



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Maxikov s. r. o. – v likvidaci**, se sídlem Hodonín, Národní třída 300/24, zastoupeného Mgr. Tomášem Cimbotou, advokátem se sídlem Olomouc, Horní náměstí 7, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2020, č. j. 29 Ad 11/2018-106,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „oblastní inspektorát“) svým rozhodnutím ze dne 19. 3. 2018, č. j. 1457/9.30/18-19, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za což mu uložil pokutu ve výši 540 000 Kč. Přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se žalobce dopustil tím, že umožnil osmi pracovníkům ukrajinské státní příslušnosti (dále jen „pracovníci“), kteří byli svým zaměstnavatelem, zahraničním subjektem Stand Group sp. z. o. o., se sídlem Polsko, Świdnica, Rynek 1a (dále jen „Stand Group“), vysláni k výkonu práce na pracoviště „bala

ML-1 a hala 3a“ v areálu společnosti Slovácké strojírny, akciová společnost, na adrese Uherský Brod, Nivnická 1763 (dále jen „pracoviště“), výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Pracovníkům byl umožněn výkon závislé práce spočívající v zámečnických a obráběcích pracích, a to bez povolení k zaměstnání, čímž bylo porušeno ustanovení § 95 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 95 odst. 3 tohoto zákona. Správního deliktu dle § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, se žalobce dopustil tím, že neměl dne 10. 5. 2017 v místě pracoviště kopii dohody o pracovní činnosti zaměstnance P. B., nar. X, který toho dne vykonával na daném pracovišti pro žalobce závislou práci, čímž porušil § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[2] Státní úřad inspekce práce (dále jen „žalovaný“), jako odvolací orgán, rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č. j. 3264/1.0/18-4, změnil časové znění zákonných ustanovení uvedených ve výroku I. v části A) prvostupňového rozhodnutí, a to tak, že slova „*dle ust. § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti*“ nahradil slovy: „*dle ust. § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017*“ a slova „*ve spojení s ust. § 95 odst. zákona o zaměstnanosti*“ nahradil slovy: „*ve spojení s ust. § 95 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 14. 8. 2017*“. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl. Toto rozhodnutí žalobkyně napadla žalobou.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou; krajský soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2020, č. j. 29 Ad 11/2018-106, tuto žalobu zamítl.

[4] Krajský soud se předně zabýval posouzením odpovědnosti žalobce za spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Posuzoval, zda činnost pracovníků spočívala v samostatném zhotovení díla či pouze v dodání pracovní síly, tedy jaký byl skutečný charakter jejich činnosti. Zodpovězení této otázky bylo zásadní pro posouzení, zda pracovníci pro výkon práce potřebovali povolení k zaměstnání, či zda se na ně vztahovala výjimka dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Žalobce nesouhlasil se závěry správních orgánů, že umožnil osmi pracovníkům výkon nelegální závislé práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, tj. nezajistil jim povolení k zaměstnání, ačkoliv k tomu byl dle § 95 odst. 3 zákona o zaměstnanosti povinen. Namítal, že se na tento případ vztahuje výjimka dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti a pracovníci tudíž povolení k zaměstnání nepotřebovali, neboť byli zaměstnání u společnosti Stand Group; žalobce měl s touto společností uzavřenou rámcovou smlouvu o dílo ze dne 10. 2. 2017. K tomu odkázal na čl. 39 Smlouvy o fungování EU, na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2011, č. j 9 Ca 237/2008-47, na kontrolní protokol inspektorátu práce ze dne 28. 7. 2014 a na sdělení Úřadu práce ČR, kterému žalobce všechny osoby přihlásil ve smyslu *Informace – vyslání k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy nebo cizince, který nepotřebuje povolení k zaměstnání na území České republiky*. Pracovníci dle žalobce na území České republiky nepobývali déle než 90 dní.

[5] Krajský soud této námitce nepřisvědčil. Uvedl, že skutečným cílem spolupráce mezi společnostmi Stand Group a žalobcem bylo zajištění pracovníků pro žalobce, který neměl dostatek vlastních zaměstnanců pro splnění zakázky pro společnost Slovácké strojírny. Pracovníci vykonávali na pronajatém pracovišti stejné zámečnické a svářečské práce jako zaměstnanci žalobce, čímž se podíleli na finálním výrobku pro společnost Slovácké strojírny. Nejednalo se tedy o poskytnutí služby spočívající ve zhotovení díla pro

pokračování

žalobce, jelikož nešlo o konkrétní dílo s danými vlastnostmi, na jejichž základě by bylo možné určit jeho výsledek a případnou odpovědnost za vady; reálně šlo pouze o dočasné přidělení zaměstnanců společnosti Stand Group k výkonu závislé práce pro žalobce. Pracovníci byli kontrolováni zaměstnanci žalobce i zaměstnanci společnosti Slovácké strojírna, na pracovišti se nenacházel nikdo z vedení společnosti Stand Group, tudíž se tato společnost na práci svých zaměstnanců nijak nepodílela, neurčovala jim pracovní dobu, neorganizovala práci a nekontroloval její provedení. Pracovníci používali pracovní nástroje a zařízení žalobce, které byly pronajaty od Slováckých strojíren. Na základě těchto skutečností krajský soud aproboval názor správních orgánů, že společnost Stand Group dodávala své zaměstnance k výkonu práce pro žalobkyni a fakticky tak působila jako agentura práce, zaměstnávající cizince z třetích zemí za účelem dočasného přidělování k výkonu práce u žalobce.

[6] Dále krajský soud uvedl, že z provedeného dokazování vyplynulo, že zaměstnanci byli přivezeni z Ukrajiny do Polska, kde podepsali pracovní smlouvy, absolvovali školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a následně byli převezeni do České republiky. Pro společnost Stand Group v Polsku pracovníci vůbec nepracovali, práci vykonávali jen na území České republiky. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31 (publikovaný pod č. 3713/2018 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle něhož se § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti vztahuje pouze na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 96/71/ES a na vyslání pracovníků, spočívající v poskytnutí pracovní síly, avšak pouze za podmínky, že vyslání pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo. Podle krajského soudu v dané věci představovalo vyslání pracovníků do České republiky samotný předmět poskytování služby; šlo o vyslání za účelem poskytnutí pracovní síly. Rámcová smlouva o dílo představovala pouze formální zástěrku pro faktické poskytnutí ukrajinských pracovníků pro českou společnost, vykazující znaky agenturního zaměstnávání, pro něž je vyžadováno povolení k zaměstnání. Nejednalo se tak o případ, na který dopadá výjimka uvedená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.

[7] K odkazu žalobce na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES krajský soud uvedl, že šlo pouze o odkaz obecný; v této souvislosti poukázal na rozhodnutí oblastního inspektorátu, který se evropskou úpravou a judikaturou ve svém rozhodnutí dostatečně zabýval. Dále upozornil, že i v předloženém informačním letáku „*Vysílání ukrajinských občanů do České republiky k výkonu práce z jiného členského státu Evropské unie*“ bylo výslovně uvedeno, že „[v]ykonává-li vyslaný pracovník pro českého podnikatele nebo firmu závislou práci, jakou vykonávají jeho vlastní zaměstnanci, a v obdobném postavení jako oni, nejedná se o službu.“

[8] Krajský soud přisvědčil názoru žalobce, že samotné uzavření smlouvy o dílo není smlouvou o vyslání k výkonu práce dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a tudíž jen na základě uzavření smlouvy o dílo nevzniká povinnost opatřit si povolení dle § 95 zákona o zaměstnanosti. V daném případě bylo však prokázáno, že ačkoliv byla formálně uzavřena smlouva o dílo, fakticky společnost Stand Group pro žalobce žádné dílo nezhotovovala. Relevantní nebylo ani tvrzení žalobce o délce výkonu práce.

[9] K namítanému nedostatečnému zjištění skutkového stavu krajský soud konstatoval, že správní orgány vycházely z dostatečného řetězce důkazů, přičemž zjistily skutkový stav, o němž nebyly důvodné pochybnosti a naplnily tak zásadu materiální pravdy. Oblastní inspektorát provedl několik svědeckých výpovědí a listinných důkazů a zabýval se tím, zda formální tvrzení (uzavření rámcové smlouvy o dílo mezi žalobkyní a společností Stand Group) odpovídalo reálnému stavu věci, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Nebylo tak třeba provádět důkaz svědeckou výpovědí pracovníků či opatřovat vyjádření společnosti Stand Group, jelikož podstata spolupráce mezi žalobkyní a touto společností byla prokázána bez důvodných pochybností. Nadto těžiště dokazování leželo na úrovni zjištění skutečné spolupráce mezi žalobkyní a společností Stand Group; v tomto směru žalobce provedení dalších důkazů nenavrhol. K namítané výpovědi zaměstnance společnosti Slovácké strojírný krajský soud uvedl, že z ní nevyplývá, že by pracovníci prováděli pro žalobce samostatně určitelné dílo, jak bylo tvrzeno žalobou. Oblastní inspektorát nezpochyboval platnost smlouvy o dílo, pouze jí nepřiznal důkazní hodnotu.

[10] Krajský soud aproboval rovněž závěry správních orgánů o odpovědnosti žalobce za spáchání přestupku ve smyslu ustanovení § 140 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Bližší rekapitulace jeho úvah by byla nadbytečná, neboť proti nim kasační stížnost nemíří.

[11] Konečně, pokud jde o výši uložené pokuty, krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, dle kterého správní orgán při stanovení výše sankce vychází z osobních a majetkových poměrů, které doložil samotný účastník, případně, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení. Žalobce, ačkoliv byl opakovaně upozorňován na doložení těchto informací, tak neučinil, a proto správní orgány vycházely z veřejně přístupných rejstříků a ze skutečností zjištěných při vlastní kontrolní činnosti (doložené faktury). Jako mírně polehčující okolnost oblastní inspektorát hodnotil skutečnost, že se jednalo o první přestupek žalobce na úseku zaměstnanosti. Argumentaci žalobce, že podnikal teprve krátce, správní orgán zohlednil, ale nemohl jen na tomto základě uložit pokutu neúměrně nízkou, neboť by byl tento postup diskriminační vůči ostatním subjektům. Výše sankce tak dle krajského soudu byla přiměřená. Ani skutečnost, že žalobce vstoupil do likvidace ještě před vydáním pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty (dne 15. 8. 2018), likvidační účinek pokuty neindikovala. Z výše uvedeného tak nebylo prokázáno, že pokuta měla likvidační charakter. Závěrem krajský soud připustil, že nebylo zřejmé, jakým způsobem byl narušen pracovní trh v Polsku. Toto tvrzení správních orgánů ovšem nemělo vliv na výši uložené sankce; dotčení trhu práce České republiky bylo jednoznačně prokázáno.

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel trvá na tom, že přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nespáchal, neboť ukrajinští pracovníci nevykonávali závislou práci a ani jim nebyl umožněn výkon nelegální práce. Závěr krajského soudu, že se nejednalo o poskytnutí služby spočívající ve zhotovení díla, ale o dočasné přidělení zaměstnanců

pokračování

společnosti Stand Group k výkonu závislé práce pro stěžovatele, nemá oporu ve správním ani v soudním spisu a je v rozporu s § 2587 občanského zákoníku. Krajský soud si v odůvodnění rozsudku odporoval, pokud v odst. [29] dospěl k názoru, že se zaměstnanci žalobkyně i pracovníci podíleli na zhotovení finálního výrobku pro společnost Slovácké strojírna a následně uvedl, že se nejednalo o konkrétní výrobek, u něž by bylo možné určit jeho konkrétní výsledek a odpovědnost za vady. Skutečnost, že pracovníci prováděli stejné či obdobné dílo jako zaměstnanci stěžovatele, nemůže podpořit závěr krajského soudu, že předmětem smluvního vztahu (mezi společnostmi Stand Group a stěžovatelkou - pozn. NSS) fakticky nebyla smlouva o dílo, ale dočasné přidělení zaměstnanců. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20. 11. 2013, C-586/13, dle něhož pronajmutí prostorů a strojů nejsou „užitečnými informacemi pro odpověď na otázku, zda je skutečným předmětem dotčeného poskytování služeb vyslání pracovníků do uvedeného členského státu“.

[14] Dále stěžovatel odkázal na judikaturu týkající se výkonu závislé práce, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, dle kterého „není rovněž vyloučeno, aby práce na základě smlouvy o dílo byly prováděny na pracovišti stěžovatele, pracovními nástroji stěžovatele“, rozsudek téhož soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 72/2008-97, dle kterého „aby mohla být činnosti považována za závislou, musí být vztah podřízenosti založen přímo, tj. obsahem oboustranného právního vztahu“, a náleží Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. III. ÚS 403/12 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z www.nalus.usoud.cz), ze kterého se podává, že v případě, kdy existuje více plausibilních interpretací, musí být dána přednost té, která nepochybně respektuje vyjádřenou vůli účastníků. Dle názoru stěžovatele se krajský soud dostatečně nezabýval relevantními důkazy a vyjádřeními a nesprávně interpretoval rámcovou smlouvu o dílo uzavřenou mezi stěžovatelem a společností Stand Group. Krajský soud tak pouze převzal názor žalovaného a v rozsudku dospěl k závěrům, které si vzájemně odporovaly.

[15] Poslední námitkou stěžovatel rozporoval názor krajského soudu vyslovený k otázce likvidačního charakteru pokuty. Namítal, že do obchodního rejstříku byl zapsán v roce 2017, a smlouva o dílo, uzavřená se společností Slovácké strojírna, byla jeho první zakázkou. Správní orgány i krajský soud konstatovaly, že se jednalo o stěžovatelovo první pochybení a sám krajský soud v rozsudku dovodil dotčení pouze trhu práce na území České republiky, nikoliv dotčení trhu práce dvou států Evropské unie, potažmo celé Evropské unie, jak žalovaný uvedl ve svém rozhodnutí. Správní orgány tak nepřihlédly ke všem okolnostem případu (prvé pochybení, na počátku podnikání, ekonomická likvidace)

[16] Žalovaný v plném rozsahu odkázal na své vyjádření k žalobě, spisový materiál vedený v dané věci a rozsudek krajského soudu. Dle jeho názoru došlo i k narušení polského trhu práce, neboť zaměstnávání cizinců (jako výraz unijní svobody) v členských státech Evropské unie vždy podléhá určité veřejnoprávní regulaci; stát při vydání pracovního povolení očekává, že osoba, jíž bylo povolení vydáno, bude vykonávat práci v daném státě a tím bude také odvádět povinné odvody tomuto státu.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Úvodem je vhodné upozornit, že stěžovatel důvody kasační stížnosti formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však shledal, že fakticky stěžovatel namítá též nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, ve skutečnosti tedy uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50).

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek v nyní projednávané věci splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud posoudil všechny pro věc relevantní žalobní námitky, odůvodnění napadeného rozsudku je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za prokázaný a proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku.

[21] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nelze spatřovat ani v tvrzení stěžovatele, že si krajský soud v odst. [29] odůvodnění napadeného rozsudku odporoval, jestliže uvedl, že se zaměstnanci žalobce i pracovníci podíleli na zhotovení finálního výrobku pro společnost Slovácké strojírny a následně uvedl, že se nejednalo o konkrétní výrobek, u něž by bylo možné určit jeho konkrétní výsledek a odpovědnost za vady. Ze strany stěžovatele se jedná nejspíše o nepochopení argumentaci krajského soudu, který konstatoval, že pracovníci neprováděli pro stěžovatele žádné konkrétní dílo, ale podíleli se na zhotovování konkrétního díla pro třetí subjekt (Slovácké strojírny), jehož zhotovitelem byl stěžovatel. Krajský soud tedy srozumitelně vyjádřil názor, že se pracovníci podíleli na finálním výrobku pro koncového objednatele (s nímž neměla společnost Stand Group žádný smluvní vztah) nikoli vytvářením (samostatného) díla pro stěžovatele, ale pouze jako

pokračování

zaměstnanci při výkonu závislé práce. Je tedy zřejmé, že si výše uvedené tvrzení krajského soudu žádným způsobem neodporuje a je logické.

[22] Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že závěry krajského soudu k otázce (ne)existence díla, které měli pracovníci pro stěžovatele vytvářet, jsou v rozporu s ustanovením § 2587 občanského zákoníku a judikaturou vztahující se ke smlouvě o dílo, stěžovatel tuto argumentaci nijak blíže nerozvedl a nejedná se tedy o projednatelnou kasační námitku.

[23] Lze tedy uzavřít, že kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněn není.

[24] Pokud jde o kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. namítané nesprávné a nedostatečné vyhodnocení skutkového stavu, správními orgány i krajským soudem, které mělo vést k vyvození nesprávných právních názorů, ani zde nelze stěžovateli přisvědčit.

[25] Nejprve je vhodné předeslat, že má-li soud za to, že skutkový stav věci byl správními orgány zjištěn dostatečně a byly z něj vyvozeny odpovídající závěry, není jeho povinností jednotlivé důkazy provedené ve správním řízení rekapitulovat a opakovat jinými slovy skutkové závěry z nich plynoucí. V dané věci vzal krajský soud za prokázané, že pracovníci ve státě, v němž má jejich zaměstnavatel (společnost Stand Group) sídlo (Polsko), nevykonávali žádnou pracovní činnost. Práci začali vykonávat až poté, co byli převezeni na území České republiky. Tyto skutkové závěry stěžovatel nerozporuje. Pokud jde o samotný charakter činnosti prováděné pracovníky pro stěžovatele, zde má zásadní význam svědecká výpověď Ing. F. Z., ředitele závodu 01 Slováckých strojíren, podaná v rámci prováděné kontroly dne 17. 5. 2017. Z ní jasně vyplývá, že pracovníci stěžovatele vykonávali na zakázce pomocné zámečnické a montážní práce. Na otázku, kdo přiděloval pracovníkům pracovní úkoly a kontroloval jejich práci, svědek odpověděl, že „z této společnosti [stěžovatele] jezdila paní H., která jim tlumočí naše požadavky na provedení práce. Práci vykonávají na základě jednotlivých zakázek.“ Obdobně vypověděl i při výslechu dne 27. 2. 2018, kdy na otázku, odkud brali pracovníci stěžovatele materiál, odpověděl: „Ten byl náš, dával jim ho mistr. Pracovali ve skupinách na díle na jednotlivých střediscích, mistr jim přiděloval práci.“ Dále uvedl, že mistrem byl zaměstnanec Slováckých strojíren, ale zpočátku pracovníkům přiděloval práci zaměstnanec stěžovatelky. Je tak zřejmé, že tvrzení krajského soudu, že pracovníci nebyli společností Stand Group jakkoliv kontrolováni a organizováni a zaměstnavatel (společnost Stand Group) se na práci svých zaměstnanců nijak nepodílel, má oporu ve správním spisu.

[26] Naopak, stěžovatel žádným způsobem neprokázal, že se v daném případě nejednalo o výkon závislé práce, ale pouze o plnění ze smluvního ujednání (smlouvy o dílo uzavřené se stěžovatelem). Ačkoliv doložil rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi ním a společností Stand Group, neprokázal, že by pracovníci vytvářeli pro stěžovatele nějaké konkrétní dílo, tedy nevyvrátil shora uvedená zjištění. Tento závěr lze doložit například z objednávek Slováckých strojíren ze dne 1. 4. 2017, 20. 2. 2017 a 1. 3. 2017 (č. l. 80-82 kontrolního spisu sp. zn. 199/2017/9.72), v nichž je dodávka stěžovatele popsána jako „služby“ a není nijak blíže specifikována. Stěžovatel tedy nijak neprokázal svá tvrzení uplatněná v rámci správního ani následně soudního řízení a pouze dezinterpretoval závěry krajského soudu,

kteří si nijak neodporovaly. Naopak je zřejmé, že se nejednalo o činnosti spočívající v tvorbě (konkrétního) díla, ale o výkon závislé práce dle pokynů pracovníků stěžovatele a společnosti Slovácké strojírny.

[27] Krajský soud nezpochybňoval platnost uzavřených smluv o dílo, ale na základě provedených důkazů a předloženého správního spisu dospěl k závěru, že tyto smlouvy představovaly pouze *formální zástěrku* skutečného cíle smluvního vztahu mezi polskou společností a stěžovatelem. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[28] K odkazu stěžovatele na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018, lze uvést, že z rozsudku krajského soudu nevyplývá, že by krajský soud předmětnou činnost pracovníků hodnotil pouze na základě existence pronajatého pracoviště a zjištění, že pracovníkům byly poskytnuty pracovní nástroje. Krajský soud v rozsudku uvedl komplexní úvahu, na jejímž konci dospěl k závěru, že se skutečně jednalo o výkon závislé práce. Lze jistě souhlasit s názorem, že stěžovatelem akcentované okolnosti bez dalšího nevyklučují možnost, že by pracovníci prováděli pro stěžovatele dílo; mohlo by jít o výraz součinnosti objednatele ve smyslu § 2591 občanského zákoníku, nicméně taková povinnost (tj. povinnost poskytnout nástroje a umožnit práci na svém pracovišti) stěžovatele (jako objednatele) z rámcové smlouvy o dílo neplyne a nelze jí dovodit ani z povahy předmětu plnění. Zde je nutno znovu připomenout, že správní orgány i krajský soud závěr o zaměstnanecké povaze činností vykonávaných pracovníky postavily primárně na zjištění, že (i) nebyl určen žádný konkrétní předmět díla, (ii) nebylo možné takové konkrétní dílo identifikovat ani fakticky v rámci provedené kontroly a (iii) pracovníci nebyli vedeni, kontrolováni ani organizováni svým oficiálním zaměstnavatelem, společností Stand Group, nýbrž fakticky byli podřízeni zaměstnancům společnosti Slovácké strojírny, případně zaměstnancům stěžovatelky, kteří jim zadávali konkrétní úkoly a pokyny v rámci zakázky stěžovatele. Zjištění, že práce byla vykonávána na pracovišti objednatele stěžovatele a že pracovníci nepoužívali vlastní pracovní nástroje, jen podtrhují správnost těchto závěrů.

[29] Stejně tak lze plně aprobovat právní kvalifikaci těchto zjištění. Dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 tohoto zákona*. Dle § 5 písm. e) bodu 2 tohoto zákona se nelegální práci mj. rozumí, pokud *fyzická osoba - cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno*. V daném případě bylo postaveno na jisto, že (i) se jednalo o cizince, a to o osm osob ukrajinské státní příslušnosti a (ii) tito cizinci vykonávali práci (iii) bez povolení k zaměstnání, ačkoli se na ně nevztahovala výjimka uvedená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Lze tedy uzavřít, že jednáním stěžovatele byla naplněna skutková podstata přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[30] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou týkající se likvidačního charakteru uložené sankce. Zde je nutno upozornit, že stěžovatel žádným způsobem neprokázal, že by uložená pokuta na něj měla tento dopad, přičemž krajský soud se přiměřeností výše pokuty dostatečně zabýval v odst. [43] až [46] odůvodnění svého rozsudku. Dále je podstatné, že oblastní inspektorát stěžovatele opakovaně upozorňoval na

pokračování

potřebu doložení jeho majetkových poměrů, na což stěžovatel až do vydání rozhodnutí v odvolacím řízení nereagoval. Stejně tak ani v žalobě a ani v kasační stížnosti nepředestřel žádné důkazy, které by jeho tvrzení podpořily. Konečně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatel do likvidace vstoupil dne 15. 8. 2018, přičemž rozhodnutí žalovaného bylo jeho zástupci doručeno až dne 20. 8. 2018. V daném případě tedy neexistuje žádná zřejmá souvislost mezi oznámením rozhodnutí o uložení pokuty (respektive jeho vykonatelností) a vstupem stěžovatele do likvidace. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se závěrem krajského soudu, že likvidační charakter uložené sankce prokázán nebyl.

[31] Nelze přisvědčit ani námitce, dle které správní orgány při určení výše sankce nepřihlédly ke všem okolnostem případu. K této námitce se vyjadřoval i krajský soud, přičemž konstatoval, že oblastní inspektorát při stanovení výše pokuty hodnotil protiprávní jednání stěžovatele ve vztahu ke konkrétní závažnosti přestupků, jejich způsobu spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byly spáchány, a přihlédl i k majetkovým poměrům stěžovatele a přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, včetně délky podnikání stěžovatelky; jakékoliv pochybení správních orgánů při stanovení výše sankce neshledal. Při ukládání pokuty tedy postupoval v souladu s požadavky vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, i v souladu s rozsudky tohoto soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 218/2015-44, a ze dne 12. 4. 2017, č. j. 5 As 152/2016-36, neboť bylo přihlédnuto ke všem podstatným okolnostem věci, včetně majetkových poměrů stěžovatele.

[32] Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud souhlasí i s názorem krajského soudu, že narušení polského pracovního trhu jednáním stěžovatele nebylo prokázáno, ovšem tato skutečnost nemohla mít na výši uložené pokuty vliv. Na rozdíl od krajského soudu má nicméně kasační soud za to, že došlo minimálně k *obrožení* polského pracovního trhu. Pokud totiž stát vydá cizincům pracovní povolení, reaguje tak na aktuální situaci na trhu práce, kterou tímto způsobem (v kontextu dalších opatření) řeší. Jestliže se osoby, které takové povolení získají, trhu práce v dané zemi vůbec neúčastní, dochází tím *per se* k deformaci tohoto trhu; nic na tom nemění fakt, že v daném případě se jednalo pouze o osm pracovníků a reálně se takové počínání může projevit (tj. vyvolat *narušení* trhu) až v agregované podobě, zahrnující i další obdobné případy. Tento dílčí korektiv úvah krajského soudu nicméně nemá vliv na správnost závěrů, ke kterým krajský soud v otázce přiměřenosti výše pokuty dospěl.

[33] Lze tedy uzavřít, že kasační stížnost je nedůvodná a Nejvyšší správní soud jí proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu