



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní žalobkyně: **Alca Plast, s.r.o.**, se sídlem Biskupský dvůr 2095/8, Praha 1, zast. Mgr. Milanem Polákem, advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kotlářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2019, č. j. 3660/1.30/19-5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021, č. j. 3 Ad 20/2019 – 48,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d ň ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného.

[2] Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „správní orgán prvního stupně“), kterým byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Toho se měla dopustit tím, že u 8 osob umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti a u 10 osob výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. téhož předpisu. Za to jí byla podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 1 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Podstatou nyní souzené věci je otázka, zda stěžovatelka naplnila znaky skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. zda umožnila výkon nelegální práce. Konkrétně stěžovatelka napadá závěry správních orgánů a městského soudu týkající se umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti.

[4] Městský soud se v návaznosti na žalobní námitky týkající se nesprávně zjištěného skutkového stavu nejprve zabýval tím zda činnost, kterou osoby zjištěné na pracovištích stěžovatelky (dále též „pracovnice“ nebo „cizinky“) vykonávaly, byla závislou prací ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Na základě zjištěných skutkových okolností lze dle městského soudu bezpečně dojít k závěru, že činnost pracovníků vykazovala všechny znaky závislé práce tak, jak je vymezuje právní úprava i judikatura NSS – práci vykonávaly osobně, soustavně, jménem stěžovatelky a dle jejích pokynů a vůči stěžovateli se nacházely v podřízeném postavení. Jejich postavení se nelišilo od postavení ostatních zaměstnanců.

[5] Námitku, že pracovnice vykonávaly práci pro společnosti HOVERLA M. I. F. Invest s. r. o. (nyní „HOVERLA M. I. F. Invest v likvidaci; dále jen „HOVERLA“) a KRISTAL KRET, s. r. o. (nyní již neexistující společnost; dále jen „KRISTAL KRET“), jež měly se stěžovatelkou uzavřené smlouvy o dílo, shledal městský soud nedůvodnou. Činnosti vykonávané zjištěnými pracovníky naplňovaly znaky závislé práce, cizinky pracovaly na společném pracovišti se zaměstnanci stěžovatelky, vykonávaly práci stejného charakteru a byly úkolovány i odměňovány zaměstnanci stěžovatelky. V řízení nebylo zjištěno, že by se na pracovišti vyskytovali zaměstnanci shora uvedených společností, kteří by cizinky úkolovali. S pracovníky, s výjimkou L. K. a Y. F., nebyly uzavřeny žádné smlouvy, a všechny cizinky považovaly za svého zaměstnavatele právě stěžovatelku. O výše uvedených společnostech se nezmiňovaly.

[6] Smlouvy o dílo tak dle městského soudu měly pouze zastírat faktický stav, tedy to, že cizinky vykonávají pro stěžovatelku závislou práci. Charakter vykonávané práce rovněž neodpovídal práci vykonávané na základě smlouvy o dílo. Z výpovědí svědkyně M. i cizinek navíc vyplynulo, že se pracovnice při výkonu jednotlivých činností střídaly a i kdyby se jednalo o ucelenou činnost, stále by naplňovala všechny znaky závislé práce.

[7] Ke stejným závěrům dospěl městský soud i u cizinek L. K., Y. F. a T. K., které měly být podle tvrzení stěžovatelky na pracovišti za účelem stáže podle § 98a zákona o zaměstnanosti na základě Dohody o zvýšení dovednosti a kvalifikace pracovníků, uzavřené stěžovatelkou se společností Ukrstroygrup a měly se zaučovat pro práci na budoucí pobočce na Ukrajině. I v těchto případech stěžovatelka vystupovala jako zaměstnavatel, neboť to měla být právě její pobočka, pro kterou měly cizinky výhledově pracovat. Navíc stěžovatelka není zahraničním subjektem ve smyslu § 98a zákona o zaměstnanosti.

[8] Další důkazy navržené stěžovatelkou v žalobě městský soud pro nadbytečnost neprovedl. Dospěl k závěru, že předložený spisový materiál obsahuje dostatek podkladů, na základě kterých bylo bezpečně prokázáno, že cizinky vykonávaly závislou práci právě pro stěžovatelku.

[9] K návrhu stěžovatelky, aby soud uvážil, zda se v souzené věci nejednalo o dohodu o dočasném přidělení zaměstnanců podle § 307a zákoníku práce, městský soud zopakoval, že v řízení bylo prokázáno, že cizinky vykonávají závislou práci. Nadto v řízení nebyly předloženy ani povolení podle zvláštního právního předpisu k dočasnému přidělení zaměstnance, tato možnost proto nepřichází v úvahu.

[10] K druhému okruhu námitek, týkajícímu se výše uložené pokuty, městský soud uvedl, že správní orgány se touto otázkou podrobně zabývaly, posoudily polehčující i přitěžující okolnosti a majetkovou situaci stěžovatelky. Výše uložené pokuty je přiměřená, odpovídá zjištěným okolnostem, majetkovým poměrům stěžovatelky a plní preventivní, výchovnou i represivní funkci. Správní orgány nevybočily při ukládání pokuty z mezí správního uvážení, její výši podrobně zdůvodnily a nejedná se tak o nezákonný postup. Moderaci výše pokuty podle § 65

pokračování

odst. 3 s. ř. s. stěžovatelka nenavrhla, soud by proto ani nemohl k případnému snížení pokuty přistoupit.

## II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je dále patrné, že rozsudek napadá i z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Namítá, že soud neprovedl navržené důkazy a se stěžejní žalobní námitkou se vypořádal pouze převzetím odůvodnění žalovaného. Je přesvědčena, že znaky nelegální práce nebyly v souzené věci prokázány a žalovaný měl úplně a správně zjistit skutkový stav.

[13] Postup žalovaného, který se nezabýval obsahem obchodněprávního závazku a naplněním podmínek smlouvy o dílo byl v rozporu s judikaturou NSS. Obecně platí, že většina skutečností, které žalovaný i městský soud považují za podklad pro závěry o výkonu nelegální práce, se mohou vyskytovat jak v pracovním poměru, tak při výkonu práce na základě smlouvy o dílo. V souzené věci neměla stěžovatelka s cizinkami žádný smluvní či právní vztah, proto ani nemohl být založen vztah podřízenosti a nadřízenosti a splněna podmínka závislé práce spočívající ve výkonu práce jménem zaměstnavatele. To vše nasvědčuje závěru, že stěžovatelka výkon nelegální práce neumožňovala. Smluvní vztah existoval pouze mezi stěžovatelkou a společnostmi HOVERLA A KRISTAL KRET a právě jeho naplněním se soud měl zabývat a případně zhodnotit, zda cizinky nevykonávaly závislou práci právě pro uvedené společnosti.

[14] Provedení důkazů navržených stěžovatelkou ve prospěch tohoto tvrzení však soud *en bloc* zamítl jako nadbytečné, a to i přesto, že šlo o tvrzení, které nebylo v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřeno, či vyvráceno. V řízení nebylo ověřeno tvrzení žalovaného, že cizinky vykonávaly závislou práci právě pro stěžovatelku. Pro posouzení, zda je fyzická osoba v pracovněprávním vztahu k jiné osobě nepostačuje jen posouzení povahy vykonávané práce, ale je třeba zjistit i obsah souvisejících smluvních vztahů. Opačný postup by totiž ve své podstatě zcela vylučoval, aby si strany sjednaly pro provedení díla subdodavatele.

[15] Soud odmítl provést předložené faktury jako důkaz, přitom ale z výše fakturovaných částek dovodil přiměřenost výše pokuty. Tato úvaha je vnitřně rozporná a způsobuje nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Stejnou vadou trpí i úvaha soudu týkající se hodnocení, zda se v souzené věci mohlo jednat o zhotovení díla, závěry soudu k této otázce nemají oporu v provedeném dokazování. Soud připustil, že zhotovitelé fakturovali stěžovatelce a tedy plnění podle smluv o dílo proběhlo.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí, že v projednávané věci byly naplněny všechny znaky závislé práce. Připouští, že mohly být naplněny znaky osobního a soustavného výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, což podle judikatury NSS ještě neznamená, že šlo o závislou práci. Znaky závislé práce spočívající ve výkonu práce jménem zaměstnavatele a nadřízenost stěžovatelky zjištěny ani naplněny nebyly. Činnosti vykonávané cizinkami, ať už by se jednalo o činnosti vykonávané v pracovněprávním nebo jiném smluvním vztahu, nemohly být vykonávány současně pro stěžovatelku i společnosti HOVERLA či KRISTAL KRET. Opakuje, že žalovaný i soud bez řádného zdůvodnění odhlédli od smluvního závazku mezi dvěma podnikatelskými subjekty.

[17] Uvedené společnosti potvrdily, že cizinky byly jejich pracovníci, které byly do provozoven stěžovatelky vyslány za účelem zhotovení díla podle uzavřených smluv. Závislou

práci i proto mohly vykonávat pouze pro HOVERLU či KRISTAL KRET, a proto i tyto společnosti mohou být tím subjektem, který výkon nelegální práce umožnil. I kdyby soud na uvedenou argumentaci nepřistoupil, měl aplikovat § 308 zákoníku práce a dospět k závěru, že se jednalo o dohody o dočasném přidělení zaměstnanců ve smyslu uvedeného ustanovení. Neměl-li zprostředkovatel zaměstnání potřebné povolení, šlo právě o zastřené zprostředkování zaměstnání, což ostatně potvrzuje i výpověď svědkyně M.

[18] Stěžovatelka rozporuje i výši uložené pokuty, rozsudek městského soudu považuje v části týkající se této otázky za nesrozumitelný a tedy nepřezkoumatelný. Soud na jedné straně zhodnotil, že pokuta byla uložena v přiměřené výši, na stranu druhou ale dodal, že stěžovatelka měla možnost navrhnout moderaci pokuty. Pokud byl soud skutečně názoru, že byly dány podmínky k moderaci, potom byl povinen k ní buď rovnou přistoupit, anebo stěžovatelku alespoň poučit o možnost moderaci navrhnout. To však v rozporu s § 36 odst. 1 ve spojení s § 65 odst. 3 s. ř. s. neučinil a své rozhodnutí tím zatížil vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozsudku.

[19] Ze všech uvedených důvodů navrhuje, aby NSS rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu. Za rozhodnou v souzené věci považuje fakticitu vykonávané činnosti a vztahů mezi zjištěnými osobami, nikoliv smluvní ujednání. Městský soud zhodnotil, že pravým účelem smluv o dílo bylo zakrýt výkon závislé práce. Provedené dokazování bylo v tomto směru dostatečné a bez důvodných pochybností z něj vyplynulo, že se stěžovatelka přestupku dopustila.

[21] Co se týče poukazu na případné zprostředkování zaměstnání ve smyslu § 308 zákoníku práce, stěžovatelka najisto netvrdí, že by se o tuto situaci mělo jednat. Zprostředkování zaměstnání uvádí jako alternativní vysvětlení zjištěného skutkového stavu. Za správné a souladné s judikaturou NSS považuje i závěry městského soudu týkající se moderace výše pokuty. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Rovněž ověřoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní kasační soud přihlíží i bez námitek, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Rozsah povinnosti soudu odůvodnit své závěry musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď

pokračování

na některé námitky dílčí a související. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, opírá-li se odůvodnění rozhodnutí soudu o rozdílná a vnitřně rozporná právní hodnocení téhož skutkového stavu, tedy je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné (srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 6 Ads 21/2017 – 23, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Právě v tomto směru stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost hodnocení předložených faktur a argumentace vztahující se k výši pokuty a její případné moderaci.

[25] Rozsudek městského soudu výše uvedené požadavky na přezkoumatelnost ve všech ohledech splňuje. Jedná se o srozumitelné, konzistentní a dostatečně odůvodněné rozhodnutí. V této souvislosti považuje NSS za vhodné zdůraznit, že předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda stěžovatelka umožnila výkon nelegální práce. Samotná existence smluv o dílo uzavřených mezi stěžovatelkou a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET nebyla spornou, stejně jako skutečnost, že na základě těchto smluv byly vystaveny faktury. Po provedeném dokazování a zhodnocení všech zjištěných skutkových okolností správní orgány dopěly k závěru, že tyto smlouvy měly za cíl pouze zastírat faktický stav. Tento názor by následně potvrzen i městským soudem.

[26] Přiměřenost výše pokuty a majetkové poměry stěžovatelky městský soud neodvozoval výhradně z částek uvedených na fakturách (jak stěžovatelka uvádí v bodě 28 kasační stížnosti), ale zejména z výsledku hospodaření a jeho porovnání s předchozími lety. Soudem uvedené faktury hodnotil již správní orgán prvního stupně (viz str. 27 prvostupňového rozhodnutí) a jsou součástí správního spisu. Soud proto nebyl povinen tyto listiny provést jako důkaz, neboť správním spisem, jako podkladem pro rozhodování správního orgánu, se dokazování neprovádí. Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu nelze spatřovat ani v tom, že soud nepopřel existenci těchto faktur a tedy ani smluv o dílo, na základě kterých byly vystaveny. Podstatou projednávané věci je otázka, zda stěžovatelka umožnila výkon nelegální práce, a to bez ohledu na to, jak byl formálně upraven vztah mezi stěžovatelkou a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRET. Městský soud srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů se ztotožňuje se závěry žalovaného, že cizinky vykonávaly závislou práci pro stěžovatelku a nejednalo se o zhotovení díla.

[27] Co se týče výše sankce a její případné moderace soudem podle § 72 odst. 2 s. ř. s., Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že stěžovatelka v žalobním řízení moderaci nenavrhl. Rozporovala sice přiměřenost výše uložené sankce, avšak v tom smyslu, že uložená pokuta byla v přepočtu na osobu vyšší, než v obdobných případech. Proto dovozovala, že došlo k porušení principu legitimního očekávání. Tuto námitku městský soud podrobně a přezkoumatelně vypořádal v bodech 52. až 60. rozsudku.

[28] K rozsahu, v němž soud zákonnost uložené sankce přezkoumává, lze odkázat například na rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, podle kterého „*při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nabrání správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud*

*by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nabravit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“*

[29] V kasační stížnosti stěžovatelka v návaznosti na vypořádání uvedené námítky městským soudem namítla nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť soud sankci na jedné straně zhodnotil jako přiměřenou, na stranu druhou ale upozornil, že stěžovatelka nenavrhl moderaci, a proto nemohl přistoupit k úpravě výše sankce. Stěžovatelka dovozuje, že soud mohl mít za to, že byly splněny podmínky pro moderaci a rovněž zmiňuje poučovací povinnost soudu podle § 36 odst. 1 s. ř. s.

[30] Podle právní úpravy obsažené v § 72 odst. 2 s. ř. s. *rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokažováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.* Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, „*smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“*

[31] Z výše uvedeného plyne, že pro moderaci sankce soudem kromě splnění základního předpokladu, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s., musí být splněny kumulativně další podmínky - trest musí být uložen ve zjevně nepřiměřené výši a žalobce musí moderaci navrhnout. Ani jeden z uvedených předpokladů však v souzené věci nenastal. Nejen že soud nedospěl k závěru o zjevné nepřiměřenosti pokuty, na což ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje, ale ani návrh na moderaci nebyl v řízení (ani v žalobě, ani při ústním jednání) vznesen. Stěžovatelka považovala výši pokuty za nezákonnou a uloženou v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Soudu však nenavrhl, aby její výši upravil.

[32] Nad rámec uvedeného považuje NSS za vhodné poukázat na to, že stěžovatelka byla již v žalobním řízení zastoupena advokátem, tj. právním profesionálem, u něhož se znalost procesních předpisů předpokládá. Ostatně i komentář k s. ř. s. (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019), jímž stěžovatelka argumentuje, případné poučení soudem o možnosti moderace trestu podle § 36 odst. 1 s. ř. s. považuje za vhodné jen v případech laicky psaných žalob, v nichž se žalobce snížení trestu moderací domáhá, avšak není schopen takový návrh vhodně a srozumitelně naformulovat.

[33] Vzhledem k tomu, že NSS neshledal, že by rozsudek městského soudu trpěl některou z vad, ke kterým by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti, zabýval se dále v návaznosti na argumenty obsažené v kasační stížnosti podstatou sporu. Posuzoval tedy, zda bylo prokázáno, že stěžovatelka svým jednáním naplnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[34] Podle § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální prací *závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.* Podle bodu 2.

pokračování

téhož ustanovení se nelegální práci rozumí rovněž *práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno ...*. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., 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.*

[35] Podle setrvalé judikatury NSS je v každém jednotlivém případě nutno zkoumat faktické naplnění podmínek výkonu závislé práce tak, jak jsou vymezeny v zákoníku práce. I v případě, kdy se smluvní strany snaží zastříti výkon závislé práce uzavřením občanskoprávní či obchodněprávní smlouvy, je namíste posuzovat jejich vztah podle pravé povahy. Bez dalšího tedy není rozhodující, na jakém formálním základě pracovník činnost provádí, ani to, jaká byla tvrzená vůle obou smluvních stran. Podle § 3 zákoníku práce lze závislou práci vykonávat výlučně v základním pracovněprávním vztahu, tj. v pracovním poměru či na základě některé z dohod o pracích vykonávaných mimo pracovní poměr. Ve vztahu k zaměstnávání cizinců pak další podmínky stanoví § 89 a. n. zákona o zaměstnanosti. Blíže lze k této problematice odkázat např. na rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015- 27, či ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016 – 53.

[36] Vymezením znaků závislé práce se Nejvyšší správní soud zabýval zejména v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, v němž určil obligatorní znaky závislé práce, které ji odlišují od jiných ekonomických či jiných aktivit, jako je např. samostatná podnikatelská činnost či mezilidská výpomoc. Konstatoval, že správní orgány musí při postihu nelegální práce obviněnému z přestupku prokázat naplnění všech vymezených znaků, kterými jsou 1. osobní a 2. soustavný výkon práce, 3. jménem zaměstnavatele, 4. podle jeho pokynů, přičemž 5. zaměstnanec se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu (shodně např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018 – 28, či ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 Ads 106/2019 – 29). Naplnění dalších povinností zaměstnavatele, vymezených v § 2 odst. 2 zákoníku práce (např. poskytnutí mzdy, platu či odměny za práci), může být určitou indicií, že se v dané věci jedná o výkon závislé práce. Nejde však již o znaky závislé práce, jejichž naplnění správní orgán prokazuje.

[37] Městský soud i správní orgány při posouzení projednávané věci postupovaly právě v souladu s výše zmíněnou judikaturou a Nejvyšší správní soud se s jejich hodnocením zjištěného skutkového stavu zcela ztotožňuje. Argumentace stěžovatelky uplatněná v kasační stížnosti se odvíjí od tvrzení, že mezi stěžovatelkou a společnostmi KRISTAL KRET A HOVERLA byly uzavřeny smlouvy o dílo, a právě na jejich základě vykonávaly cizinky práci u stěžovatelky. Proto má být postihované jednání přičitatelné nikoliv stěžovateli, ale zmíněným společnostem. Stěžovatelka připustila, že byly naplněny znaky závislé práce spočívající v osobním a soustavném výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, rozporuje ale naplnění znaků závislé práce spočívajících se výkonu práce jménem stěžovatelky a jejího nadřízeného postavení vůči pracovníkům.

[38] Podle zmíněného rozsudku šestého senátu se v podmínce výkon práce jménem zaměstnavatele *„koncentruje hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli, neboť zaměstnavatel poskytuje pro práci svůj kapitál, hmotné i nehmotné prostředky, vytváří pro ni předpoklady a nese riziko neúspěchu, zaměstnanec však nemůže jednat na svůj účet a získávat ze své práce i jiné ekonomické výhody než ty, jež mu poskytuje zaměstnavatel.“* NSS dospěl k závěru, že i tento znak závislé práce byl v souzené věci naplněn.

[39] Jak vyplývá z předloženého spisového materiálu a důkazních prostředků provedených ve správním řízení (zejména z videozáznamu ze dne 26. 10. 2017, výpovědí samotných pracovníc

či svědkyně M.), cizinky vykonávaly práci v provozovně stěžovatelky a pod vedením jejích zaměstnanců. Interní postavení cizinek na pracovišti se nelišilo od postavení zaměstnanců. Zaměstnanci stěžovatelky cizinky zaškolovali, vydávali jim pracovní pomůcky, poskytovali pracovní oděv a kontrolovali kvalitu a množství odvedené práce. Rovněž práci organizovali - jednotlivým pracovnícím určovali, jakou konkrétní práci mají po jak dlouhý časový úsek vykonávat, pracovníce bydlely v ubytovně stěžovatelky, stravovaly se v závodní jídelně. Z pohledu třetích osob se od zaměstnanců stěžovatelky nijak neodlišovaly. Z uvedeného souhrnu zjištěných skutečností je zřejmé, že i v tomto případě zaměstnavatel poskytoval pro výkon práce své prostředky a vytvářel předpoklady pro její vykonávání.

[40] Znak závislé práce spočívající ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance je projevem osobní závislosti zaměstnance na zaměstnavateli. Jedná se o subjektivní kategorii, přičemž rozhodujícím je zejména to, jak své postavení vnímá zaměstnanec. Pro učinění závěru o naplnění i tohoto znaku závislé práce musí správní orgány zkoumat, zda je taková závislost dána a co je její příčinou. V řízení před správním orgánem prvního stupně cizinky shodně vypověděly, že práci vykonávaly právě pro stěžovatelku, žádná z pracovníc nehovořila o tom, že by pracovala pro jiný subjekt. Z výpovědí je dále zřejmé, že za své nadřízené považovaly zaměstnance stěžovatelky, ti jim rozvrhovali pracovní dobu, zařazovali je do směn a určovali přestávky v práci. Typickou, nikoliv však nezbytně nutnou, skutečností, která závislé postavení zaměstnance na zastavateli prokazuje (shodně viz zmíněný rozsudek šestého senátu), je i poskytování odměny za provedenou práci. Pracovnice vypověděly, že odměna za práci byla vyplácena v hotovosti, zpravidla v obálce předávané mistrovou či některou z pracovníc stěžovatelky. NSS má proto ve shodě s městským soudem za to, že i poslední ze znaků závislé práce, tedy vztah nadřízenosti stěžovatelky a podřízenosti jednotlivých pracovníc k ní, byl v pojednávané věci dán.

[41] Otázkou naplnění všech dalších znaků závislé práce se jak správní orgány, tak městský soud pečlivě a podrobně zabývaly a NSS nemá jejich závěrům co vytknout. V podrobnostech proto NSS odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

[42] Na shora uvedené závěry nemá vliv ani skutečnost, že mezi stěžovatelkou a společnostmi HOVERLA a KRISTAL KRE'T byly uzavřeny smlouvy o dílo a probíhala fakturace, jak ostatně dokládají listiny založené ve správním spise. Podstatné je, že tento smluvní vztah byl na základě dalších skutkových zjištění vyhodnocen jako účelový, s cílem zastírat skutečnost, že cizinky vykonávaly závislou práci pro stěžovatelku. Jistě lze souhlasit se stěžovatelkou, že pokud by v řízení bylo prokázáno, že cizinky fakticky byly ve smluvním vztahu (např. pracovníprávním) s uvedenými společnostmi, byl by vyloučen výkon závislé práce pro stěžovatelku. V souzené věci ale nebyl prokázán základní předpoklad pro učinění takového závěru, a to, že práce cizinek byla fakticky jakkoliv navázána na uvedené společnosti. Posouzení otázky, zda činnost, kterou pracovníce vykonávaly, může být obsahem smlouvy o dílo, se v tomto ohledu jeví jako nadbytečné. Podstatou zůstává, že v řízení bylo prokázáno, že to byla právě stěžovatelka, kdo umožnil výkon nelegální práce, přičemž předložené smlouvy o dílo byly vyhodnoceny jako účelové, s cílem zastírat pravý skutkový stav (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 – 27).

[43] Co se týče rozsahu dokazování, stěžovatelka sice městskému soudu vytýká, že se s důkazy navrženými v žalobě vypořádal paušálním způsobem, ten však plně odpovídal tomu, jak byl důkazní návrh stěžovatelkou v žalobě a při ústním jednání uplatněn. Stěžovatelka nijak nekonkretizovala, které z 62 předkládaných listin má soud provést a za jakým účelem. Při jednání bez upřesnění uvedla, že trvá na provedení všech předložených důkazů, přičemž jejich část již byla součástí spisů správních orgánů, další části [např. v kasační stížnosti uváděné důkazy č. 1



pokračování

(plná moc) a č. 2 (osvědčení o DPH)] se nijak netýkaly zjištění rozhodných pro posouzení sporné otázky. Úvahy, proč k doplnění dokazování nepřistoupil, městský soud podrobně vysvětlil v bodech 20., 21. a 50. rozsudku.

[44] Podle stěžovatelky nepostupoval městský soud správně, když předložené smlouvy o dílo alternativně nevyhodnotil jako dohody o dočasném přidělení zaměstnance ve smyslu § 308 zákoníku práce. Ani tato námitka není dle NSS důvodná.

[45] Zákoník práce v § 307a a. n. upravuje tzv. agenturní zaměstnávání. Jde o formu zprostředkování práce, která je vyhrazena subjektům, které disponují povolením podle zvláštního právního předpisu [§ 8 písm. g) zákona o zaměstnanosti]. Takové povolení předloženo nebylo a v řízení ani jinak nevyplývalo, že by společnosti HOVERLA či KRISTAL KRET byly agenturami práce. Za podstatné NSS považuje, že pracovnice ve svých výpovědích neuvedly, že by měly pracovněprávní vztah (formální či faktický) k jinému subjektu, než ke stěžovatelce. Konečně ani smlouvy o dílo, založené ve správním spise, neobsahují náležitosti a obsahem neodpovídají dohodě o dočasném přidělení zaměstnance ve smyslu § 308 zákoníku práce. Na tomto závěru nic nemění ani prohlášení stran smluv o dílo, či část vyjádření svědkyně M..

[46] I v tomto hodnocení se tedy NSS ztotožňuje s městským soudem a setrvává na stěžejním závěru, že v řízení bylo prokázáno, že závislou práci vykonávaly uvedené pracovnice právě pro stěžovatelku.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[47] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[48] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 20. ledna 2022

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu