



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Spolek pro seniory Mír Práce, z.s.**, se sídlem Nové sady 988/2, Brno, zastoupen Mgr. Robertem Plickou, advokátem se sídlem Národní 58/32, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2024, č. j. 29 Ad 6/202-159,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8182/1.30/19-3 (dále též „napadené rozhodnutí A“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 8. 2019, č. j. 10092/9.30/19-13 (dále též „rozhodnutí I. stupně A“). Rozhodnutím I. stupně A byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustil tím, že v rozhodnutí specifikovaném časovém rozmezí umožnil jmenovaným osobám výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce mimo pracovněprávní vztah, a to na pozici asistent péče. Za tento přestupek byla žalobci dle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení proti nim, v rozhodném znění (dále jen „přestupkový zákon“) a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta a povinnost nahradit paušální náhradu řízení o přestupku.

[2] Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2023, č. j. 4727/1.30/22-3, sp. zn. S9-2021-542, (dále též „napadené rozhodnutí B“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 4. 2022, č. j. 30983/9.30/21-13 (dále též „rozhodnutí I. stupně B“). Rozhodnutím I. stupně B byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákon o zaměstnanosti, jehož se dopustil tím, že dne 27. 7. 2020 umožnil v rozhodnutí jmenovaným osobám výkon nelegální práce v České republice dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, tedy závislé práce mimo pracovněprávní vztah, a to na pozici asistent péče. Za tento přestupek byla žalobci dle § 35 písm. b) a § 46 přestupkového zákona a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena rovněž pokuta a povinnost nahradit paušální náhradu řízení o přestupku.

II.

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí A žalobu u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 Ad 6/2020-106, krajský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který jí rozsudkem ze dne 21. 3. 2023, č. j. 6 Ads 334/2021-41, vyhověl, rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se nezabýval meritem věci. Shledal, že krajský soud pochybil, pokud i přes výslovný nesouhlas žalobce s projednáním věci bez ústního jednání nenařídil ústní jednání, a přistoupil tak ke zrušení rozsudku pro podstatnou vadu řízení.

[4] Žalobou podanou dne 30. 3. 2023 žalobce napadl žalobou u krajského soudu též napadené rozhodnutí B. Krajský soud usnesením ze dne 7. 6. 2024, č. j. 29 Ad 6/2020-138, ve smyslu § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) spojil žaloby ke společnému projednání.

[5] V záhlaví uvedeným rozsudkem krajský soud obě žaloby zamítl jako nedůvodné. Krajský soud nepřisvědčil námitkám dovozujícím procesní pochybení před správními orgány. Za zákonné považoval i neprovedení některých navržených důkazů správním orgánem I. stupně. Z hlediska věcného posouzení krajský soud v plném rozsahu potvrdil závěry správních orgánů o tom, že žalobce umožnil jmenovaným osobám výkon závislé práce mimo pracovní poměr. Správní orgány správně posuzovaly skutečný charakter vykonávané práce, a ne jeho formální smluvní vymezení (asistent sociální péče). Krajský soud aproboval stěžejní závěr správních orgánů, že žalobce ve skutečnosti poskytoval svým členům služby sociální péče, přičemž k zajištění této činnosti využil jiné osoby, povaha jejichž činnosti naplnila znaky závislé práce, aniž by s nimi uzavřel pracovněprávní vztah. Důvodnými neshledal ani námitky mířící do uložených pokut. Krajský soud nemohl shledat pokuty jako likvidační, neboť žalobce setrval zcela pasivní v dokládání svých majetkových poměrů. Rozsudek krajského soudu je (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů) v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 s. ř. s. Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal

pokračování

následovně. V prvním okruhu stěžovatel dovozoval nepřezkoumatelnost závěrů krajského soudu. Podle stěžovatele je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, neboť neobsahuje úvahu stran spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Krajský soud fakticky pouze odkázal na odůvodnění jednoho z rozhodnutí I. stupně. Závěr krajského soudu, že smlouvy o poskytování služeb asistenta osobní péče byly pouze zástěrkou skutečného stavu, pak není ničím podložen. To platí i pro další závěry. V druhém okruhu stížních námitek dovozuje vady v dokazování. V tomto rozsahu zejména vyzdvihuje neprovedení navrhovaných svědeckých výpovědí a pokládání tendenčních otázek. V třetím okruhu stížních námitek stěžovatel rozporuje právní posouzení věci krajským soudem. Souhrnně mu vytýká, že se nezabýval splněním znaků závislé práce. Kdyby posuzoval závislou práci v souladu s judikaturou a odbornou literaturou, došel by k závěru, že ke spáchání přestupku nedošlo. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu ztotožnil se závěry krajského soudu. Shrnul a rozvedl úvahy obsažené v napadeném rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasil s námitkou, že se krajský soud nebo správní orgány nezabývaly naplněním znaků závislé práce, nebo se jimi zabývaly v rozporu s právní úpravou. V dané věci není relevantní skutečnost, že mezi stěžovatelem a jeho asistenty neexistoval formálně žádný vztah. Podstatný je skutečný stav, resp. faktická stránka věci. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Pokud se nejprve týče kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tomuto kasačnímu důvodu Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Nejvyšší správní soud nejdříve připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů obecně je třeba vyhradit případům, kdy není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě (v napadeném rozhodnutí) za důvodnou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, ze dne ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Je nutno ji rovněž vyhradit výjimečným situacím a vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, a ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). V souladu s judikaturou Ústavního soudu přitom povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být

v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno (srov. nálezy ÚS ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, a ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[11] Uvedeným požadavkům krajský soud dostal. Krajský soud dostatečně odůvodnil své závěry. Z jeho rozsudku vyplývá, proč neshledal žalobní námitky důvodnými. Náležitě odůvodnil i to, proč shledal naplnění skutkové podstaty § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tímto se podrobně zabýval v bodech 26 až 33 (viz dále). Rozsudek krajského soudu netrpí ani skutkovými vadami. Nejvyšší správní soud ověřil, že skutková zjištění odpovídají obsahu správního spisu. Neshledal, že by krajský soud nad rámec uvedeného vycházel z tvrzení, která zůstala neprokázána. Pokud pak stěžovatel krajskému soudu vyčítá jeho závěry o toliko formální existenci smluvních vztahů mezi asistenty sociální péče a členy (klienty) stěžovatele a závěry vystupování statutárního orgánu stěžovatele v pozici nadřízenosti, i tyto mají dostatečnou oporu ve skutkových zjištěních správního orgánu, na které krajský soud odkazuje a výslovně je přebírá. Krajský soud ani jinak nepochybil při zjišťování skutkového stavu (podrobněji viz dále). V intencích stížních námitek je nepochybně pravdou, že na několika místech rozsudku krajský soud odkazuje na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře setrval vychází z předpokladu, že smyslem soudního přezkumu není opakovat již několikrát vyřčené. Pokud správní soud shledá závěry správních orgánů správnými, je oprávněn na ně odkázat, resp. je převzít. K tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 19. 12. 2013, č. j. 9 Azs 13/2013-26. Nejvyšší správní soud přitom není názoru, že by krajský soud pouze převzal argumentaci správních orgánů (jak tvrdí stěžovatel). Krajský soud v místech, kde odkazuje na argumentaci správních orgánů, tento postup buď dostatečně odůvodňuje (srov. body 27 a 34 rozsudku krajského soudu), nebo argumentaci správních orgánů rozvíjí o vlastní právní úvahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2022, č. j. 7 As 93/2022-36, bod 12). Subjektivní nesouhlas stěžovatele s těmito závěry není důvodem pro shledání jejich nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[12] I postup stran dokazování hodnotí Nejvyšší správní soud souladný s právní úpravou i judikaturou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 113/02, ze dne 20. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 593/04 a ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09, či usnesení ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, a ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. II. ÚS 152/15, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108, ze dne 28. 5. 2009,

pokračování

č. j. 6 Azs 26/2009-100 a ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009-123). Důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu není ani to, že nevyšlechl všechny navrhované svědky. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu představuje vadu opomenutí důkazů jednak procesní situace, v nichž bylo účastníky řízení navrženo provedení konkrétního důkazu, přičemž návrh na toto provedení byl soudem bez adekvátního odůvodnění zamítnut (event. opomenut), což znamená, že ve vlastních rozhodovacích důvodech o něm ve vztahu k jeho zamítnutí nebyla zmínka buď žádná či toliko okrajová a obecná neodpovídající povaze a závažnosti věci, nebo dále situace, kdy v řízení provedené důkazy nebyly v odůvodnění meritorního rozhodnutí (ať již negativně či pozitivně) zohledněny při ustálení skutkového základu věci, tj. soud je neučinil předmětem svých úvah a hodnocení, ačkoliv byly řádně provedeny (srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 150/93, 49/2 SbNU 87; sp. zn. IV. ÚS 185/96, 131/6 SbNU 461; sp. zn. II. ÚS 213/2000, 19/25 SbNU 143; sp. zn. I. ÚS 549/2000, 63/22 SbNU 65; sp. zn. IV. ÚS 219/03, 25/32 SbNU 225 a další). Krajský soud neprovedení navržených důkazů odůvodnil jak při ústním jednání, tak v bodě 13 svého rozsudku. Zde uvedl, že považuje provedení důkazů za nadbytečné, neboť skutkový stav zjištěný správními orgány je dostatečný. Správní orgán I. stupně dle krajského soudu vyslechl dostatečné množství asistentů péče, pečujících o členy stěžovatele, a tyto výsledky, resp. záznamy o součinnosti byly – společně s dalšími důkazy – dostatečné pro zjištění skutkového stavu, resp. pro jeho právní zhodnocení. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí. Za těchto okolností lze souhlasit s tím, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen provádět svědecké výpovědi dalších osob, které prováděly stejnou činnost, jako již vyslechnuté osoby. Nado stěžovatel navrhoval provedení důkazů výsledkem za účelem zpochybnění původních výpovědí stejných osob, což krajský soud správně označil za problematiku nikoliv dokazování, ale hodnocení věrohodnosti provedených důkazů. I podle názoru Nejvyššího správního soudu poskytoval obsah spisového materiálu dostatečný podklad pro shledání stěžovatele vinným z předmětného protiprávního jednání. Nejvyšší správní soud dodává, že závěr krajského soudu, podle kterého by provedení dalších důkazů bylo nadbytečné, je třeba vnímat v kontextu toho, že krajský soud nepovažoval žádný ze záznamů o součinnosti osoby za nezákonný.

[13] Pokud pak má Nejvyšší správní soud považovat lapidární konstatování stěžovatele o nezákonnosti provedení prohlídky za stížní argumentaci rozporující závěry krajského soudu, je třeba konstatovat, že jako taková je zcela nedostatečná. Krajský soud se zákonností kontrolní prohlídky zevrubně zabýval v bodech 18-23 svého rozsudku. Přitom důkladně vysvětlil, že zákon o kontrole striktně nevyžaduje přítomnost statuárního orgánu kontrolované osoby při zahájení kontroly, přičemž statuární orgán stěžovatele byl vyrozuměn bezodkladně po zahájení. Tento závěr odpovídá ustálené judikatuře zdejšího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004-51). Krajský soud se též zabýval námitkou o disproportionality kontroly, a to s ohledem na ústavně zaručené právo na obydlí, resp. s ohledem na zásah do tohoto práva svědicího členům stěžovatele. Krajský soud akcentoval, že sám zákon o kontrole v § 7 umožňuje kontrolujícím osobám vstoupit do obydlí za předpokladu, že je obydlí využíváno k podnikání. Ani v tomto ohledu se krajský soud neodchýlil od závěrů judikatury zdejšího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 6 As 15/2021-23, bod 21, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 As 191/2016-55, body 22 a 23).

[14] Výše uvedené lze tedy shrnout tak, že krajský soud se zevrubně zabýval zákonností provedené kontroly a důkazů získaných při kontrolním šetření. Oproti tomu stěžovatel setrvává na svém názoru o nepoužitelnosti důkazů, avšak zevrubnou argumentaci krajského soudu relevantním způsobem nerozporuje. Krajský soud se v bodě 21 svého rozsudku též zcela přílehavě vypořádal s námitkami o účelovém sepsání protokolu a pokládání návodných otázek. K tomu konstatoval, že stěžovatel „*nadto neuvádí, v čem jsou závěry správního orgánu prvního stupně vytrženy z kontextu, které otázky pokládal správní orgán prvního stupně při kontrole návodně nebo jak mělo použití pracovněprávní terminologie ovlivnit to, co vypovídaly jednotlivé osoby v rámci kontroly.*“ S těmito závěry, které jsou plně aplikovatelné i na stížní argumentaci, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Pouze pro úplnost a z procesní opatrnosti Nejvyšší správní soud dodává, že otázky pokládané správním orgánem I. stupně se zásadním způsobem neodlišovaly od postupů orgánů inspekce práce, které již Nejvyšší správní soud v minulosti aproboval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, č. j. 1 Ads 242/2015-59, bod 27). Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v řízení o kasační stížnosti nyní stěžovatel vykládá své důkazní návrhy jako prostředek, jak kompenzovat nezákonné dokazování před správními orgány. Takto však důkazní návrhy nebyly koncipovány ani v žalobě proti napadenému rozhodnutí A, ani při ústním jednání před krajským soudem. Stížní argumentace směřující proti dílčímu závěru správních orgánů o faktickém nadřazeném postavení pana S., kterou krajský soud přebírá odkazem v bodě 30 svého rozsudku, považuje Nejvyšší správní soud též za důkladně skutkově podloženou. Správní orgány přesvědčivě a v úplnosti popsaly, že to byl pan S. jako statuární orgán stěžovatele, kdo prováděl rozvázání vztahu mezi asistenty a členy stěžovatele, kdo fakticky koordinoval a dohlížel na činnost asistentů péče a kdo jim vyplácel odměnu. Ani na základě žádné další stížní argumentace Nejvyšší správní soud neshledal žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., které by zakládaly nutnost kasace krajského rozsudku.

[15] Ve třetím okruhu stížních námitek stěžovatel souhrnně rozporoval právní posouzení krajského soudu. Závěr, že se stěžovatel dopustil spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a umožnil výkon nelegální práce, je nesprávný. Napadený rozsudek (ani správní rozhodnutí) se nezabývají splněním znaků závislé práce podle doktríny a judikatury. Pouze bez dostatečných důkazů konstatují, že výkon závislé práce byl umožněn. Stěžovatel setrvává na názoru, že mezi asistenty sociální péče, kteří docházeli za svými klienty do prostorů stěžovatele, a stěžovatelem nikdy nebyl žádný právní vztah, který by alespoň zdaleka naplňoval některý ze znaků závislé práce. Asistenti sociální péče byli ve smluvních vztazích pouze se svými klienty, členy stěžovatele, jednali na základě pokynů svých klientů a dostávali odměnu přímo od svých klientů, a to podle toho, jakou asistenci jim poskytli. Stěžovatel nikdy do smluvního vztahu mezi asistentem sociální péče a jeho klientem nevstupoval a nikdy neměl žádný vliv na práci asistentů sociální péče.

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

[17] Dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti platí, že *nelegální práci se pro účely tohoto zákona myslí závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.* Toto ustanovení pro účely definice pojmu „závislá práce“ výslovně (poznámkou pod čarou) odkazuje na § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákoník práce“).

pokračování

[18] Dle § 2 odst. 1 zákoníku práce platí, že *závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*

[19] Dle § 2 odst. 2 platí, že *závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu se již opakovaně zabývala případy, kdy orgány inspekce práce sankcionovaly umožnění výkonu práce mimo pracovní poměr. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, zdejší soud konstatoval, že *„společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je 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 [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti] 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.“*

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti směřuje ke zpochybnění závěrů o tom, že mezi ním a asistenty existoval jakýkoliv vztah. Stěžovatel opakovaně akcentuje, že asistenti sociální péče měli smlouvy pouze s jejich klienty, členy stěžovatele. Stěžovatel ani jeho statuární orgán nevystupoval vůči asistentům sociální péče v nadřazeném postavení.

[22] Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu zcela ztotožňuje s posouzením, které provedl krajský soud v bodě 28 svého rozsudku: *„Jelikož však v případě asistentů sociální péče bylo naděvoší pochybnost v řízení prokázáno, že tyto znaky kumulativně naplněny byly, nelze než uzavřít, že výkon práce asistentů sociální péče na základě smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče byl ze zákona vyloučen, neboť tento měl probíhat výlučně v základním pracovněprávním vztahu. Formální smluvní základ mezi žalobcem, jeho klienty a předmětnými asistentkami tudíž automaticky nelze považovat za důkaz, že skutečně docházelo k poskytování takového druhu sociální pomoci, který byl popsán v uzavřených smlouvách.“* Uvedené odpovídá i judikatuře zdejšího soudu. Ten např. již v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27, bod 11, konstatoval, že podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti je odrazem významné novely zákona o zaměstnanosti provedené zákonem č. 367/2011 Sb., účinným od 1. 1. 2012. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 367/2011 Sb., dostupné z www.psp.cz, bylo cílem *„omezit praktiky, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztahy, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatně výdělečné činnosti nebo na základě občanskoprávních smluv“.* Pokud by se smluvní strany snažily zastřít existenci pracovněprávního vztahu uzavřením jiné smlouvy, je namístě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho pravé povahy. Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodujícím, na jakém formálním základě osoba svou činnost provádí. I pokud smluvní strany uzavřou např. občanskoprávní či obchodněprávní smlouvu, která splňuje veškeré zákonné náležitosti, bude nutno posoudit jejich vztah jako pracovněprávní, naplňuje-li

činnost realizovaná na základě takových smluv znaky závislé práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28).

[23] Uvedené je nutné v plném rozsahu aplikovat i na nyní souzenou věc, kdy správní orgány a krajský soud shodně konstatovaly zastírání pracovněprávního vztahu uzavřením smlouvy dle § 90 zákona č. 108/2006 Sb., o sociální péči, ve znění pozdějších předpisů, k výkonu činnosti asistenta sociální péče dle § 39 téhož zákona. Obrana stěžovatele je fakticky založena na absurdní premise, že správní orgány ani krajský soud nemohly shledat obcházení pracovněprávní regulace formálním uzavíráním jiných smluv, neboť formálně existovaly jiné smlouvy. Takto však zákon ani navazující judikatura koncipovány nejsou. Naopak vyžadují, aby orgány inspekce práce zkoumaly skutečný stav, který může být zastírán formální existencí jiného druhu smluvního vztahu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014-37, č. 3080/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost shodně s krajským soudem dodává, že ve své rozhodovací činnosti řešil otázku, zda bylo možné jednu z asistentek péče působící u stěžovatele, považovat za osobu pečující osobně o osobu závislou na pomoci jiné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o důchodovém pojištění, to z hlediska rozsahu péče poskytované osobě závislé na péči jiné osoby (§ 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). V rozsudku ze dne 9. 1. 2024, č. j. 8 Ads 390/2021-52, Nejvyšší správní soud vyslovil, že nikoliv, přičemž se částečně dotknul i charakteristiky práce vykonávané u stěžovatele, když konstatoval, že *„souběžná péče o více osob závislých na pomoci jiné osoby (zde sedm osob, s nimiž měla žalobkyně uzavřenu příslušnou smlouvu, či dokonce až 12 osob, vyjdeme-li ze zjištění veřejného ochránce práv, že denní službu ve spolku vykonávali pouze dva asistenti pečující celkem o 23 osob) se svou povahou spíše blíží výdělečné činnosti, neboť z asistenta sociální péče činí „profesionálního pečovatele“. Měla by proto být vykonávána v režimu § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (jako zaměstnání či samostatná výdělečná činnost) a mělo by z ní být odváděno pojistné.“*

[24] Na výše uvedeném nemohou nic změnit ani dílčí výtky stěžovatele ohledně závěrů krajského soudu. Stěžovatel si nadto v kasační stížnosti protiřečí, neboť v řízení před správními orgány sám tvrdil, že mechanismus odměňování asistentů sociální péče nastavuje on, resp. jeho statutární orgán. Jak přitom správně uvedl krajský soud v bodě 30 svého rozsudku, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, dovedil, že odměna za práci, jež není samostatným znakem závislé práce, je jednou z okolností, z nichž lze usuzovat na vztah osobní či hospodářské závislosti. Při posuzování vyplácení odměn asistentům sociální péče, jakožto aspektu podřízenosti asistentů sociální péče vůči žalobci, tak nebyl rozhodný pouze zdroj finančního příjmu žalobce, ale současně též mechanismus stanovení výše této odměny, její podklad a další skutečnosti, jak jsou popsány v rozhodnutích žalovaného i správního orgánu prvního stupně.

[25] Nejvyšší správní soud dodává, že oproti argumentaci uplatněné v žalobě stěžovatel v kasační stížnosti již nenapadá výši udělených pokut. Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008,

pokračování

č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[26] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti v postupu žalovaného a krajského soudu ani žádné další nezákonnosti či vady, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit. Jejich závěry mají plnou oporu v právní úpravě a správním spisu. Zdejší soud se proto s jejich hodnocením ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl kasační soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku a napadeného rozhodnutí a s ohledem na to, jak stěžovatel svoji kasační stížnost koncipoval, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[27] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žalovaný se nadto náhrady nákladů řízení výslovně vzdal (č. l. 24 spisu Nejvyššího správního soudu).

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

V Brně dne 5. března 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu