



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **TREKVILA s.r.o.**, se sídlem Fügnerovo náměstí 1808/3, Praha 2, zast. JUDr. Markem Šťastným, advokátem se sídlem Ševčíkova 38, Horažďovice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2023, č. j. 4501/1.30/23-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2023, č. j. 14 Ad 15/2023-49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu uznal žalobkyni rozhodnutím ze dne 27. 3. 2023, č. j. 32965/5.30/20-12, vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Žalobkyně se přestupku dopustila tím, že fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti umožnila výkon nelegální práce. Za přestupek jí oblastní inspektorát uložil pokutu ve výši 7 800 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodl výše nadepsaným rozhodnutím tak, že výrokem A. částečně zrušil výrok I. rozhodnutí oblastního inspektorátu, jelikož odpovědnost za přestupek uplynutím prekluzivní lhůty zanikla, a řízení vedené pod sp. zn. S5-2020-472 v této části zastavil; výrokem B. částečně změnil výrok I. rozhodnutí oblastního inspektorátu – u každé fyzické osoby upřesnil období výkonu nelegální práce. Výrokem C. částečně změnil výrok II. rozhodnutí oblastního inspektorátu tak, že snížil pokutu na částku 1 200 000 Kč, a ve zbytku výrok II. téhož rozhodnutí potvrdil a výrokem D. potvrdil výroky III. (zastavení

řízení vůči jedné fyzické osobě z důvodu zániku odpovědnosti za přešůpek) a IV. rozhodnutí oblastního inspektorátu (povinnost k náhradě nákladů správního řízení).

[3] Městský soud žalobu podanou žalobkyní proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Žalobkyni přisvědčil v otázce nepřiměřenosti délky správního řízení před oblastním inspektorátem, avšak konstatoval, že tato skutečnost nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Nedůvodnými shledal námitky týkající se vad správního řízení, a sice nepřesně vymezených předmětů kontrol, absence výzvy k předložení dokumentů, úkonů při provádění kontrol a obsahů protokolů o kontrole, zařazení zaměstnanců do seznamu kontrolovaných osob, nikoliv poté do rozhodnutí oblastního inspektorátu, neprovedení žalobkyní navrhovaných svědeckých výpovědí, nepředvídatelnosti rozhodování oblastního inspektorátu a nemožnosti žalobkyně zjistit, že její subdodavatelé pracovní síly nemají potřebná oprávnění. Městský soud nepřihlédl k tvrzenému porušení zákazu *reformationes in peius* spočívajícímu ve změně výroku I. oblastního inspektorátu žalovaným, jelikož tuto námitku vznesla žalobkyně až v samém závěru ústního jednání, a tedy v rozporu s § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud shledal nedůvodnou také žalobní námitku, že žalobkyně svým jednáním nenaplnila znaky skutkové podstaty daného přešůpku, zejména že nebyl prokázán vztah mezi osobami uvedenými ve výrocih a žalobkyní, a tedy pro ni nevykonávaly práci. Ze shromážděných podkladů vyplývá, že jednání žalobkyně naplnilo znaky závislé práce. Na tomto nemůže nic změnit postoj žalobkyně, která se dovolává soukromoprávních smluv, jež mají fakticky zastrít existenci závislé práce. Z obsahu správního spisu též jednoznačně plyne, že osoby uvedené ve výrocih rozhodnutí oblastního inspektorátu vykonávaly práci pro žalobkyni a tato jim vyplácela mzdu, instruovala je a zařizovala jim veškeré záležitosti. Městský neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřené výše pokuty, především není její výše excesivní. Jednak žalovaný pokutu uloženou oblastním inspektorátem, vzhledem k částečnému zrušení jeho rozhodnutí a v této části zastavení řízení, moderoval, a jednak žalovaný nevycházel pouze z obratu žalobkyně, jak namítá, ale zohlednil i její oběžná aktiva a výsledek hospodaření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i oblastního inspektorátu zrušit a věc vrátit oblastnímu inspektorátu k dalšímu řízení. Eventuálně navrhla zrušit rozsudek městského soudu a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka namítá, že vůbec neumožnila výkon nelegální práce osobám uvedeným ve výrocih rozhodnutí správních orgánů, jelikož soukromé právo spočívá na zásadě, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Užívání subdodavatelů není zákonem zakázáno, nenaplnila tedy skutkovou podstatu daného přešůpku. Subdodavatelské smluvní vztahy uzavřela se svými obchodními partnery s vážnou vůlí, avšak tyto skutečnosti správní orgány zcela pominuly. Závěr o neplatnosti smluvních ujednání mohou vyslovit pouze obecné soudy, nikoliv správní orgány. Postup správních orgánů i městského soudu je proto zásahem do právní jistoty a nemůže v právním státě obstát.

pokračování

[7] Závěr městského soudu je dle stěžovatelky ostatně v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s rozsudkem ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS. Citovaný rozsudek se zabývá podmínkami závislé práce a tím, co je již nutné za ni považovat. Závislá práce tak v souladu s uvedeným rozsudkem představuje výlučně osobní výkon práce zaměstnancem pro zaměstnavatele, dle jeho pokynů, jeho jménem, za mzdu a na jeho odpovědnost. Mezi stěžovatelkou a fyzickými osobami však jakýkoliv vztah prokázán nebyl, a tedy nemohlo dojít k naplnění definičních znaků závislé práce. Správní orgány konkrétně nevedly, zda každá fyzická osoba obdržela od stěžovatelky za práci mzdu – peníze, údajní zaměstnanci pouze uvedli, že neví, pro koho vykonávají práci, kterou jim zadala N. Y., která jim měla vyplácet peníze. Městský soud tyto závěry nesprávně akceptoval a zatížil tak napadený rozsudek vadou.

[8] Stěžovatelka též namítá, že se městský soud nevypořádal se žalobními body, že naplnění znaků závislé práce správní orgány dovodily i přes nejasné výpovědi stěžovatelčiných údajných zaměstnanců. Oblastní inspektorát a žalovaný navíc nerespektovali uzavřené smlouvy, a proto by logickým vyústěním jejich šetření mělo být naplnění znaků závislé práce ve vztahu k jiné právnické osobě, jejíž zaměstnankyně kontrolovaným fyzickým osobám evidovala počet odpracovaných hodin a zadávala jim práci. Městský soud se adekvátně nevypořádal s touto argumentací, a proto jsou napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

[9] Stěžovatelka je přesvědčena, že správní orgány si nemohou vybírat, kterou právnickou osobu potrestají a že tak učiní jen proto, že řádně podniká, odvádí povinné platby a pro správní orgány je na rozdíl od jiných osob dostupná.

[10] Samotná výše pokuty je dle stěžovatelky excesivní a nepřezkoumatelná. Žalovaný nedostal požadavku rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 Ads 113/2007-87, podrobného a přesvědčivého odůvodnění sankce. Z jeho rozhodnutí není zřejmé, proč uložil pokutu v této výši, tedy jaká zjištění oblastního inspektorátu přejal a jaká nikoliv, k jakým skutečnostem přihlédl a jakými úvahami se řídil. Jelikož zákon dává správním orgánům velmi širokou možnost správního uvážení, je nezbytné trvat na důsledném odůvodnění výše uložené sankce. Zároveň nesmí být sankce nepřiměřená, což vyplývá z rozsudku tohoto soudu ze dne 17. 9. 2010, č. j. 5 As 3/2010-63. Stěžovatelka uvedla, že není schopna takto vysokou částku uhradit a že není vlastníkem nemovitého majetku, který by mohla rychle zpeněžit. Platební povinnost byla stěžovatelce uložena ve špatné hospodářské situaci, její hospodaření v roce 2021 bylo ztrátové a je nucena vyrovnávat se s inflačními tlaky a s nedostatkem volné pracovní síly. Správní orgány nad to nesprávně používají základní ekonomické pojmy. Ačkoliv stěžovatelka vykázala za účetní období roku 2021 obrat přesahující 50 milionů korun českých, výsledek hospodaření skončil ztrátou, jelikož náklady převyšovaly výnosy. Obdobná situace je i u oběžných aktiv, která sice dosahovala deseti milionů korun českých, avšak jednalo se převážně o pohledávky. Každá další platební povinnost tak může pro stěžovatelku představovat existenční riziko.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu v napadeném rozsudku a uvedl, že kasační stížnost není důvodná. Stěžovatelka dle něj neuvádí žádné nové skutečnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

III.a Přípustnost kasační stížnosti

[13] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti, respektive kasačních námitek, a to s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatelka tak v souladu s citovaným ustanovením musí v kasační stížnosti reagovat na argumentaci městského soudu a uvést, proč považuje tyto závěry za nesprávné (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 8 Azs 299/2020-41, odst. [10], nebo ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 As 44/2021-50, odst. [13], a v nich citovanou judikaturu). Jestliže stěžovatelka pouze opakuje žalobní námitky, aniž by reagovala na argumentaci městského soudu, a pokud byly tyto námitky v napadeném rozsudku vypořádány, nejsou tyto námitky přípustné (srov. usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 23. 6. 2023, č. j. 9 Afs 70/2023-73, odst. [36]). Obdobně jsou nepřipustné kasační důvody, které směřují pouze proti postupu ve správním řízení či výlučně proti rozhodnutí žalovaného (srov. rozsudek NSS č. j. 9 Afs 70/2023-73, odst. [38]).

[14] Kasační soud v nyní projednávané věci zjistil, že kasační stížnost je z podstatné části pouze kopií žaloby a stěžovatelka opakuje žalobní námitky. Na stranách 1 až 9 kasační stížnost obsahuje pouze popis dosavadního průběhu řízení, zejména výrokové části rozhodnutí správních orgánů (č. l. 1-5 spisu NSS). Konkrétně se poté kasační stížnost na stranách 9 až 14 (č. l. 5 až 7 spisu NSS) shoduje se žalobou na stranách 16 až 19 (č. l. 8 až 10 spisu městského soudu) s výjimkami

- i. úvodních tří odstavců části III. kasační stížnosti, v nichž stěžovatelka vyslovuje svůj nesouhlas s výroky rozhodnutí správních orgánů a napadeného rozsudku (str. 9 kasační stížnosti, č. l. 5 spisu NSS);
- ii. doplnění části odstavce uvozené větou „*Rozhodnutí správních orgánů ostatně newvádějí* [...]“ o absenci uvedení konkrétních zaměstnanců, kterým měla být údajně vyplácena mzda (str. 11 a 12 kasační stížnosti, č. l. 6 spisu NSS);
- iii. přidaného odstavce do kasační stížnosti na straně 12 (č. l. 6 spisu NSS) o nevypořádání některých žalobních bodů (námitka shrnutá v odst. [8] tohoto rozsudku);
- iv. přidaných tří odstavců části IV. kasační stížnosti na straně 13 (č. l. 7 spisu NSS) o excesivní a nepřezkoumatelné výši pokuty se zdůrazněním rozsudku zdejšího soudu č. j. 4 Ads 113/2007-87.

[15] V kasační stížnosti nově uvedené tvrzení, že rozhodnutí správních orgánů neobsahují uvedení konkrétních zaměstnanců, kterým měla stěžovatelka vyplácet mzdu či odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (bod ii.), je nepřipustnou kasační námitkou, kterou stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač bezpochyby mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[16] Nepřípustná je i námitka v bodě iv. uvedená výše. Stěžovatelka totiž napadá excesivní výši pokuty a nepřezkoumatelnost odůvodnění její výše v rozhodnutí žalovaného, a tedy brojí proti odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a nikoliv proti závěrům městského soudu (viz odst. [38] rozsudku č. j. 9 Afs 70/2023-73). Zároveň námitku nepřezkoumatelného odůvodnění napadeného rozhodnutí mohla uplatnit již v řízení před městským soudem, ale neučinila tak, proto je námitka také z tohoto důvodu nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k nepřípustnosti námítky nepřezkoumatelného odůvodnění výše pokuty, na kterou stěžovatelka navázala námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud akceptoval odůvodnění rozhodnutí žalovaného a nezjednal nápravu, je nepřípustná i tato námitka, že městský soud přezkoumal nepřezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí žalovaného.

[17] Výše uvedené výjimky (body i. a iii.) tedy představují jediné přípustné kasační námitky, jde o nesprávné právní posouzení nyní souzené věci městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nevypořádání žalobních námitek. Ve zbytku je kasační stížnost v souladu s výše citovanou judikaturou a podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

III.b Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[19] Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, jestliže by byl napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný či založený na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé, jak stěžovatelka namítá. Stěžovatelka shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným z důvodu, že se městský soud nevypořádal s jejími námitkami, že správní orgány vyšly z nejasných tvrzení kontrolovaných zaměstnanců, nerespektovaly uzavřené smlouvy a na tomto podkladě dovodily naplnění znaků nelegální práce [část III. písm. c) žaloby]. Námitka není důvodná.

[20] Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti kasační soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[21] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Městský soud na žalobní námitku v části III. písm. c) žaloby na více místech napadeného rozsudku reagoval a argumentaci stěžovatelky vypořádal. Zaprvé, v části rozsudku *a) Vady řízení* se zabýval žalobní námitkou směřující do úkonů při provádění kontroly, zejména do použití protokolů o kontrole obsahujících výpovědi osob (srov. bod 23. [ad c]) napadeného rozsudku). Shledal, že z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že protokoly o kontrole obsahující výpovědi jsou způsobilými důkazními prostředky, jelikož se úkony učiněné v rámci kontroly řídí jinými zásadami než správní řízení, a zároveň byla práva stěžovatelky zachována. Stěžovatelka ostatně v jednom případě podala proti protokolům o kontrole námitku. Zadruhé, námitkou nesprávných skutkových zjištění se městský soud zabýval v bodech 27. až 30. a 32. napadeného rozsudku, v nichž

jednak vymezil znaky závislé práce a shledal, že byly naplněny, jednak se vypořádal se stěžovatelkou zdůrazňovanými soukromoprávními smlouvami.

[22] Kasační soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, z jakých skutečností městský soud vycházel, jak je hodnotil a z jakých důvodů žalobním námitkám stěžovatelky nepřisvědčil.

III.c Zbylé kasační námitky

[23] Stěžovatelka s napadeným rozsudkem, rozhodnutími žalovaného a oblastního inspektorátu nesouhlasí a namítá, že jsou nezákonná. Zároveň namítá, že městský soud věc nesprávně posoudil v otázce naplnění podmínek umožnění výkonu nelegální práce. Námitky nejsou důvodné.

[24] Po vypořádání námitek nepřezkoumatelnosti a vzhledem k nepřípustnosti kasační stížnosti z její větší části jsou zbylé námitky, způsobilé věcného přezkumu, obecného charakteru. Kasační soud v minulosti vymezil znaky závislé práce dle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, jimiž jsou osobní výkon práce zaměstnancem a vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, tedy že je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů (srov. rozsudky NSS č. j. 6 Ads 46/2013-35, odst. [29], nebo nověji ze dne 18. 10. 2023, č. j. 4 Ads 53/2023-37, odst. [19]).

[25] Nejvyšší správní soud má ve shodě s městským soudem (viz body 27. až 30. napadeného rozsudku) a se správními orgány za to, že v nyní projednávané věci byly znaky závislé práce ve smyslu shora uvedeného ustanovení a citované judikatury naplněny. Pracovníci uvedení ve výrocích rozhodnutí žalovaného totiž vykonávali osobně a jménem zaměstnavatele – stěžovatelky práce při provozu prádelen, a plnili tak závazky stěžovatelky, poskytování služeb úklidových a souvisejících s provozem prádelny, vůči provozovatelům prádelen. Tyto skutečnosti zjistily správní orgány mimo jiné z výpovědí kontrolovaných pracovníků přítomných v prádelnách, ředitelek a vedoucích provozů prádelen. Z vyjádření vedoucích pracovníků prádelen také vyplývá, že pokyny pracovníkům udíleli za stěžovatelku jednající pan L. nebo paní Y. (str. 14 až 16 rozhodnutí oblastního inspektorátu ve spojení se str. 11 až 13 rozhodnutí žalovaného). Neobstojí proto námitka, že nebyl prokázán vztah mezi kontrolovanými pracovníky a stěžovatelkou, tedy že nebyly dány podmínky výkonu závislé práce. Městský soud správně ve shodě se žalovaným dovodil, že stěžovatelka umožnila výkon závislé práce cizinců bez povolení k zaměstnání, a svým jednáním tak naplnila skutkovou podstatu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Námitka nesprávného právního posouzení městským soudem, která je velmi obecná, proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

pokračování

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 21. listopadu 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu