



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **VIETVANDA, spol. s r.o.**, se sídlem Branická 537/103, Praha 4, zastoupená opatrovníkem JUDr. Janem Langmeierem, advokátem se sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2018, čj. 2148/1.30/18-4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2020, čj. 10 Ad 12/2018-102,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2020, čj. 10 Ad 12/2018-102, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 15. 1. 2018, čj. 37638/9.30/16-44, shledal, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, neboť umožnila výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bodu 1 a 2 téhož zákona. Konkrétně na pracovišti výrobní haly kovovýroby v Průmyslovém areálu TOMA a.s. dne 9. 2. 2016 umožnila sedmi osobám vietnamské státní příslušnosti výkon závislé práce svářeče mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Tito pracovníci vystupující formálně jako osoby samostatně výdělečně činné měli na základě smluv o dílo uzavřených s žalobkyní vykonávat svářečské práce pro společnost Avex Steel Products s.r.o., která měla s žalobkyní uzavřenou rámcovou smlouvu o dílo. Za to jí správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 2 700 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení. Na základě odvolání žalobkyně

žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že z návětí výrokové části vypustil odkaz na zákonné ustanovení a ve výrocích o vině, resp. o nákladech řízení nahradil odkazovaná zákonná ustanovení za jiná, a doplnil, že se jednalo o jejich znění účinné do 14. 8. 2017. Odvolání proti výroku o pokutě zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Přes formální změny výrokové části ve zbytku závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu. Poukazovala na to, že žalovaný nedostatečně vypořádal některé její odvolací námítky. Nesouhlasila se závěrem, že by pro ni pracovníci (zhotovitelé) vykonávali závislou práci. Pokud by byli jejími zaměstnanci, znali by jméno svého nadřízeného, který jim zadává práci. O zaměstnaneckém poměru nesvědčí ani evidování jejich příchodů společností Avex, neboť evidence nesloužila pro účely docházky, ale k ověření oprávnění ke vstupu do areálu. Žalobkyně ani nedostávala výstupy z této evidence, ta neprokazuje ani osobní výkon činnosti, není z ní zřejmé, kdo ve výsledku zhotovil dílo. Zpochybnila, že by ve výpovědích pracovníků byly podstatné rozpory o tom, komu předávají výrobky. Odlišnosti měly vyplynout z neznalosti jazyka a mylného spojení zaměstnanců Avex a žalobkyně. Odůvodnění žalovaného v této části považovala za zmatečné, protože nebylo zřejmé, jestli se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně. Správní orgány nekonfrontovaly pracovníky tvrdící, že vystavují faktury ve vietnamštině, s fakturami vystavenými v češtině. Nesprávný je závěr, že faktury byly zálohové, neboť žalobkyně předložila i konečné faktury s vyúčtováním záloh. Předložené faktury byly souladné s účetními i daňovými předpisy a nebylo nutné, aby obsahovaly rozpis jednotlivých zhotovených děl a jejich množství. Jestliže správní orgány považovaly za podstatné, že faktury neobsahují některé skutečnosti (např. platbu za nájem pracoviště a pracovních prostředků) měly na to žalobkyni upozornit a umožnit jí předložit další důkazy. Správní orgány nesprávně hodnotily svědecké výpovědi pracovníků, které byly převážně ve shodě s tvrzeními žalobkyně a místo toho účelově interpretovaly pouze domnělé nesrovnalosti. Nesouhlasila s tím, že správní orgány příkládaly vyšší hodnotu výpovědím svědků M. a Š. (mistrů ve společnosti Avex) při místním šetření, neboť za relevantní lze považovat až pozdější svědecké výpovědi (poté, co byli jako svědci řádně poučeni). Neprovedení dalších navržených svědeckých výpovědí vedlo k neúplnému zjištění skutkového stavu. Žalobkyně zpochybnila výpověď svědka P., který pro společnost Avex zajišťoval stejné dodávky jako žalobkyně, která jej ale nezná a jeho výpověď neprokazuje její vinu.

[3] Žalobkyně dále tvrdila, že pro pracovníky nezajišťovala školení BOZP. Tento požadavek vznesla společnost Avex, se kterou bylo sjednáno, že souběžně se svými zaměstnanci proškolí i vietnamské smluvní pracovníky žalobkyně. Školení Avex vyfakturovala žalobkyni a pracovníci jí ho zaplatili. Absolvování tohoto školení nevyklučuje, že se jednalo o živnostníky. Správní orgány ztotožnily osobní výkon práce se skutečností, že pracovníci v době kontroly vykonávali v areálu svou činnost. To ale plyne z toho, že tam měli pronajaté místo. Nesprávné je i zjištění, že vykonávali práci podle pokynů žalobkyně nebo mistrů společnosti Avex. Tyto společnosti nemají uzavřenu žádnou dohodu, na základě které by se tak dělo. I kdyby se pracovníci těmto pokynům podřídili, žalobkyně s tím nemá nic společného. Navíc by to mohlo svědčit jen o podrizenosti ve vztahu ke společnosti Avex, nikoli žalobkyni. Zajištění podnájmu pracoviště a vybavení pro pracovníky není znakem závislé práce (vytvářením podmínek

pokračování

pro práci), ale projevem zefektivnění procesu a nastolením podmínek, které by zhotovitelům co nejvíce vyhovovaly. Není ani zřejmé, na základě čeho dospěly správní orgány k závěru, že nájem pracoviště nebyl prokázán. Pro posouzení věci není ani podstatné, jestli jiné osoby subjektivně vnímaly zhotovitele jako zaměstnance žalobkyně. Faktury sice obsahovaly pojem „*porušení pracovní kázně*“, ale jednalo se o chybný překlad. Ve skutečnosti šlo o porušení dohody, konkrétně smluvní pokuty za pozdní dodání díla. Prokázáno nebylo ani to, že by zhotovitelé museli z pokynu žalobkyně pracovat na pracovišti. Zhotovitelé naopak uváděli, že jim nic nebrání v práci jinde. Zcela běžné je i stanovení nejzazšího termínu dodání díla a nelze jej srovnávat se stanovením časového plánu (např. výkonnostních limitů na den apod.). Není ani zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že zhotovitelé dodržují jednotný postup výroby. Nesouhlasila s tím, že by na ní byli zhotovitelé ekonomicky závislí, protože po svářečích je velká poptávka. Naopak závislá byla žalobkyně na zhotovitelích, protože by bez nich zkrachovala. Zhotovení více zakázek pro žalobkyni nedokládá znak soustavnosti závislé práce. Zpochybnila i závěr, podle kterého objednávky (smlouvy o dílo) postrádaly logickou posloupnost. Žalobkyně nesouhlasila ani s výší uložené pokuty.

[4] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neshledal, že by bylo rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se k odvolacím námitkám alespoň stručně vyslovil. Městský soud nicméně dospěl k závěru, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci. S odkazem na § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, městský soud vymezil pět znaků závislé práce: 1) osobní výkon práce, 2) soustavnost, 3) výkon jménem žalobkyně, 4) dle pokynů žalobkyně a 5) vztah nadřízenosti a podřízenosti. V případě prvních čtyř znaků shledal, že byly v dané věci naplněny. Naplnění znaku nadřízenosti a podřízenosti nelze založit na pouhém prokázání ekonomické závislosti pracovníků, jak to učinily správní orgány. Existuje totiž mnoho případů osob samostatně výdělečně činných, které legálně a legitimně dlouhodobě vykonávají činnost pouze pro jeden subjekt a jsou tak na něm fakticky ekonomicky závislé. Primárním cílem zákazu ilegálního zaměstnávání je ochrana dotčených pracovníků. Tuto ochranu ale nelze pracovníkům vnucovat bez zjištění jejich vůle a prokázání, že by v konkrétním případě byli ve významně horším postavení oproti zaměstnancům. Na prokázání této skutečnosti správní orgány rezignovaly. Pouze v části odůvodnění hodnotící společenskou škodlivost správního deliktu uvedly, že pracovníci jsou znevýhodněni v rozsahu ochrany při skončení výkonu závislé práce, odměňování za práci v noční době, přesčasy, náhrady škod při pracovním úrazu, poskytování a čerpání dovolené, náhrad za nemoc apod. Toto obecně validní tvrzení nebylo jakkoli prokázáno. Tento nedostatek je o to závažnější, že nebyly zjištěny stížnosti pracovníků na práci vykonávanou na podnikatelském základě. Ti naopak vypověděli, že jim nastavený systém spolupráce vyhovuje. Správní orgány při evidentním rozporu mezi skutkovými poznatky plynoucími z tvrzení žalobkyně a výpověďmi pracovníků na straně jedné a poznatky plynoucími z protokolu o kontrole na straně druhé dostatečně nezjišťovaly skutečnou vůli zhotovitelů (nakolik byli subjektivně hospodářsky závislí, jaký byl jejich postoj k sjednávání závazků a zda jejich vůle byla v tomto ohledu někým ovlivněna). O silný důkaz podřízenosti by se mohlo jednat, pokud by správní orgány prokázaly, že žalobkyně pro zhotovitele nezajišťuje jen překlad faktur do češtiny, ale že je za ně fakticky vystavuje a tím rozhoduje o výši splatné odměny.

[5] Za klíčový nedostatek dokazování městský soud označil to, že nebylo provedeno srovnání, jak jsou odměňováni zhotovitelé a svářeči pracující pro společnost Avex v zaměstnaneckém poměru. Pokud by srovnání nevedlo k prokázání horšího odměňování osob samostatně výdělečně činných, jen těžko by bylo možno učinit závěr o podřízenosti. Nedostatečně správní orgány přihlédly kromě srovnání odměn i k dalším podmínkám odměňování (srážkám za nájemné, vady výrobků či jiným typům výdajů – úhrady školení BOZP, pořízení ochranných pomůcek) a k rozvržení pracovní doby, resp. časové náročnosti práce zhotovitelů a standardních zaměstnanců. Městský soud nezpochybnil použitelnost protokolu o kontrole a vyjádření osob v rámci poskytování součinnosti, ale vytknul správním orgánům, že jim přiřadily výrazně vyšší relevanci ve srovnání s důkazy provedenými v rámci správního řízení (včetně svědeckých výpovědí stejných osob). S vyvstalými rozpory v kontrolních zjištěních a svědeckých výpovědích se dostatečně nevypořádaly. Nebylo prokázáno, jestli zhotovitelům vznikly náklady v souvislosti s pronájmem pracoviště (pouze s pronájmem pomůcek, případě za školení BOZP).

[6] Městský soud nepominul, že jiný jeho senát rozhodl ve věci stejných účastníků rozsudkem ze dne 4. 12. 2019, čj. 8 Ad 13/2016-78, odlišně (zamítl žalobu), přičemž se jednalo spáchání stejného správního deliktu o tři roky dříve. Obě věci se však od sebe liší tím, že v nyní posuzované věci byla žalobkyně ve správním řízení aktivní, napadala zjištěný skutkový stav a dožadovala se provedení dalších důkazů. Na rozdíl od věci osmého senátu městského soudu nebylo prokázáno, že by byli zhotovitelé odměňováni podle odpracovaného času. V dané věci měl žalovaný k dispozici podrobnou evidenci pracovní doby, zatímco nyní jen seznam osob přítomných v hale společnosti Avex v den kontroly. V předchozí věci se skutková zjištění týkala období téměř jednoho roku, kdežto nyní jednoho dne. V dané věci sama žalobkyně uvedla, že by se bez ní zhotovitelé neuživil, tudíž připustila jejich závislost. Nyní tvrdí opak. Co se týče právního posouzení, neshodl se nyní městský soud s náhledem osmého senátu téhož soudu na náročnost, odbornost a samostatnost svářečské práce, což ale současně nepovažoval za rozhodující pro posouzení věci. Závěrem městský soud žalovanému vytknul, že z hlediska hmotného práva (otázky viny i sankce) měla být věc posuzována podle právní úpravy v době spáchání správního deliktu. Neztotožnil se s tím, že by byla novější právní úprava obsažená v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), příznivější, protože zavedla mírnější sankci (napomenutí). Tato možnost nečiní zákon automaticky příznivějším pro pachatele. Je totiž evidentní, že v případě takto závažného jednání s ohledem na sankční praxi a minulost žalobkyně je uložení pouhého napomenutí hypotetické a nemohlo by představovat adekvátní trest. S ohledem na § 114 odst. 4 a 5 zákona o odpovědnosti za přestupky soud žalovaného zavázal, aby po vrácení věci vedl řízení podle novější právní úpravy jen z hlediska procesního. Otázkou hmotněprávně-deliktů má posoudit podle dosavadní právní úpravy.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá, že městský soud nedostatečně vysvětlil, proč se odchýlil od závěrů, které dříve učinil jeho jiný senát v obdobné věci žalobkyně ve výše uvedeném rozsudku

pokračování

sp. zn. 8 Ad 13/2016 (k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2018, čj. 1 Ads 404/2017-31). Jak ve vztahu k tomuto odlišnému rozhodnutí městského soudu, tak ve vztahu k posouzení věci samé, se odůvodnění napadeného rozsudku pohybuje v rovině subjektivního vnitřně rozporného přesvědčení soudu o skutkovém i právním stavu včetně naplnění skutkové podstaty správního deliktu, bez reflexe zákonné úpravy a ustálené judikatury. Stěžovatel nezpochybňuje, že v obou věcech byly okolnosti částečně odlišné, neboť žádné dvě věci nejsou zcela identické. Neshledává přesto důvod pro jejich rozdílné posouzení bez přesvědčivého odůvodnění. Soudem uvedené odlišnosti se týkají podmínek výkonu závislé práce, nikoli jejich definičních znaků. Městský soud tyto kategorie nepřípustně smísil (k tomu stěžovatel odkázal na rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2018, čj. 9 Ads 357/2017-42, a ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27). Závěry týkající se podmínek výkonu závislé práce sice mají ve vztahu ke skutkovému stavu vypovídací hodnotu, ale nejsou samy o sobě způsobilé potvrdit či vyvrátit závěr o naplnění znaků závislé práce. Proto např. není nutné zkoumat, jaké měli cizinci s vykonávanou činností náklady. Důvodem pro odlišné posouzení věcí tudíž nemůže být skutečnost, zda v nyní projednávané věci není k dispozici docházka či evidence pracovní doby, popř. zda cizinci byli či nebyli odměňováni podle počtu vyrobených kusů. Jestliže městský soud považoval za určující odlišnost, že v nynější věci byl prokázán výkon závislé práce v délce jednoho dne, zatímco ve věci sp. zn. 8 Ad 13/2016 šlo o období čítající několik měsíců, podle judikatury se ani prokázání závislé práce po jeden den nevylučuje se znakem soustavnosti (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35).

[8] Podstatné není ani pouhé tvrzení (subjektivní přesvědčení) pachatele správního deliktu, zda by se cizinci bez jeho pomoci užívali. Důvodem pro odlišné posouzení věcí nemůže být ani poukaz na odlišnou procesní aktivitu žalobkyně. Posledním důvodem, proč se městský soud odchýlil od závěrů rozsudku sp. zn. 8 Ad 13/2016 je odlišné hodnocení náročnosti, odbornosti a samostatnosti svářečské práce. Stěžovatel náhled městského soudu považuje za nesprávný. Soud závěry opřel o své přesvědčení o povaze svářečské práce obecně a náplni práce jakéhokoliv svářeče, aniž by se zabýval charakterem konkrétní práce. Z tohoto důvodu je napadený rozsudek také vnitřně rozporný, neboť jako důvod pro odchýlení se od uvedeného rozsudku zdůrazňuje odlišnosti obou věcí, ale sám věc posuzuje paušální optikou. Další důvod vnitřní rozpornosti spočívá v tom, že městský soud nesouhlasil s posouzením náročnosti, odbornosti a samostatnosti svářečské práce, ale sám připustil její výkon v rámci pracovněprávního vztahu.

[9] Městský soud shledal naplnění všech znaků závislé práce vyjma vztahu podřízenosti cizinců a nadřízenosti žalobkyně. Jak plyne i ze správních rozhodnutí, znak podřízenosti a nadřízenosti je dán tím, že žalobkyně přistupovala k trestání cizinců za porušení pracovní kázně, a tím, že cizinci akceptovali pokyny, které jim žalobkyně dávala (prostřednictvím svého klienta Avex). Samotné tvrzení žalobkyně, dle kterého byla ona závislá na cizincích, nemůže vyvrátit prokazanou ekonomickou závislost cizinců na žalobkyni. Ta jim znemožnila, aby měli ze své činnosti jiný ekonomický prospěch, než sama určila. Na fakturách zdánlivě samostatných podnikatelů byly také náklady na školení. Závěr o podřízenosti cizinců nemůže popřít ani jejich samostatnost při práci, neboť i zaměstnanec vykonává práci běžně samostatně, když obdrží pokyn k práci. Tak tomu bylo i v této věci. Stěžovatel poukázal rovněž na trvající jazykovou bariéru cizinců.

[10] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak městský soud posoudil společenskou škodlivost jednání žalobkyně. Podle rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 Afs 17/2007-135, se trestnost správních deliktů řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96 a Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, čj. 31 Af 23/2012-40, jednání naplňující formální znaky správního deliktu (trestného činu) naplňuje v běžných případech i materiální znak. V nyní posuzované věci nenastala žádná významná okolnost, která by vyloučila naplnění materiální stránky správního deliktu. Charakter a stupeň škodlivosti jednání žalobkyně se nachází v hranicích typové škodlivosti dané ve znacích skutkové podstaty. I v této části je navíc odůvodnění městského soudu vnitřně rozporné. Na jedné straně vytýká stěžovateli neprokázání společenské škodlivosti, na straně druhé městský soud dospěl k závěru, že při jednání takové závažnosti je možnost uložení napomenutí v případě žalobkyně čistě hypotetická s ohledem na předchozí sankční praxi, resp. sankční minulost žalobkyně. Soud také zcela pominul, že protiprávní jednání spočívalo jak v umožnění výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah, tak i bez povolení k zaměstnání.

[11] Za nesprávný považuje stěžovatel také závěr, dle kterého správní orgány měly zaměřit dokazování na zjištění skutečné vůle cizinců. Projednávaná věc není hraničním případem, ve kterém by vůle smluvních stran byla způsobila sehrát roli rozlišujícího kritéria. Pro výkon závislé práce je povinností (nikoli otázkou vhodnosti jako jedné z alternativ, jak to pojímá městský soud) uzavřít pracovněprávní vztah. Stěžovatel poukázal také na rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2010, čj. 1 Afs 124/2009-75, a jeho pasáž popisující ekonomickou výhodnost zaměstnávání osob samostatně výdělečně činných.

[12] Stěžovatel trvá na použitelnosti protokolu o kontrole jako důkazu použitelného ve správním řízení (k tomu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 Ads 437/2017-84). Závěr o naplnění znaků závislé práce byl opřen o množství dalších důkazů. Nesouhlasí ale se závěrem městského soudu, podle kterého by v rámci hodnocení důkazů měla být zohledňována jejich kvantita. Podle stěžovatele má být zohledněna jejich kvalita, tj. přesvědčivost. Co se týče závěrů městského soudu, jimiž zpochybnil případnost některých skutkových zjištění, resp. jejich vztah k věci, stěžovatel ve svém rozhodnutí jednoznačně uvedl, jaký vztah k věci mají nesrovnalosti mezi písemným vyhotovením faktur a výpovědí zhotovitelů o způsobu jejich vystavování. Stěžovatel považuje vyjádření žalobkyně ke způsobu vystavení faktur (jejich jednotném vzhledu) za účelové a má za to, že fakturace byla provedena jen proto, aby navodila dojem obchodněprávního vztahu. Ve fakturách ani nebyl uveden počet zhotovených výrobků, což svědčí o tom, že smluvní strany nemají přehled o zhotoveném díle a jeho ceně.

[13] Za nepřipadný považuje stěžovatel pokyn městského soudu, aby při dalším projednání věci buď prokázal, že cizinci měli o výkon práce ve standardním pracovněprávním vztahu zájem, a to ať již k žalobci nebo ke společnosti Avex, který jim nebyl umožněn, a tyto osoby je nutily k uzavření obchodněprávního vztahu, nebo že se cizinci nacházeli v objektivně horší situaci, než kdyby byli zaměstnání v pracovněprávním poměru. Stěžovatel tyto otázky nepovažuje za rozhodné pro posouzení věci a považuje skutkový stav za dostatečně zjištěný. I kdyby se ale ztotožnil s městským soudem, má za to, že ten mohl toliko uvést, v čem spatřuje skutkový stav za nedostatečně zjištěný, ale nemohl již stěžovateli ukládat, co by skutkový stav řádně doplnilo (byť mu dal

pokračování

městský soud na výběr). Pokud jde o požadavek městského soudu na srovnání podmínek výkonu práce cizinců se standardními zaměstnanci, stěžovatel poukázal na to, že žalobkyně nebyla postižena za spáchání správního deliktu (nyní přestupku) vymezeného v § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, spočívajícího v porušení povinnosti rovného odměňování podle § 309 odst. 5 zákoníku práce. Pokud jde o hodnocení smlouvy o dílo, resp. její výhodnosti ve srovnání s uzavřením pracovněprávního vztahu, není pro takové posouzení v případě naplnění znaků závislé práce prostor. Ze správních rozhodnutí se zřetelně podává, z jakých důvodů byla smlouva o dílo zastřeným právním jednáním. Nepřípadný je také pokyn městského soudu, aby stěžovatel zvážil odpovědnost společnosti Avex. Jak přílehlavě uvedl městský soud v rozsudku sp. zn. 8 Ad 13/2016, sporného správního deliktu se dopustí právnická osoba tím, že umožní výkon nelegální práce. Nemusí tedy jít o situaci, kdy je nelegální práce prováděna přímo pro přestupce, ale i o situaci, kdy je nelegální práce fakticky prováděna díky přestupci i pro jinou osobu.

[14] Nesprávný je také závazný právní názor městského soudu, aby stěžovatel při novém projednání věci postupoval z hlediska procesního podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatel má za to, že je třeba postupovat podle předchozí právní úpravy (k tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2019, čj. 30 A 26/2016-109). Nesouhlasí ani s tím, aby v otázce odpovědnosti a sankce postupoval podle dřívější právní úpravy (před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky), takovému postupu nesvědčí § 112 odst. 3 daného zákona.

[15] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Stěžovatel uplatnil kasační námitky, které lze z hlediska jejich obsahu podřadit pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že městský soud nedostatečně odůvodnil, proč nyní rozhodl jinak než jiný jeho senát v obdobné věci shodných účastníků. Současně má za to, že v případě pracovníků žalobkyně prokázal naplnění všech znaků závislé práce, a proto jsou závěry městského soudu nesprávné. Zpochybňuje rovněž výklad přechodných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a z něj plynoucí závazný právní názor o aplikovatelnosti daného zákona na posuzovanou věc, resp. další průběh řízení.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami týkajícími se aplikace přechodných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť vyjasnění zákonného rámce aplikovatelného na posuzovanou věc musí nutně předcházet samotnému posouzení věci. Žalobkyně se měla správního deliktu dopustit dne 9. 2. 2016 a zákon o odpovědnosti za přestupky se stal účinným dne 1. 7. 2017. Městský soud neshledal důvodnou stěžovatelem zvolenou dichotomii právních režimů pro posouzení samotné odpovědnosti

žalobkyně na straně jedné a otázky trestu na straně druhé a dospěl k závěru, že z hlediska hmotného práva měla být věc v obou otázkách posouzena „podle dosavadní právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu“. Svůj závěr zdůvodnil tím, že nový druh správního trestu – tj. napomenutí – sám o sobě nepostačuje k závěru, že nová úprava je z hlediska ukládání trestu pro žalobkyni příznivější ve smyslu § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť uložení této sankce je s ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci čistě hypotetické. Na tento závěr nyní stěžovatel v kasační stížnosti reaguje námitkou, podle které „dikce ust. § 112 odst. 3 přestupkového zákona pro takový postup nesvědčí“. Takto vznesená námitka se ocitá na samé hraně projednatelnosti, neboť nijak konkrétně nereaguje na odůvodnění závěru učiněného městským soudem, který přezkoumatelně vyložil, z jakého důvodu neshledal důvody pro aplikaci daného ustanovení. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 11/2011-90, kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu. Z judikatury zdejšího soudu týkající se výkladu § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky plyne, že použití zásady retroaktivity ve prospěch pachatele připadá v úvahu pouze v případech, na které by nové příznivější ustanovení alespoň teoreticky mohlo dopadat (viz rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2018, čj. 4 As 96/2018-45), přičemž městský soud odpovídajícím způsobem vyložil, proč by nově zavedený druh správního trestu na posuzovanou věc dopadnout nemohl. Tento jeho závěr přitom není zjevně nesprávný, resp. zjevně rozporný s § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, na který stěžovatel odkazuje.

[20] Co se týče námitky týkající se výkladu přechodných ustanovení relevantních pro posouzení, podle jakého právního předpisu má žalovaný postupovat po vrácení věci z hlediska procesního, mělo by posouzení této námitky význam pouze tehdy, pokud by Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a věc by se v důsledku rozhodnutí městského soudu vrátila stěžovateli k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek městského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a zavázal jej právním názorem týkajícím se žalobních námitek, kterými se městský soud zabýval ve věci samé (viz níže), není na místě se v projednávané věci v dané fázi řízení touto námitkou (výkladem § 112 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky) zabývat. Toliko nad rámec výše uvedeného v této souvislosti kasační soud v obecné rovině upozorňuje na svoji stávající judikaturu, podle níž postup podle dosavadních procesních předpisů za účinnosti nového procesního předpisu je vždy výjimkou, která se použije pouze tam, kde tak přechodná ustanovení nového zákona výslovně stanoví (viz rozsudky ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, či ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100).

[21] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nedostatečně odůvodnil, proč se odchýlil od závěrů rozsudku sp. zn. 8 Ad 13/2016, který se týkal shodného správního deliktu spáchaného žalobkyní již dříve a v němž městský soud (na rozdíl od nyní posuzované věci) žalobu zamítl. Jak plyne i ze stěžovatelem odkazovaného rozsudku NSS sp. zn. 1 Ads 404/2017, jestliže se krajský soud argumentačně nevypořádá s dřívějším právním názorem vysloveným krajským soudem v obdobné či srovnatelné věci, může to za určitých podmínek vést ke zrušení takového rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti (srov. též rozsudky NSS ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51, č. 1424/2008 Sb. NSS, a ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83, č. 398/2004 Sb. NSS). Toto pochybení nicméně

pokračování

nemusí vést bez dalšího ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud v takových případech váží rovněž efektivitu soudního přezkumu. Pokud například krajský soud pochybil ve své starší judikatuře, nemůže to mít za následek, že je svým pochybením vázán i v dalších případech (viz např. rozsudek ze dne 16. 6. 2011, čj. 2 As 38/2011-70). K tomu, aby nezohlednění prejudikatury bylo důvodem ke zrušení přezkoumávaného rozsudku, zásadně musí přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany (viz výše citovaný rozsudek sp. zn. 2 As 94/2006 nebo rozsudek ze dne 20. 8. 2009, čj. 2 As 21/2009-98). S odlišnou mírou „přísnosti“ Nejvyšší správní soud posuzuje také situace, kdy krajský soud dospěje k odlišným závěrům ve skutkově a právně „pouze“ obdobné věci, a situace, kdy rozdílně vyhodnotí totožnou věc mezi týmiž účastníky (srov. např. rozsudek ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 Afs 35/2008-60).

[22] Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud v napadeném rozsudku uvedeným judikaturním požadavkům nedostál. Z jeho odůvodnění plyne, že si byl předchozího rozsudku osmého senátu městského soudu ve věci shodných účastníků vědom a přezkoumatelně vyložil důvody, pro které v nyní posuzované věci dospěl k odlišným závěrům. Takový postup sám o sobě nelze považovat za zapovězený, pokud je transparentně a racionálně vysvětlen. Posuzované věci se od sebe totiž mohou odlišovat (ať již z hlediska zjištěných skutkových okolností či podoby vznesených námitek předurčujících soudní přezkum) nebo se může rozcházet názor jednotlivých senátů městského soudu (či jednotlivých krajských soudů) na výklad zákona či dostatečnost skutkových zjištění nezbytných pro posouzení určitých právních otázek. Zda jsou závěry, na kterých bylo pozdější rozhodnutí založeno, správné, je již otázkou věcného posouzení, nikoli nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[23] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení námítka, podle které stěžovatel zjistil skutkový stav dostatečně. V této souvislosti je vhodné shrnout alespoň základní skutkové okolnosti nynější věci. Žalobkyně byla v rozhodné době agenturou práce, která měla uzavřenou rámcovou smlouvu o dílo se společností Avex, na jejímž základě (a na základě konkrétních objednávek) měla dané společnosti dodávat kovové palety, kontejnery a regály. Žalobkyně tuto zakázku zajišťovala výlučně prostřednictvím pracovníků vietnamské státní příslušnosti, kteří na území ČR pobývali na základě povolení k pobytu za účelem podnikání, a s nimiž žalobkyně uzavírala smlouvy o dílo. Z formálního hlediska měla žalobkyně jen tři zaměstnance (jednatelku, její sekretářku a asistentku). Vietnamské pracovníky vykonávali práci přímo v areálu společnosti Avex, kde svářeli uvedené výrobky. Pracovníci nevykonávali činnost pro jiné subjekty než pro žalobkyni a byli měsíčně odměňováni na základě vystavených faktur. Dle skutkové verze předestřené žalobkyní (kterou v rámci svědeckých výpovědí potvrdili i tito pracovníci) měla žalobkyně od společnosti Avex pronajatá jednotlivá vymezená místa v hale určená pro svařování a také pracovní nástroje. Na tato místa a nástroje měla žalobkyně následně uzavírat s pracovníky podnájemní smlouvy.

[24] Z hlediska naplnění definičních znaků závislé práce, jak byly výše uvedeny a které jsou upraveny v § 2 odst. 1 zákoníku práce a podrobněji definovány např. v rozsudku NSS sp. zn. 6 Ads 46/2013, z něž vyšel i městský soud v napadeném rozsudku, je mezi správními orgány a městským soudem sporné pouze naplnění znaku podřízenosti

pracovníků na straně jedné a nadřízenosti žalobkyně na straně druhé. V nyní posuzované věci pracovníci nevykonávali činnost pro žádný jiný subjekt než pro žalobkyni, a byli proto z hlediska svých příjmů zcela odkázáni na odměnu poskytovanou žalobkyní. To nezpochybnil ani městský soud v napadeném rozsudku. Pouze tuto skutečnost nepovažoval za dostačující k učinění závěru o naplnění sporného znaku závislé práce. Poukazoval proto na některé další skutečnosti, které podle jeho názoru správní orgány musely prokázat, aby mohly učinit závěr o naplnění znaku nadřízenosti a podřízenosti. Podle Nejvyššího správního soudu ale městským soudem učiněné závěry nemohou z následujících důvodů obstát.

[25] Správní orgány své závěry o nadřízenosti žalobkyně založily kromě hospodářské závislosti (plynoucí z průměrného měsíčního příjmu pracovníků ve výši 39 787 Kč) i na dalších skutečnostech. Poukázaly na to, že pracovníci byli podle faktur trestáni za porušení pracovní kázně, přičemž pracovní kázeň lze definovat jako zaměstnavatelem vytvořený soubor pravidel chování a jednání určený zaměstnancům. Dále poukazovaly na to, že zaměstnanci (mistři) ze společnosti Avex udíleli pokyny i vietnamským pracovníkům a kontrolovali jejich výrobky. I kdyby se tak nedělo z přímého pokynu žalobkyně, prokazuje to podřízené chování pracovníků vůči žalobkyni i jejímu klientovi. Naplnění tohoto znaku se podle správních orgánů pojilo i s jiným definičním znakem – práce podle pokynů zaměstnavatele. Hlavním pokynem zde bylo, aby pracovníci pracovali na pracovišti společnosti Avex. Pracovníci také museli dodržovat stanovené postupy, neboť výrobky svařovali podle obdržené výkresové dokumentace a stanoveného časového plánu. Ve fakturách zdánlivě samostatných podnikatelů byly z odměny odečítány náklady za školení, tj. v podstatě jejich vzdělávání. Žalobkyně také pracovníkům zajistila pracoviště a potřebné nástroje. Byť pracovníci tvrdili, že jí za ně platí nájemné (resp. podnájemné), tuto skutečnost žalobkyně neprokázala.

[26] Přezkum ze strany Nejvyššího správního soudu je omezen toliko na posouzení otázky, zda správní orgány dostatečně prokázaly (měly dostatečnou oporu ve spisu pro závěr o) naplnění definičního znaku spočívajícího v nadřízenosti a podřízenosti. Vzhledem k tomu, že zbylé definiční znaky městský soud shledal jako naplněné, by v případě prokázání znaku nadřízenosti a podřízenosti bylo nutné kvalifikovat činnost vykonávanou pracovníky jako závislou práci, přičemž tu lze vykonávat pouze v rámci pracovněprávního vztahu (§ 3 zákoníku práce). Pro posouzení věci není podstatné, zda měli pracovníci s žalobkyní uzavřeny formálně dohody o dílo a disponovali živnostenským oprávněním, neboť významný je pouze skutečný charakter vykonávané činnosti a faktického vztahu mezi žalobkyní a pracovníky (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, nebo ze dne 30. 10. 2020, čj. 3 Ads 106/2019-29). Povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah a pracovníci ve skutečnosti vykonávali závislou práci, leží na správním orgánu, jelikož jeho úlohou je vyvrátit tvrzení účastníka řízení o tom, že se o takový zastřený pracovněprávní vztah nejedná (viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. 6 A 45/2001-31). Současně platí, že posouzení závislosti práce je výsledkem komplexního hodnocení. Nelze tedy závěr o její existenci zvrátit tím, že se některá z mnoha okolností, které ji prokazují, ukáže být nepravdivou nebo nejistou. Pro změnu tohoto závěru by bylo nutné zpochybnit správnost zjištěných skutečností a úsudků o nich v takovém rozsahu, že by zbylé okolnosti již ani ve svém vzájemném kontextu neobstály (viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 5 Ads 208/2019-33).

pokračování

[27] Ve vztahu ke spornému definičnímu znaku spočívajícímu ve vzájemné nadřízenosti a podřízenosti lze vyjít z výše uvedeného rozsudku NSS sp. zn. 6 Ads 46/2013 nebo rozsudku ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015-24, podle kterých jde o znak vyvěrající z osobní (ať již ekonomické či jiné) závislosti zaměstnance na zaměstnavateli, který pomáhá odlišit závislou práci od mezilidské výpomoci. K věrohodnému prokázání jeho naplnění bude typicky velmi významné zjištění, že pracovník pobírá odměnu, která není jen drobnou protihodnotou, ale tvoří ekonomicky významný zdroj jeho příjmů. Judikatura zdejšího soudu dokonce v prvním z výše uvedených rozsudků hovoří o „*vztahu nadřízenosti a podřízenosti, resp. výkonu práce za odměnu*“. O naplnění tohoto znaku mohou ale kromě samotného odměňování vypovídat i další skutečnosti, jako například snaha zaměstnance vyhovět pokynům zaměstnavatele.

[28] Městský soud v napadeném rozsudku učinil závěr, že samotná ekonomická závislost nemůže být dostatečná k naplnění znaku nadřízenosti a podřízenosti. V tomto směru poukázal na „mnoho případů“, kdy osoby samostatně výdělečně činné legálně a z legitimních důvodů dodávají zboží pouze jedinému odběrateli, na kterém jsou z tohoto důvodu také ekonomicky závislé. Jedná se o jejich legitimní podnikatelské rozhodnutí učiněné po uvážení výhod a rizik. Podle městského soudu proto ekonomická závislost nemůže svědčit o tom, že by se jednalo o obcházení pravidel závislé práce. K tomu odkázal na judikaturu týkající se kritérií závislé práce z pohledu daňového, ve které soud za jedno z hledisek závislosti, resp. ilegální závislé práce, označil poškození zaměstnance plynoucí z neuzavření pracovněprávního vztahu. Takové závěry, které byly městským soudem vztaženy k naplnění znaku podřízenosti a nadřízenosti, však v dané věci nemohou obstát. Jak totiž plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu, naplnit znak nadřízenosti a podřízenosti mohou právě i osoby, které skutečně vykonávají činnost samostatně, ale současně jsou ekonomicky závislé na svém odběrateli. Naplnění pouze tohoto dílčího znaku závislé práce totiž nevede k (absurdnímu) závěru, že by se osoby samostatně výdělečně činné dopustily přestupku nelegální práce jen kvůli tomu, že se staly z hlediska obživy závislé na jediném zákazníkovi. Sice je pravdou, že „*finanční závislost smluvního partnera na jiném je běžná v ekonomických vztazích a nečiní z tohoto vztahu závislou práci*“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 Afs 84/2017-35), ale stále je jejím významným indikátorem. Znak nadřízenosti a podřízenosti je pouze jedním ze znaků závislé práce a osoba, která skutečně vykonává samostatnou činnost, tedy nebude vykonávat závislou práci ani při své finanční závislosti (a tedy naplnění znaku podřízenosti) na jediném klientovi, neboť některé další znaky nenaplní – v úvahu zde připadá zejm. výkon práce jménem zaměstnavatele (obdobně viz výše uvedený rozsudek NSS sp. zn. 5 Ads 208/2019). Jak navíc příležitostně poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, správní orgány v nyní posuzované věci nezaložily závěr o nadřízenosti žalobkyně toliko na základě prokázané ekonomické závislosti pracovníků, ale poukázaly také na řadu dalších dílčích okolností (viz bod [25] tohoto rozsudku), z nichž některé sice mohly svědčit spíše samostatné činnosti pracovníků (např. zmiňované odečítání nákladů za školení), v celkovém kontextu ale svědčí závislé práci.

[29] Ve shodě se stěžovatelem považuje Nejvyšší správní soud závěry městského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu za nesprávné a ve světle výše uvedené judikatury lze skutková zjištění správních orgánů považovat za dostatečná. Plyne z nich především

stěžejní faktor podřízenosti, tedy naprostá ekonomická závislost pracovníků na žalobkyni. Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelem v tom, že o podřízenosti pracovníků svědčí také další výše uvedená skutková zjištění správních orgánů, byť ta do značné míry souvisí převážně s jinými definičními znaky závislé práce. Požadavky městského soudu na doplnění dokazování naopak shledává Nejvyšší správní soud zčásti nadbytečné a zčásti irelevantní ve vztahu k posouzení vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

[30] Podle městského soudu by pracovníkům neměla být pracovněprávní ochrana vnucována, aniž by byla zjištěna jejich vůle. Tím spíše, pokud si pracovníci na smluvní nastavení spolupráce nikdy nestěžovali nebo pokud není správními orgány prokázáno, že se nacházejí ve významně horším postavení oproti zaměstnancům – teprve v takovém případě by měla nastoupit ochrana v rámci pracovního práva. Takový požadavek na zjišťování vůle pracovníků a srovnávání výhodnosti či nevýhodnosti formálně sjednaných podmínek spolupráce ale nemá v posuzování této věci místo. Jak bylo výše již uvedeno, jestliže určitá činnost naplňuje znaky všechny znaky závislé práce, lze ji podle § 3 zákoníku práce vykonávat výlučně v rámci základního pracovněprávního vztahu. Z toho *a contrario* plyne, že dané ustanovení zakazuje takovou činnost vykonávat v rámci jiného smluvního vztahu (viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 Ads 52/2014-37, č. 3080/2014 Sb. NSS). To vyplývá také z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2016, I. ÚS 190/15, podle něhož ustanovení zákoníku práce, která definují závislou práci, jsou relativně (jednostranně) kogentní. Vymezují právní vztahy, které se řídí zákoníkem práce vždy, ale nebrání ani tomu, aby si v jiných případech strany režim zákoníku práce zvolily. Argumentace městského soudu smluvní svobodou je zde proto lichá. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2018, čj. 9 Ads 357/2017-42, účelem právní úpravy v § 2 a § 3 zákoníku práce je právě jisté nezbytné omezení smluvní svobody ve prospěch zaměstnanců jako „slabší strany“ a příkaz adresátům právní normy jednat (tj. kontrahovat) způsobem uvedeným v zákoně. Smluvní svoboda je tedy omezena co se týče smluvního typu (musí jít o základní pracovněprávní vztahy), není ovšem omezena ohledně obsahu smlouvy, jenž závisí na vůli stran (s výhradou kogentních ustanovení zákona).

[31] Tato regulace ale nesleduje především (jen) ochranu zájmů fyzických osob vykonávajících danou činnost, jak by mohlo plynout z napadeného rozsudku, ale také ochranu pracovního trhu jako takového (viz rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018-29, odst. 16). Z hlediska posouzení otázky, zda žalobkyně spáchala sporný správní delikt, proto není na žalobkyni a jejích pracovnících, aby uvážili, v jakém smluvním vztahu by spolu chtěli spolupracovat, byť by pro ně jiné řešení než práce v základním pracovněprávním vztahu mohlo být výhodnější. V určitých hlediscích výkon práce mimo pracovněprávní vztah také často výhodnější skutečně je (zmínit lze zejména zatížení povinnými odvody na sociální a zdravotní pojištění), což subjekty na obou stranách nepochybně v praxi motivuje k tomu, aby se jeho uzavření vyhýbaly. Pro posouzení, zda určitá činnost naplnila znaky závislé práce, jsou nicméně tyto otázky v zásadě bez významu. Městský soud v této souvislosti především vyšel z judikатурních závěrů týkajících se posuzování závislé činnosti pro daňové účely, která hovoří také o posuzování „*vůle kooperujících osob*“. Z této (daňové) judikatury sice lze v zásadě vyvozovat závěry aplikovatelné i v nyní posuzované oblasti (regulace zaměstnanosti), avšak v nyní projednávané věci se tyto závěry nemohou použít v takové míře a podobě, jak učinil městský soud v napadeném rozsudku. Je třeba totiž zdůraznit, že Nejvyšší správní

pokračování

soud ve zmiňované daňové judikatuře sice připustil, že určité činnosti skutečně lze vykonávat jak v rámci pracovněprávního vztahu, tak samostatně, přičemž v takových případech je na smluvních stranách, aby si sjednaly formu spolupráce, která jim bude více vyhovovat. Důsledkem toho ale nesmí být předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu spočívajícího v ryze závislé činnosti (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2014, čj. 6 Afs 85/2014-39, výše citovaný rozsudek sp. zn. 2 Afs 84/2017 nebo rozsudek ze dne 16. 1. 2020, čj. 1 Ads 385/2018-30). Jinými slovy, tam, kde daná činnost zjevně naplní všechny znaky závislé práce, takovou volbu smluvní strany ani dle daňové judikatury nemají.

[32] Městský soud za klíčový nedostatek v dané věci označil to, že správní orgány neprovedly důslednou komparaci způsobu odměňování a dalších pracovních podmínek mezi vietnamskými pracovníky, kteří měli s žalobkyní uzavřenou smlouvu o dílo, a kmenovými zaměstnanci společnosti Avex, s nimiž pracovali na jednom pracovišti. Nejvyšší správní soud se zde ztotožňuje se stěžovatelem, který poukazuje na to, že takový závazný právní názor je nepřijatelný, protože žalobkyně není trestána za spáchání správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, spočívajícího v porušení povinnosti rovného odměňování agenturních a „kmenových“ pracovníků podle § 309 odst. 5 zákoníku práce. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, co by pro účely posouzení otázky, zda byla žalobkyně vůči vietnamským pracovníkům v nadřazeném postavení, mohlo přinést zjištění, jak byli odměňováni zaměstnanci jiného subjektu (který není účastníkem řízení) nebo jaké byly další pracovní podmínky zaměstnanců tohoto jiného subjektu. Ať už byly pracovní podmínky podstatně lepší nebo horší klíčové je, zda ve vztahu k žalobkyni správní orgány provedly dostatečná skutková zjištění k jejich posouzení pro účely vytykaného správního deliktu. Kromě výše uvedeného (stěžovatelem poukazovaného) správního deliktu si lze relevanci uvedených (městským soudem požadovaných) zjištění představit také pro účely posouzení správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti postihujícího zastřené zprostředkování zaměstnání či jeho umožnění, čili zastřené agenturní zaměstnávání. Ani tak ale správní orgány jednání žalobkyně v této věci nekvalifikovaly, tudíž není nutné se k němu blíže vyjadřovat a vést tímto směrem další dokazování. Stejně tak by relevanci (byť spíše ve vztahu k jiným definičním znakům závislé práce než je nadřazenost) mohlo mít srovnání pracovních podmínek vietnamských pracovníků se smlouvou o dílo a případných kmenových zaměstnanců žalobkyně (viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2018, čj. 1 Ads 437/2017-84, odst. 35). V nyní posuzované věci ale žalobkyně kromě tří zaměstnankyň ve vedení společnosti žádné zaměstnance ve výrobě neměla a své smluvní závazky zajišťovala výlučně cestou uzavírání smluv o dílo. I způsob výkonu práce navíc nebyl zcela standardní, neboť práce neprobíhala na pracovišti žalobkyně, ale pracovníci zajišťovali plnění závazků žalobkyně výkonem práce na pracovišti jiného subjektu (odběratele žalobkyně – společnosti Avex). Nadbytečné jsou proto i další úvahy městského soudu o tom, jestli některé z provedených důkazů dostatečně vypovídají o srovnatelnosti pracovních podmínek těchto dvou skupin pracovníků.

[33] Jestliže výše uvedené srovnání pracovních podmínek vietnamských pracovníků a kmenových zaměstnanců společnosti Avex není pro nyní posuzovanou věc (stejně jako hodnocení výhodnosti formálně smluvního rámce) relevantní, není nutné se ani blíže zabývat částí napadeného rozsudku, která žalovanému vytýkala, že se ve vztahu k tomuto

srovnání nedostatečně zabývaly některými spornými skutečnostmi, resp. rozpory ve výpovědích osob v rámci poskytování součinnosti při kontrole a jejich následných výpovědích jako svědků ve správním řízení. Uvedené platí tím spíše, že relevantní zjištění pro posouzení vztahu nadřízenosti plynou z listinných důkazů a ani svědecké výpovědi je nezpochybnily [tj. z faktur a svědeckých výpovědí zjištěná výlučnost příjmů a z toho plynoucí ekonomická závislost pracovníků na žalobkyni, na faktuře zachycené pokutování za porušení pracovní kázně, nesporné zajištění pracoviště a pracovního náradí (ať už pracovníci žalobkyni za jejich obstarání skutečně platili či nikoli), a v konečném důsledku i zajištění práce na pracovišti společnosti Avex jako takové].

[34] V průběhu správního řízení vyvstala určitá nesrovnalost ve výpovědích vietnamských pracovníků, kteří tvrdili, že vystavují faktury ve vietnamštině, ale ve správním spisu byly založeny faktury v češtině. Městský soud k tomu uvedl, že silným důkazem podřízenosti by bylo, pokud by správní orgány prokázaly, že tyto faktury fakticky za pracovníky vystavovala žalobkyně (která tvrdila, že zajistila jen jejich překlad) a tím rozhodovala o výši splatné odměny. Nejvyšší správní soud sice souhlasí, že by se o silný důkaz podřízenosti jednalo, nicméně i skutečnosti správními orgány zjištěné lze se shora uvedených důvodů považovat za dostatečné. I v tomto směru je proto důvodná kasační námitka, dle které jsou požadavky městského soudu na doplnění dokazování nesprávné.

[35] Lze dodat, že Nejvyšší správní soud se nezabýval kasační námitkou týkající se posouzení společenské škodlivosti. Městský soud v bodě 96. napadeného rozsudku uvedl, že skutková zjištění o výhodnosti nastavené smluvní spolupráce pro pracovníky neplynou ani z části správního rozhodnutí, která se zabývala posouzením společenské škodlivosti sporného jednání. Stěžovatel se v ní vyjadřoval ke konkrétním aspektům, v nichž jsou při tzv. švarcsystému znevýhodněni pracovníci vykonávající závislou práci mimo zaměstnanecký poměr. Kasační soud nicméně již výše dospěl k závěru, že otázka výhodnosti není pro posouzení věci z hlediska uplatněných kasačních námitek rozhodná, tudíž ani daná část napadeného rozsudku nemůže obstát. Stěžovatel si ji navíc zřejmě vyložil poněkud nepřesně, neboť městský soud prostřednictvím daných závěrů nezpochyboval společenskou škodlivost daného jednání (bylo-li by prokázáno). Dospěl pouze k tomu, že stěžovatelem uvedená typová znevýhodnění při výkonu nelegální práce (rozsah ochrany při skončení výkonu závislé práce, odměňování za práci v noční době, přesčasy, a náhrady škod při případném pracovním úrazu, poskytování a čerpání dovolené, náhrad za nemoc, atp.) neprokazují, že pracovníci přesto mohli mít vůli do takového smluvního vztahu vstoupit.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jak kasační soud shora vyložil, závěry městského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu – jde-li o posouzení sporného znaku nadřízenosti a podřízenosti – byly nesprávné, přičemž ve světle již existující judikatury správních soudů lze skutková zjištění správních orgánů v tomto ohledu považovat v dané věci za dostatečná. Městský soud je v dalším

pokračování

řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[37] Městský soud rozhodne v dalším řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. března 2022

Milan Podhrázký  
předseda senátu