., BURRETA, s.r.o., a RESARTA, s.r.o., atd.

[41] Jak již bylo zmíněno, z povahy věci je zcela logické, že je naplnění znaků závislé práce v případě zastřenéno pracovního vztahu nutné zkoumat zejména perspektivou dotčených pracovníků, tedy jejich faktického postavení v daném vztahu, nikoli z hlediska toho, jak je či není vztah smluvně upraven. Stěžovatelka v řízení před správními orgány, před krajským soudem i v kasační stížnosti svoji neodpovědnost dovozuje z neexistence formálního smluvního vztahu s dotčenými pracovníky, případně z dílčích nejasností ve výpovědích. Tyto skutečnosti však nejsou způsobilé založit pochybnosti o zjištěném stavu věci (viz rovněž bod [38] tohoto rozsudku). Tím nemohlo dojít ani k uplatnění zásady *in dubio pro reo*.

[42] Pro úplnost je nutné uvést, že jediný znak závislé práce, který stěžovatelka konkrétněji rozporuje, je znak podřízenosti. Jeho nenaplnění však dovozuje opět pouze z neexistence formálního smluvního vztahu mezi ní a dotčenými pracovníky a obecným tvrzením o pouhé zdánlivé podřízenosti. S touto námitkou se však již dostatečně vypořádal krajský soud zejména v bodech [68] a následujících napadeného rozsudku, ve kterých shrnul, že se pracovníci řídili pokyny zaměstnanců stěžovatelky, vnímali je jako své nadřízené, příjmy z této činnosti pro ně byly stěžejní, jednali jménem stěžovatelky, byli označeni jejím logem, za výsledek činnosti odpovídali stěžovatelce atd. S ohledem na dispoziční zásadu řízení o kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) nepovažuje Nejvyšší správní soud za nutné rekapitulovat naplnění jednotlivých znaků závislé práce a plně odkazuje na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu.

[43] Jak správně uvádí krajský soud v bodech [74] až [77] napadeného rozsudku, odpovědnost za přestupek ani nemohla být vyvozena vůči jiné osobě než je stěžovatelka. Pracovníci s nikým ze společností, se kterými měli formálně uzavřené smlouvy, nejednali a svoji činnost koordinovali výhradně prostřednictvím zaměstnanců stěžovatelky. Na základě zjištěných skutečností není pochyb o tom, že vztah pracovníků a společností STENLYKA, s.r.o., BURRETA, s.r.o., a RESARTA, s.r.o., byl pouze formální. Je to právě stěžovatelka, kdo svým jednáním umožnil výkon nelegální práce a naplnil znaky skutkové podstaty přestupku.

[44] Nejvyšší správní soud se zabýval rovněž námitkou stěžovatelky, že jí svědčilo legitimní očekávání, neboť správní orgány ve skutkově obdobných případech dříve neshledaly její odpovědnost za přestupek. I tuto námitku pečlivě vypořádal krajský soud v bodě [82] napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožňuje a dodává, že legitimní očekávání je způsobilá založit pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy. Teprve takovou správní praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132).

Předešlé kontroly zmiňované stěžovatelkou takovou správní praxi zcela jistě založit nemohly. Rozhodující pro posouzení, zda byl či nebyl daný přestupek spáchán, a kdo jej spáchal, tedy muselo být dostatečné zjištění stavu věci, což se v posuzované věci stalo.

[45] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány ke zjištění stavu věci užily vhodné důkazní prostředky (včetně těch navrhaných stěžovatelkou) v dostatečném rozsahu i obsahu. Nadbytečnost návrhů dalších důkazů řádně odůvodnily. Důkazy byly opatřeny v souladu s právními předpisy a hodnoceny jednotlivě i ve svých vzájemných souvislostech. Krajský soud přezkoumal postup správních orgánů v mezích žalobních bodů a neshledal pochybení správních orgánů. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto kasační stížnost shledává nedůvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[46] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. května 2022

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu