



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Gardenline s. r. o.**, se sídlem Na Vinici 13, Litoměřice, zastoupena Mgr. Martinem Horákem, advokátem se sídlem Jandova 8, Praha 9, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2021, č. j. 807/1.30/21-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 10. 2023, č. j. 16 A 88/2021 - 58,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně jako stěžovatelka domáhala zrušení nadepsaného rozsudku, kterým Krajský soud v Ústí nad Labem ze dne 18. 10. 2023, č. j. 16 A 88/2021 - 58, zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2021, č. j. 807/1.30/21-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 27. 11. 2020, č. j. 16558/9.30/20-11 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měla dopustit dne 6. 5. 2019 na pracovišti „Rekonstrukce zahrad hradu Pernštejn“ tím, že jednak umožnila výkon nelegální závislé práce mimo pracovněprávní vztah definovaný v § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti, a to L. H., spočívající v práci stavbyvedoucího, a dále cizincům Y. M., R. M., D. V., O. S., D.

M., D. R., R. M. a I. D. (dále jen „cizinci“), spočívající v pomocných dělnických a stavebních pracích. Dále umožnila výkon nelegální práce cizincům bez povolení k zaměstnání definovaný dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti. Za to jí byla uložena správním orgánem prvního stupně pokuta ve výši 350 000 Kč. Žalovaný odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl.

[2] Krajský soud po posouzení žalobních bodů dospěl předně k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Dále konstatoval, že správní orgány prokázaly u L. H. naplnění všech znaků závislé práce, nikoliv závazkového vztahu, jak namítala žalobkyně. Ze samotné výpovědi L. H. a jednotlivých cizinců bylo prokázáno, že došlo k naplnění znaků nadřízenosti žalobkyně a podřízenosti L. H., a že ten vykonával práci jejím jménem a nadto tak činil po dobu nejméně jednoho roku. Soud proto konstatoval, že činnost L. H. nenaplnňovala znaky samostatného podnikání dle § 520 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, resp. samostatný výkon činnosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Naopak se L. H. řídil pokyny žalobkyně vydávané prostřednictvím jejího zaměstnance P. V. Vykonával tak jako fyzická osoba pro žalobkyni závislou práci, aniž by byl mezi nimi uzavřen pracovněprávní vztah.

[3] Za nedůvodné označil soud též zbylé námitky, že správní orgány nesprávně odmítnuly navrhované důkazy, a to svědecké výpovědi cizinců a jednatele společnosti Ulima Property, s. r. o. Soud zde přisvědčil žalovanému, že navrhované důkazy byly nadbytečné a skutkový stav byl zjištěn zcela dostatečně. Ze zjištěného skutkového stavu jasně vyplynulo, že společnost Ulima Property nepůsobila v pozici subdodavatele pracovní síly. Naopak z výpovědí vyplynulo, že cizinci vykonávali nelegální práci přímo pro žalobkyni. Ač neměli žádné povolení k zaměstnání ani uzavřený pracovněprávní vztah s žalobkyní, vykonávali práci na staveništi žalobkyně, a to ve vztahu nadřízenosti žalobkyně jakožto zaměstnavatelky a podřízenosti cizinců jakožto zaměstnanců, jejím jménem a podle jejích pokynů, za účelem získání odměny za práci, na náklady a odpovědnost žalobkyně; ta tím umožnila cizincům výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti.

[4] Soud se rovněž zabýval namítanými procesními vadami, ty však neshledal. Protokoly o výslechu svědků byly pořízeny v souladu se zákonem v jiném správním řízení. O veškerých právech spojených s prováděním důkazů byla žalobkyně řádně poučena.

[5] Závěrem se soud zabýval též výší uložené sankce. Dospěl přitom k závěru, že v daném případě uložená pokuta ve výši 350 000 Kč není pokutou likvidační ani pokutou zjevně nepřiměřenou. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích zcela přezkoumatelně výší uložené pokuty odůvodnily a rovněž zohlednily skutečnosti zjištěné z veřejného rejstříku; ostatně žalobkyně ani na výzvu oblastního inspektorátu své majetkové poměry nedoložila. Správní orgány aplikovaly zásadu přiměřenosti sankce. Výsledek hospodaření žalobkyně v roce 2018 činil 6 813 000 Kč a v roce 2019 činil 8 692 000 Kč. Sankce uložená při dolní hranici zákonné sazby (dolní hranice zákonné sazby činí 50 000 Kč) tak s ohledem na nastíněné majetkové poměry žalobkyně není nepřiměřená a rovněž ani likvidační a dle názoru soudu nemůže být ani důvodem pro ukončení její podnikatelské činnosti. Za této situace neshledal soud ani důvod pro snížení uložené výše pokuty postupem podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítla, že krajský soud porušil zásadu presumpce neviny a zásadu in dubio pro reo, neboť jím přijatý výklad je zcela odtržen od reality činností stavbyvedoucího a v rozporu s eurokonformním výkladem Smlouvy o fungování Evropské unie a související judikaturou (kupříkladu rozhodnutím sp. zn. C-413/13).

[7] Dále nesouhlasila se závěrem o neexistenci závazkového vztahu mezi L. H. a stěžovatelkou. Pro založení takového závazkového vztahu není třeba ani písemné formy, ani nelze jednoznačně hovořit o tom, že by se jednalo o smlouvu o dílo. Šlo o plnění blížící se příkazu, přičemž mezi účastníky nebylo sporu o vymezení předmětu plnění, který odpovídá výkonu souboru činností stavbyvedoucího ve smyslu § 153 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, resp. zástupce hlavního stavbyvedoucího s totožně vymezeným předmětem plnění. Jedná se přitom o soubor dopředu neurčitých konkrétních činností, které je či není nutno v rámci konkrétního vývoje stavby realizovat ve smyslu § 153 stavebního zákona, a to dopředu neznámým způsobem tak, aby bylo dosaženo řádného dokončení stavby, a to dle konkrétní aktuální úvahy stavbyvedoucího. V tomto rozsahu je potom nutno předloženou objednávku ze dne 10. 4. 2018 považovat za bezvadné právní jednání (právní úkon).

[8] Naplnění znaků závislé práce nelze dle stěžovatelky spatřovat ani v jednotlivých soudem uvedených skutečnostech. Stanovení odměny „paušálem“ je v dané oblasti zcela obvyklé, stejně tak poskytnutí ochranných pomůcek. Vztah k P. V. nebyl podřízený jakožto k zaměstnavateli, ale jakožto k hlavnímu stavbyvedoucímu. Nesprávné je rovněž zohlednění odpovědnostních vztahů, neboť v každém případě platí, že primární odpovědnost vůči investorovi nese stěžovatelka (tj. zhotovitel), nikoliv jednotliví poddodavatelé. Stejně tak pojem staveniště je zákonem jasně vymezen a nelze jej proto posuzovat jako jakékoliv jiné „pracoviště“. Závěr správního orgánu a soudu o neexistenci závazkového vztahu mezi L. H. je tak nesprávný, tendenční a v rozporu se základními zásadami řízení o správním a trestním obvinění.

[9] Ve vztahu k cizincům, vykonávajícím pomocné práce, stěžovatelka předně namítla, že správní orgány zasáhly do jejího práva na řádný proces, neboť zcela nedůvodně odmítly navrhované důkazy k prokázání tvrzení, že tyto osoby byly pracovníky poddodavatele Ulima Property. Z předložených protokolů z výslechů svědků nelze jakkoli dovést, že by se jednalo o zaměstnance stěžovatelky, či že by k ní byli v jakémkoli právním vztahu. Výpovědi těchto osob zcela vylučují, že by se při hledání práce tyto osoby dostaly do jakéhokoli vztahu se stěžovatelkou. Nejednotnost výpovědí panuje i v otázce organizace práce na staveništi. Lze vysledovat, že osoby L. H. či P. V. svědci i vnímají na staveništi jako vedoucí, stavbyvedoucí, či dokonce zjevně trefně jako ředitel stavby. Jedná se tedy o vnímání těchto osob zjevně ve vztahu ke stavební činnosti zcela v souladu s výkonem funkce stavbyvedoucího (hlavního stavbyvedoucího) ve smyslu § 153 stavebního zákona.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, přičemž setrvává na svých závěrech uvedených v napadeném

rozhodnutí a následně aprobevaných krajským soudem v napadeném rozsudku. Pro úplnost uvedl, že skutkový stav považuje za dostatečně zjištěný; nebylo proto třeba provádět důkazy navrhované stěžovatelkou. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Soud nejprve ověřil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[12] Podle žalobou napadených správních rozhodnutí měla žalobkyně podle žalovaného umožnit (mimo jiné) L. H. výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah, tj. výkon nelegální práce. Jádrem sporu (v první části kasačních námitek) je tak otázka, zda L. H. vykonával pro stěžovatelku závislou práci, nebo pro ni vykonával jinou činnost na základě závazkového vztahu.

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

[14] Dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

[15] Dle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

[16] Dle § 3 zákoníku práce závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

[17] Nejvyšší správní soud se znaky závislé práce i specificky jejich naplnění ve své judikatuře opětovně zabýval. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS shrnul, že těmito znaky jsou 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, což zejména znamená, že je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Společným rysem znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce je pak osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. *„Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“*

pokračování

[18] Dle citovaného rozsudku kasačního soudu „*smyslem uvedené úpravy je nepochybně odlišit závislou práci od jiných aktivit, přičemž tento cíl vystupuje na povrch zejména tehdy, když správní orgán zkoumá, zda zaměstnavatel neporušil svou zákonnou povinnost tím, že neumožnil zaměstnanci vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu, který je k tomu určen. Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.*“

[19] Cílem takto vymezených znaků závislé práce ve vztahu k nelegální práci je zejména zabránit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy. Je proto zcela zásadní posuzovat soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy v souladu s § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Z povahy věci tedy nemůže být rozhodující, jak je formálně upravena činnost pracovníka (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28, a ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27). Pro faktické posouzení smluvního vztahu nemůže být podstatné ani to, že zdánlivou vůlí stran bylo založení obchodněprávního vztahu, neboť i takový projev vůle může zastírat skutečný obsah a účel vztahu, jímž je výkon závislé práce. Není tedy omezením autonomie vůle stran, jestliže správní orgán zkoumá, zda je právní jednání nejen formálně, ale i svým obsahem projevem skutečné vůle uzavřít a plnit obchodněprávní vztah. Právě rozdíl mezi formálním a skutečným projevem vůle je totiž typický pro obcházení kogentní právní úpravy pracovněprávních vztahů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Ads 225/2018 - 29).

[20] Nutnost zkoumání faktického vztahu předpokládá, že správní orgán zjišťuje stav věci tak, aby porovnal a ověřil, zda formální smluvní vztah odpovídá skutečnému postavení a činnosti pracovníků. Pro zjištění stavu věci proto bude podstatné i subjektivní vnímání dotčených pracovníků a souvisejících osob. Naopak skutečnost, zda mezi stěžovatelkou a pracovníkem je či není přímý smluvní vztah, či zda je tento smluvní vztah platný, je pro posouzení naplnění znaků závislé práce irelevantní. Formální smluvní vztah, ať už existuje či neexistuje, není způsobilý prokázat, že přestupek nebyl spáchán, neboť podstatou zastřeného pracovněprávního vztahu jako formy výkonu nelegální práce je právě to, že formální úprava soukromoprávního vztahu neodpovídá jeho skutečnému obsahu (shodně viz rozsudek ze dne 12. 5. 2022, č. j. 1 Ads 60/2021 - 41).

[21] S ohledem na výše uvedené lze proto jako nedůvodnou odmítnout první část kasační argumentace stěžovatelky, který namítala, že výklad žalovaného, aprobovaný krajským soudem je odtržen od reality a ve všech případech by vždy znamenal, že výkon činností stavbyvedoucího by byl nelegální prací konanou mimo pracovní poměr. Tyto závěry však dle kasačního soudu nelze z rozhodnutí žalovaného, ani z rozhodnutí krajského soudu dovodit. Naopak, žalovaný i soud se podrobně věnovali skutkovým okolnostem nyní řešené věci a rovněž tak závěr, který učinili, odpovídá skutkovým zjištěním posuzované věci. Z rozsudku krajského soudu tak v žádném případě nelze dovodit „paušální závěry“, které z nich dovozují stěžovatelka. Jak ostatně vyplývá ze shora odkazované judikatury, otázka

naplnění znaků závislé práce je otázkou faktického vztahu a konkrétního posouzení naplnění jednotlivých rozhodných znaků. Takovéto závěry pak nelze zobecňovat způsobem, jak činí stěžovatelka v kasační stížnosti.

[22] Lze proto uzavřít, že pro zhodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o výkon závislé práce, je třeba komplexně posoudit všechny znaky závislé práce (za současného přihlídnutí k podmínkám jejího výkonu).

[23] Ve vztahu k L. H. se těmito znaky soud podrobně zabýval v bodech 60 a následujících napadeného rozsudku.

[24] Stěžovatelka v kasační stížnosti tomuto posouzení konkrétně vytkla, že znak podřízenosti nelze vysledovat z paušálně sjednané odměny ve výši 35 000 Kč za měsíc, jež panu H. pravidelně platila. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2014, sp. zn. 23 Cdo 2654/2013, dle kterého *„žalovaná byla zavázána k placení měsíčního paušálu bez ohledu na to, zda žalobkyně aktuálně v daném měsíci služby žalované poskytla. Žalovaná v celém posuzovaném období mohla služby žalobkyně požadovat a využívat. Zda tak skutečně činila, bylo pro rozhodnutí bez významu. ... Tento závěr odpovídá charakteru služeb na základě Smlouvy poskytovaných – jde o plnění, u nichž nelze dopředu přesně časově odhadnout, kdy budou poskytována (služba „hotline“, aktualizace v souvislosti se změnami legislativy a aktuální požadavky objednatele) a která jsou v průběhu trvání závazkového vztahu poskytována nepravidelně a nerovnoměrně – protiplnění bývá v těchto případech typicky zvoleno formou měsíčních plateb nezávislých na skutečném objemu dodaného plnění – tzv. paušální platba.“*. Tento rozsudek je však v kontextu nyní posuzované věci zcela nepřiléhavý. V odkazované věci soud posuzoval případ služby poskytnuté na základě smlouvy o dílo o údržbě programového vybavení. Dodavatel se ve smlouvě zavázal k poskytování odborné pomoci při využívání programů, která zahrnovala poskytování aktuálních verzí, úpravu programů v rámci update, postupné řešení požadavků na vývoj aktuálních verzí, dokumentaci k aktuálním verzím, průběžnou aktualizaci nápovědy, písemné instrukce, službu hotline, odstranění vad a legislativní údržbu neaktuálních verzí.

[25] V nyní souzené věci se však jedná o zcela jinou činnost – výkon činností stavbyvedoucího. V této souvislosti soud v bodě 69 napadeného rozsudku shrnul, že L. H. vykonával práci na stavbě nepřetržitě po dobu nejméně jednoho roku a pravidelně měsíčně mu byla vyplácena za práci odměna, která představovala jeho hlavní a pravidelný zdroj příjmů k zajištění obživy. V tomto ohledu kasační soud odkazuje na závěry shora citovaného rozsudku 6. senátu, dle kterého *„i když poskytování odměny zaměstnanci není vymezeno v zákoně jako znak závislé práce, neznamená to, že by zcela ztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje. Podmínkou samozřejmě je, aby odměna tvořila (ne nutně jediný, ale ekonomicky významný) zdroj zaměstnancových příjmů – poskytnutí drobné protihodnoty např. v podobě daru je běžným zvykem i v případě jednorázové mezilidské výpomoci“*.

[26] Krajský soud v tomto ohledu zcela správně vyhodnotil, že odměna byla L. H. poskytována pravidelně a tvořila hlavní část jeho příjmů, což soud vyhodnotil jako další skutečnost podpůrně dokládající závěr o výkonu závislé práce. Kasační soud k tomu dodává, že činnost stavbyvedoucího je diametrálně odlišná od služeb „hotline“, na které poukazuje

pokračování

stěžovatelka. Sjednání paušální pravidelné měsíční odměny, a nikoliv fakturace dle skutečně odvedené práce, v tomto případě svědčí spíše o výkonu závislé práce než o vztahu jakémkoliv jiném. Tato skutečnost však v souzené věci nebyla jakkoliv rozhodující či určující, a kasační soud se jí proto dále nad rámec již uvedeného nezabýval, neboť argumentace stěžovatelky je zde mimoběžná s argumentací krajského soudu, jehož rozhodnutí napadla kasační stížností.

[27] Stěžovatelka dále napadla konstatování, že L. H. poskytla ochranné pomůcky, což je podpurným znakem svědčícím pro závěr o výkonu závislé práce. Tento závěr nesporně věcně, avšak uvádí, že ochranné pomůcky poskytuje všem osobám na stavbě (včetně třeba kontrolních orgánů) běžně a nejedná se tak o nic, co by svědčilo závěru o výkonu závislé práce. Kasační soud však i v této souvislosti předně uvádí, že otázka poskytnutí ochranných pomůcek nebyla v posuzované věci rozhodná. V souladu s judikaturou kasačního soudu je však výkon práce na náklady a odpovědnost zaměstnavatele doplňkovým faktorem k prokázání výkonu práce jménem zaměstnavatele. Sem spadá též poskytnutí pracovních pomůcek (k tomu shodně viz rozsudek ze dne 8. 8. 2023, č. j. 2 Ads 222/2022 - 25). Lze tedy souhlasit s krajským soudem, který tuto skutečnost použil jako další podpurný argument. Jakkoliv si lze představit, že na staveništi stěžovatelka mohla poskytovat „náhradní/rezervní“ ochranné pomůcky, jeví se jako vysoce nepravděpodobné, že by osoba, pravidelně vykonávající činnost stavbyvedoucího pro různé subjekty, nedisponovala vlastními ochrannými pomůckami, a spoléhala se na ochranné pomůcky dostupné na místě, kupříkladu již z hygienických důvodů.

[28] Krajský soud znak nadřízenosti/podřízenosti nedovodil ze způsobu stanovení odměny (viz výše). Naopak v této souvislosti v bodě 64 a 65 napadeného rozsudku jasně uvedl, že znak závislé práce spočívající v nadřízenosti a podřízenosti spatřuje mimo jiné v tom, že sám L. H. uvedl, že za jeho práci odpovídá stěžovatelka, pod kterou „spadá“, že při výkonu své činnosti na stavbě byl podřízen jejímu zaměstnanci P. V. jakožto hlavnímu stavbyvedoucímu. Tedy i on sám vnímal podřízenost svého postavení vůči stěžovatce, resp. jejímu zaměstnanci. Z protokolů o výsledcích cizinců D. M. a D. R. vyplynulo, že rovněž oni posuzovali vztah L. H. jako podřízený k P. V.; shodně uvedli, že oba jim zadávali na stavbě práci, avšak byl to „P.“, kdo jim ukázal staveniště, kontroloval jejich práci a odpovídal za ni. K tomu již krajský soud zcela přiléhavě odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015 - 24, dle kterého vztah podřízenosti zaměstnance představuje subjektivní kategorii, a rozhodné proto je zejména to, zda se zaměstnanec sám vnímá jako podřízený určitého jiného zaměstnavatele. Relevantním hlediskem je pak také to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob. Optikou této judikatury nahlížel na věc i krajský soud a kasační soud se s tímto posouzením plně ztotožňuje.

[29] Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na specifickou povahu výkonu činností stavbyvedoucího a skutečnost, že L. H. má v příslušném oboru živnostenskou oprávnění. Tato argumentace je však nedůvodná. Kasační soud již výše vysvětlil, že ani perfektním závazkovým vztahem nelze obejít zákonná pravidla pro výkon závislé práce. Je tak zcela nerozhodné, že L. H. disponoval příslušným podnikatelským oprávněním, na základě kterého mohl vůči stěžovatce vystupovat v subdodavatelském závazkovém vztahu. To

však kasační soud nespornuje. V nyní souzené věci se tak však nestalo, neboť soud zcela správně identifikoval naplnění jednotlivých znaků závislé práce.

[30] Krajský soud zde zcela věcně odkázal na odpovědi samotného L. H. Při poskytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu mu byla položena otázka: „*Máte i jiné zakázky mimo práci, kterou zde provádíte?*“, na kterou odpověděl „*Ano, jsem projektant (drobné zakázky), ale toto je aktuálně má hlavní zakázka, dříve jsem dělal jiné akce.*“ Na otázky „*Komu jste podřízen a kdo to je, kdo Vám přiděluje pracovní úkoly a kdo kontroluje Vaši práci a proč se pokyny řídíte?*“ odpověděl: „*Podřízen jsem p. V. z Gardenlinu, s ním se domlouváme, co dělat, on kontroluje, zda práce probíhají podle plánu.*“ a na otázku: „*Kdo odpovídá za výsledek Vaší práce vůči třetím osobám (např. při reklamaci)?*“ odpověděl: „*Za výsledek mé práce odpovídá Gardenline, spadám pod ně.*“ Kasační soud ve shodě s krajským soudem má za to, že tyto odpovědi nelze hodnotit jinak, než že sám L. H. vnímal vztah podřízenosti a nadřízenosti vůči stěžovatelce, resp. osobám stěžovatelku zastupující. To ostatně potvrdily i výpovědi cizinců (viz výše). Tyto informace poskytnuté samotným L. H. vyvracejí argumentaci subdodavatelským závazkovým vztahem, neboť v takovém případě by nastavení vztahů bylo zcela jiné (vztah podřízenosti a nadřízenosti by nebyl dán, minimálně ne v takové míře).

[31] Na tomto hodnocení nic nemění ani dílčí námitky stěžovatelky, která se zaměřuje na jednotlivé odpovědi a ty zcela vytrhává z kontextu posuzované věci a ostatních odpovědí. Výpověď L. H. přitom vykládá a interpretuje způsobem, který neodpovídá skutečným uvedeným samotným L. H. Pokud stěžovatelka uvádí, že L. H. „*uvvažoval a odpovídal na úrovni objednatel celé stavby - zhotovitel celé stavby – dílo*“ a že smyslem jeho činnosti je úspěšné dokončení celé stavby (tedy neuvědomoval si jednotlivé „právní nuance“), pak k tomu kasační soud uvádí, že tento popis neodpovídá vztahu subdodavatel/dodavatel založeného závazkovým vztahem, neboť v takovém případě zájem subdodavatele a jeho odpovědnost začíná a zároveň končí (obecně) spolu se splněním jeho dílčího závazku, není tak odvislá od výsledku „úspěchu“ celé stavby – což samozřejmě nevyklučuje specifickou úpravu ve smlouvě – to však není případ smlouvy uzavřené mezi stěžovatelkou a L. H.

[32] Odhlédnout nelze ani od porovnání činností, které na stavbě vykonával zaměstnanec stěžovatelky (P. V.) s činností vykonávanou L. H. Tyto činnosti nevykazovaly téměř žádných rozdílů, přičemž jediným rozdílem bylo zjištění, že to byl P. V., který jako hlavní stavbyvedoucí určoval postup prací na stavbě a uděloval pokyny k jejich realizaci i L. H., který se jeho pokyny řídil. I toto zjištění významně podporuje závěr učiněný správními orgány a následně aprobovaný krajským soudem (k tomu shodně viz úvahy kasačního soudu v rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 Ads 437/2017 - 84).

[33] Kasační soud plně akcentuje specifika spojená s výkonem činností L. H., nelze z nich však dovodit, že by jakkoliv vyvracely závěr o výkonu závislé práce. Kupříkladu z výpovědi cizinců (citovaných například krajským soudem v bodech 31 a následujících napadeného rozsudku) vyplývá, že jim zadávali průběžné pokyny k práci na pracovišti zaměstnanec žalobkyně P. V. ze své pozice stavbyvedoucího či L. H., který vystupoval jako zástupce P. V. Zůstalo přitom nesporné, že L. H. vykonával danou činnost na základě průběžných pokynů, na pracovišti se střídal („vykřýval“) s P. V., přičemž oba vykonávali stejnou práci (byť L. H. byl podřízen P. V. který rozhodoval o postupu dalších prací). L. H. tak nahrazoval činnost P. V. v době jeho nepřítomnosti na staveništi. Tedy i konkrétní rozvržení pracovní doby bylo *de facto* určováno ze strany stěžovatelky, resp. jejího

pokračování

zaměstnanec. Jinak řečeno se tedy L. H. podřizoval časovým a organizačním požadavkům stěžovatelky, což jednoznačně podporuje závěr o výkonu závislé práce. Na tom nemění nic ani skutečnost, že přesná evidence jeho pracovní doby nebyla vedena, ani skutečnost, že pracovištěm bylo a muselo být z povahy věci samotné staveniště.

[34] S ohledem na to, že kasační soud ve shodě s napadeným rozsudkem shledal naplnění znaků závislé práce, je nyní již nadbytečné zabývat se otázkou existence závazkového právního vztahu mezi L. H. a stěžovatelkou, neboť i kdyby existoval, nemělo by toto zjištění žádný vliv na její přestupkové jednání. Jak soud uvedl již v úvodu, závazkovým vztahem nelze „obcházet“ zákonnou úpravu výkonu závislé práce. Jinak řečeno, ať už by soud dospěl k závěru, že smlouva byla určitá či nikoliv, byla uzavřená platně či nikoliv, ať už se jednalo o smlouvu o dílo, příkazní smlouvu či jiný smluvní typ, žádný z těchto závěrů by neovlivnil reálné zjištění o naplnění jednotlivých znaků závislé práce, resp. by nemohl liberovat stěžovatelku ve vztahu ke spáchání vytýkaného přestupku.

[35] V tomto ohledu kasační soud dále uzavírá, že žalovaný ani krajský soud neporušili základní zásady pro dokazování, ani zásady vztahující se ke správnímu trestání, ani jiné, na které stěžovatelka obecně odkázala v úvodu své kasační stížnosti (k tomu však viz dále bod [37]). Bez vazby na nyní projednávaný případ jsou odkazy stěžovatelky na výklad pojmu „podnik“ ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie.

[36] Stěžovatelka v druhém okruhu námitek (týkajícím se výkonu práce v napadeném rozhodnutí uvedených cizinců) uvedla, že bylo porušeno její právo na řádný proces, neboť zcela nedůvodně správní orgány odmítly jí navrhované důkazy k prokázání tvrzení, že tyto osoby byly pracovníky jejího poddodavatele Ulima Property. Stěžovatelce neměla možnost ani účastnit se výpovědi cizinců; v nyní řešené věci správní orgány pouze četly z již provedených výsledků.

[37] Kasační soud souhlasí se stěžovatelkou v té míře, že postup správních orgánů v této věci nebyl zcela optimální, jestliže neprovedly důkaz svědeckými výpověďmi osob, které byly vyslechnuty Policií ČR. Dle judikatury správních soudů nelze obecně nahradit ústní výpověď svědka čtením protokolu o jeho výslechu (viz rozsudek č. j. 2 Ads 222/2022 - 25). Uvedená situace je možná, zejména však v situacích, ve kterých nelze svědeckou výpověď provést. Ačkoli se v nyní projednávané věci jednalo o pochybení, s ohledem na všechny zjištěné skutečnosti nedosáhla tato vada řízení takové intenzity, aby měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V projednávané věci totiž z výsledků prováděných Policií ČR plynou stejné závěry (shrnuťo kupříkladu v bodě 73 napadeného rozsudku), resp. není zde zásadní rozpor mezi výpověďmi jednotlivých pracovníků (cizinců).

[38] Stěžovatelka jejich výslech navrhla pro účely prokázání, že cizinci nepracovali pro ni, ale pro společnost Ulima Property. Již krajský soud však správně uvedl, že tuto společnost žádný z uvedených cizinců nikdy nezmínil, naopak uvedli, že pokyny a instrukce ke stavbě získali od „P.“ (V. – doplněno soudem), L. H. nebo od svých krajanů, rovněž pracovní pomůcky získali až na stavbě, případně od L. H. apod. Soud rovněž vhodně odkázal na skutečnost, že již v roce 2015 byla společnost Ulima Property zrušena a vstoupila do likvidaci; k tomu účelu ji byl jmenován likvidátor. Podle § 188 občanského zákoníku přitom platí, že právnická osoba v likvidaci nemůže nabývat a mít práva a povinnosti, která

se míjejí s funkcí likvidace a která by znamenala pokračování v původní činnosti právnické osoby. Je proto vysoce nepravděpodobné, aby tato společnost o několik let později uzavřela smlouvu, kterou by se zavázala k poskytnutí stavebních prací.

[39] Z protokolů navíc vyplynulo, že vyslychané osoby hodlají opustit území České republiky co nejdříve, a je tak možné, že by jejich výslech ani nebyl možný (uvedené samozřejmě nelze předjímat). Provedení důkazu svědeckými výpověďmi by v takové situaci, ačkoli bylo v jiných situacích dle judikatury vhodné, bylo nadbytečné v tom smyslu, že by nedokázalo vyvrátit skutečnosti zjištěné správními orgány, které bez jakýchkoliv pochybností prokazovaly skutkový stav věci. Nejvyšší správní soud uzavírá, že ačkoli se jednalo o pochybení správního orgánu, nemohlo to mít vliv na konečné rozhodnutí a jeho zákonnost (shodně viz rozsudek č. j. 2 Ads 222/2022 - 25).

[40] V nyní řešené věci správní orgány prokázaly, že cizinci, ač neměli žádné povolení k zaměstnání ani uzavřený pracovněprávní vztah s žalobkyní, vykonávali práci na staveništi stěžovatelky, a to ve vztahu nadřízenosti stěžovatelky jakožto zaměstnavatelky a podřízenosti cizinců, jakožto zaměstnanců, vykonávali pro ni práci, jejím jménem a podle jejích pokynů, za účelem získání odměny za práci, na náklady a odpovědnost stěžovatelky. Za této situace je nutno uzavřít, že stěžovatelka umožnila cizincům výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. S ohledem na tuto skutečnost se správní orgány nemusely podrobněji dále zabývat tvrzenou existencí závazkového vztahu ke společnosti Ulima Property, který by na těchto závěrech nemohl nic změnit.

[41] Pro úplnost a nad rámec již výše uvedeného kasační soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017–42, který se též zabýval vztahem smlouvy (závazku) ve vztahu k výkonu závislé práce. Soud zde odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014–73, publ. pod č. 3553/2017 NSS. V něm se soud vypořádal se situací, v níž činnost pracovníků (cizinců) byla vykonávána v rámci smlouvy o sdružení dle § 829 a násl. (nyní již neplatného) zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Uzavření smlouvy o sdružení samo o sobě nevyklučuje, že se některá z takto sdružených osob dopustí správního deliktu umožnění nelegální práce (tzv. švarcsystém) dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[42] Ani existence formálně perfektní smlouvy proto podle výše uvedeného judikátu nemusí znamenat, že se o závislou práci nejedná, protože *„rozhodná je povaha činnosti (práce), kterou uvedení cizinci v daném případě vykonávali, a role žalobce (jako zaměstnavatele – pozn. soudu) v této záležitosti. Podobně jako správní orgány či soudy v obdobných případech posuzují nikoli to, zda ta která práce je formálně deklarována jako např. smlouva o dílo, je třeba i v tomto případě posuzovat primárně povahu vykonávané práce a v této souvislosti to, zda takto reálně vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. Jinak řečeno je třeba zhodnotit, co strany takového závazkového vztahu skutečně učinily a také co činily, nikoli jak tuto svoji aktivitu formálně deklarovaly“*.

[43] Není dále pravdou, že by vztah cizinců ke stěžovatelce z ničeho nevyplýval. Jako osoby kontrolující a přidělující práci označili P. V. (zaměstnance stěžovatelky), případně L. H. (vykonávajícího pro stěžovatelku závislou práci) výslovně kupříkladu D. M. nebo D. R.

pokračování

Shodně tak ochranné a další pracovní pomůcky dle výpovědi cizinců získali tito buď od zaměstnanců stěžovatelky, nebo je získali obecně na jejím stavenišť (pracovišti). To považuje soud za dostatečné.

[44] Pokud jde o námitku nepoužitelnosti protokolů o výsledku získaných v jiném správním řízení, pak kasační soud uvádí následující. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. j. 6 Ads 102/2009 - 79, za podklad pro vydání správního rozhodnutí může sloužit vše, co má konkrétní vypovídací hodnotu a je způsobilé osvětlit či prokázat skutečný stav věci, bez ohledu na to, zda byl takový poznatek získán v příslušném správním řízení či v řízení vedeném jiným orgánem veřejné moci, ve kterém se řeší otázka významná pro rozhodnutí správního orgánu. V rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011 - 88, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]právní orgán postupuje v důkazním řízení podle § 51 správního řádu. Užije každý důkazní prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Mimo jiné jde také o listiny. Jako listinný důkaz může sloužit rovněž konkrétní část jiného spisu (rozhodnutí, posudek, výpověď, protokol apod.), pokud je jako listinný důkaz provedena a hodnocena i ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu. [...] Z tohoto hlediska není vůbec vyloučeno použít jako důkaz listinu jiného spisu, pakliže je hodnocena ve vztahu k řízení, ve kterém je nově takový důkaz proveden.“ Z uvedeného vyplývá, že protokol o výsledku z jednoho správního řízení může být jako podklad pro rozhodnutí použit v jiném správním řízení, je-li v daném řízení řádně proveden a hodnocen (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 6 Asz 331/2017 - 19, či ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 Asz 383/2017 - 34).

[45] Z rozsudku ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009 - 57, na nějž poukázal také krajský soud, plyne též, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu v souladu se zákonem, účastníku řízení jsou zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně. Inspektorát v nyní projednávané věci dodržel všechny podmínky, aby mohly být protokoly o výsledku osob použity ke zjištění stavu věci i v řízení o přestupku. Protokoly o výsledku cizinců byly pořízeny v souladu se zákonem v jiném správním řízení za dodržení všech zákonných náležitostí, tj. náležitého poučení, zajištění tlumočnicka apod. Stěžovatelka byla v průběhu správního řízení seznámena s tím, že tyto protokoly jsou součástí spisové dokumentace, že jimi byl proveden ve správním řízení důkaz a že je správní orgány ve své rozhodovací činnosti hodnotily. Zástupce stěžovatelky opakovaně nahlížel do spisu. Byl také přítomen provedení listinných důkazů, včetně protokolů o výsledku cizinců (shodně viz již výše odkazovaný rozsudek č. j. 2 Ads 222/2022 -25).

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 27. února 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu