



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Exact Forestall s.r.o.** (dříve EXACT SYSTEMS CZECH REPUBLIC s.r.o.), se sídlem Na Honech 832/16, Ostrava, zast. JUDr. Martinem Burianem, hostujícím evropským advokátem se sídlem V. Tvrdého 819/1, Žilina, se zmocněnkyní pro doručování JUDr. Janou Kopáčkovou, advokátkou se sídlem Petrovická 283, Domažlice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2024, č. j. 30 Ad 1/2022-87,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 26. 4. 2021, č. j. 25221/9.30/20-7, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že na pracovišti svého odběratele AVX Czech Republic s.r.o. (nyní KYOCERA AVX Components s.r.o., dále jen „AVX“), na adrese Sportovní 1441, Bzenec, umožnil vyjmenovaným 22 osobám ukrajinské státní příslušnosti ve vymezených obdobích spadajících do ledna 2019 výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Nelegální práce spočívala ve výrobě a kontrole elektrosoučástek do automobilů mimo pracovněprávní vztah (v rozporu s § 3

zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v relevantním znění) a bez povolení k zaměstnání (v rozporu s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti).

[2] Za přešupek oblastní inspektorát žalobci podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, v relevantním znění (dále jen „zákon o odpovědnosti za přešupky“), a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložil pokutu ve výši 2 000 000 Kč a zároveň povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přešupky.

[3] Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 11. 2021, č. j. 3644/1.30/21-6, zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Podle žalovaného bylo spáchání přešupku žalobci prokázáno a úvaha oblastního inspektorátu byla plně přezkoumatelná, souladná se zásadou volného hodnocení důkazů a zásadou materiální pravdy. Oblastní inspektorát se vypořádal i s návrhy a námitkami žalobce. K opětovně vznesenému nesouhlasu s právním posouzením zjištěného skutkového stavu žalovaný s odkazem na judikaturu správních soudů konstatoval, že není povinen opakovaně vyjadřovat totéž, co správní orgán I. stupně. K některým odvolacím námitkám se však přesto přímo vyjádřil.

[4] Žalovaný v první řadě zdůraznil, že správní orgány jsou povinny vycházet ze stavu skutečného, nikoli formálně deklarovaného. Žalovaný, obdobně jako oblastní inspektorát, nerozporoval, že žalobce uzavřel s agenturou práce, společností Work Global Agency s.r.o. (dále jen „Work Global Agency“), rámcovou smlouvu o poskytování služeb, kde Work Global Agency figurovala jako obecný subdodavatel, nikoli agentura práce. Konkrétní způsob této spolupráce, zjištěný při kontrole a popsáný v protokolu o kontrole ze dne 11. 10. 2019, č. j. 26552/9.71/19-8, však nelze než označit za umožnění výkonu závislé práce. Žalovaný odkázal na podrobný popis činnosti na pracovišti a upozornil, že ani žalobce neuváděl, že by spolupráce s Work Global Agency ve skutečnosti probíhala jakkoli jinak. Spor je veden pouze o právní posouzení zjištěných skutečností. Žalovaný rekapituloval, že nešlo pouze o vyjádření zástupkyně odběratele AVX, ale též o informace uvedené zaměstnankyní žalobce na pozici koordinátorky. Právě jejím prostřednictvím totiž žalobce řídil a organizoval práci cizinců.

[5] Žalobce ve svém odvolání rozporoval neprovedení výslechu svědka, jednatele Work Global Agency, a opětovně tento výslech navrhl. K tomu žalovaný s odkazem na příslušná ustanovení správního řádu poznamenal, že odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu leží na správním orgánu. Oblastní inspektorát v souladu se svými povinnostmi vyhodnotil, že nebylo třeba důkazní stav dále doplňovat, a tento svůj závěr odůvodnil. K opětovnému návrhu na výslech svědka v odvolacím řízení žalovaný vysvětlil, že rozhodným byl skutečný stav, tedy faktický způsob práce cizinců, nikoli smluvní úprava mezi zúčastněnými subjekty ani další formální okolnosti.

[6] Žalovaný uzavřel, že považuje prokázané jednání za společensky škodlivé, neboť žalobce státním orgánům znemožnil použití nástrojů sloužících k omezení a monitoringu zaměstnávání cizinců. Výše pokuty podle žalovaného odpovídala závažnosti přešupku a oblastní inspektorát ji řádně odůvodnil. K námitce likvidačních účinků pokuty žalovaný s odkazem na judikaturu upozornil, že je v zájmu obviněného z přešupku, aby prokázal svá tvrzení relevantní pro posouzení případných likvidačních účinků pokuty. Žalobce svá

pokračování

tvrzení nikterak nedoložil, proto žalovaný vycházel zejména z údajů veřejně dostupných ze sbírky listin obchodního rejstříku. Z nich dovedl, že žalobce je i přes pokles některých dílčích ekonomických ukazatelů stabilní a i přes nepříznivou celospolečenskou situaci se mu podařilo udržet nezanedbatelný zisk.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně. V ní namítal především nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného z důvodu vypořádání některých odvolacích námitek pouhým odkazem na rozhodnutí oblastního inspektorátu. Nesouhlasil se závěrem, že nepředložil žádnou alternativní verzi reality. Ve svých podáních totiž popsal skutkový stav a důvody, proč nebyly znaky závislé práce naplněny. Vytkl správním orgánům, že jejich závěry byly založeny pouze na nepřímých důkazech. Žalovaný ani oblastní inspektorát podle něj nehodnotili důkazy jednotlivě ani ve vzájemné souvislosti, jak vyžaduje zákon. Žalobce zopakoval, že mezi ním a cizinci nebyl žádný pracovněprávní ani jiný vztah, což mohl potvrdit výslech jednatele Work Global Agency. Ten však správní orgány neprovedly, přestože z rámcové smlouvy mezi žalobcem a Work Global Agency vyplýval obchodněprávní vztah. Žalovaný sice byl povinen postupovat v souladu se zásadou procesní ekonomie, ale nikoli na úkor zásady materiální pravdy. Žalobce následně zopakoval některé své úvahy obsažené již v odvolání (důležitost zásady materiální pravdy, námitka nedodržení pravidel pro hodnocení důkazů a odlišné hodnocení některých zjištěných skutečností).

[8] Podle žalobce nebyly naplněny znaky závislé práce dle judikatury Nejvyššího správního soudu. Správní orgány nepředložily jediný důkaz, který by tvrzení žalobce vyvracel, a své závěry opřely pouze o své pochybnosti a tvrzení jednatelky AVX, která byla v rozporu s ostatními důkazy. Žalobce proto odmítl závěr, že pro něj cizinci vykonávali závislou práci. Uznáním vinným z přestupku podle žalobce došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho právní jistoty a porušení legitimního očekávání. Žalobce shrnul, že rozhodnutí žalovaného vycházelo z nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení, opřené pouze o nepřímé důkazy. To mělo podle něj za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Bez bližšího rozvedení této námítky žalobce rovněž zmínil, že považuje pokutu za nepřiměřeně vysokou, neodůvodněnou a nespravedlivou.

[9] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.

[10] K žalobním námitkám krajský soud s odkazem na judikaturu upozornil, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je správními soudy pohlíženo jako na jeden celek. Odvolací orgán tak může napravit případné nedostatky prvostupňového rozhodnutí a zároveň nemusí opakovat argumentaci již formulovanou, s níž se ztotožní. Právě to se podle krajského soudu stalo v projednávané věci, kdy převážná část námitek opětovně použitých v odvolání již byla detailně, komplexně a srozumitelně posouzena oblastním inspektorátem. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, podle níž není zřejmé, z jakých důkazů správní orgány vycházely a k jakým skutkovým zjištěním na jejich základě dospěly. Tyto úvahy byly totiž obsaženy zejména na str. 3 až 20 prvostupňového rozhodnutí. Žalobce navíc od počátku hodnocení důkazů správními orgány zpochybňuje, musí mu tedy být známo, o jaké důkazy jde.

[11] Krajský soud upozornil, že smyslem definice znaků závislé práce je zabránit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu uzavřením jiného soukromoprávního vztahu. Proto je podstatné posouzení faktického stavu, a to zejména z pohledu postavení a činnosti pracovníků. Formální smluvní vztah není způsobilý prokázat, že přestupek nebyl spáchán, neboť podstatou tohoto přestupku je právě nesoulad formy se skutečným stavem. Strany mají omezenou smluvní volnost, neboť zákon vyžaduje, aby práce byla vykonávána v základním pracovněprávním vztahu.

[12] V rámci aplikace teoretických východisek na projednávanou věc krajský soud konstatoval, že naplnění podmínek osobního výkonu práce a soustavnosti bylo prokázáno a mezi stranami není sporné. Ke znaku podřízenosti krajský soud připustil, že žádný z cizinců neoznačil jako svého zaměstnavatele právě žalobce. To však podle krajského soudu nevyklučovalo, že reálně byli v podřízeném postavení právě vůči žalobci. To se projevovalo zejména tím, že cizinci vykonávali práci podle potřeb žalobce a v jeho pracovní době. Údajný dodavatel, Work Global Agency, neměl žádnou rozhodovací volnost ohledně způsobu plnění poskytované „služby“. Kontrolu a evidenci docházky cizinců (za niž byli odměňováni) zpracovávala zaměstnankyně žalobce, a to na základě listin, do nichž se cizinci zapisovali společně se zaměstnanci žalobce. Cizinci vstoupili do tohoto vztahu za účelem získání finančních prostředků, které byly významným či jediným zdrojem jejich příjmů. S argumentací žalobce, že cizinci byli stejně tak závislí na AVX, se krajský soud neztotožnil. Takové pojetí otázky závislosti by podle něj bylo nepřiměřeně široké. Podmínky pro práci cizinců vytvářel především žalobce, který měl na pracovišti AVX vyčleněný prostor a činnost, za niž odpovídal, a začlenil cizince do svého provozu. To nasvědčuje závislosti cizinců na žalobci, nikoli na AVX.

[13] Rovněž podmínku výkonu práce jménem žalobce považoval krajský soud za splněnou, a to zejména na základě posouzení toho, jak se cizinci jevíli třetím osobám (zdržovali se v prostorách společně se zaměstnanci žalobce, z pohledu AVX nebyli od zaměstnanců žalobce odlišitelní). Na pracovišti byla soustavně přítomna koordinátorka žalobce (která potvrdila, že na jejich práci dohlížela), ovšem z ničeho nevyplývá, že by cizince kontroloval na pracovišti zástupce Work Global Agency. Z výše uvedeného krajský soud dovodil, že cizinci pouze doplňovali pracovní sílu žalobce podle jeho potřeb. Koordinátor Work Global Agency označovaný jako „Michal“ (jehož skutečné jméno a příjmení bylo podle koordinátorky žalobce M. N.) působil toliko jako tlumočnick, jeho činnost nespočívala v operativním zadávání práce. Rovněž cizinci jako svého nadřízeného výslovně jmenovali zaměstnankyni (koordinátorku) žalobce.

[14] Podle krajského soudu bylo v souladu se zákonem, pokud se správní orgány nespokojily s předloženými doklady a při jejich rozporu se zjištěným skutkovým stavem jim nepřiznaly důkazní hodnotu. Krajský soud konstatoval, že žalovaný odůvodnil, proč nevyslechl jednatele Work Global Agency. Soud se ztotožnil i s tím, že výslech této osoby by nemohl přinést ničeho nového. Neexistovala totiž rozumná pochybnost o tom, že se žalobce přestupkového jednání dopustil. Krajský soud poznamenal, že žalobce sice namítal, že nebyl spolehlivě zjištěn skutkový stav, skutková zjištění však nikterak nepochybnil (pouze nesouhlasil s jejich hodnocením). Nelze namítat nezákonnost rozhodnutí správních orgánů jen z toho důvodu, že jsou založena na nepřímých důkazech.

pokračování

[15] Závěrem se krajský soud vyjádřil k žalobcově obecné námitce nepřiměřenosti pokuty a porušení legitimního očekávání. Krajský soud neshledal žádný rozpor rozhodnutí žalovaného se zásadou legitimního očekávání, ani žádné okolnosti, které by svědčily o nepřiměřenosti pokuty.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[16] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[17] Stěžovatel předně nesouhlasí s tím, že odvolací orgán vypořádal některé jeho námitky odkazem na prvostupňové rozhodnutí. Takový způsob odůvodnění podle něj nesplňuje požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, jež mají zabránit tomu, aby se rozhodnutí stala nepřezkoumatelnými a arbitrárními. Neztotožňuje se rovněž s tím, jak krajský soud posoudil jeho námitku směřující proti nedostatečné identifikaci důkazů, z nichž správní orgány vycházely.

[18] Dále stěžovatel opakuje, že mezi ním a cizinci nebyl žádný pracovněprávní ani jiný vztah. Zdůrazňuje, že cizinci jej neoznačili jako svého zaměstnavatele, někteří z nich zmínili Work Global Agency a jméno jejího koordinátora „Michala“. Krajský soud podle stěžovatele přehlédl, že jde o vysoce odbornou činnost, na niž je potřebné zaškolení, jež prováděl právě koordinátor Work Global Agency. Šlo o dělbu práce mezi smluvními partnery. Stěžovatel je přesvědčen, že rámcová smlouva mezi ním a Work Global Agency má důkazní hodnotu, neboť stanoví podmínky tohoto obchodního vztahu.

[19] Stěžovatel opakuje svou žalobní argumentaci, již napadal neprovedení výsledku jednatele Work Global Agency, a dále doplňuje odkazy na judikaturu Ústavního soudu Slovenské republiky, Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího soudu Slovenské republiky. Následně již bez doplnění další argumentace opakuje své úvahy týkající se zásady materiální pravdy, uvedení alternativních tvrzení zpochybňujících hodnocení oblastního inspektorátu, založení rozhodnutí správních orgánů na nepřímých důkazech, nenaplnění znaků závislé práce a porušení legitimního očekávání. Nesouhlasí s tím, že i krajský soud, podobně jako správní orgány, podle něj vycházel pouze z nepřímých důkazů.

[20] Závěrem stěžovatel shrnuje, že šlo o obchodněprávní, nikoli pracovněprávní vztah. Doplnuje rovněž, že v důsledku bezprecedentní situace při pandemii COVID-19 se snížení poptávky ze strany jeho zákazníků negativně projevilo v jeho ekonomických výsledcích. Majetkové poměry navíc nejsou jediným hlediskem při ukládání pokuty, úvahy správních orgánů jsou proto nedostatečně odůvodněné. Stěžovatel je toho názoru, že i kdyby bylo prokázáno, že odborná činnost „OSVČ“ by měla být posouzena jako závislá práce, pokuta je nepřiměřeně vysoká, neodůvodněná a nespravedlivá.

[21] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje ji zamítnout jako nedůvodnou. Nesdílí názor stěžovatele, že by se správní orgány a krajský soud s argumentací stěžovatele vypořádaly nedostatečně či nesprávně. Připomíná rovněž, že stěžovatel byl již v minulosti pravomocně postižen za umožnění nelegální práce (jeho kasační stížnost v uvedené věci byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 Ads 225/2018-29).

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) hostujícím evropským advokátem, který si zvolil zmocněnce pro doručování a konzultanta v otázkách procesního práva (§ 35j odst. 2 a § 35p odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Úvodem je třeba zdůraznit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti. Je to stěžovatel, kdo vymezuje rozsah přezkumu napadeného rozsudku a musí v kasační stížnosti předestřít polemiku se závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud nemůže tuto roli převzít, jeho úkolem není nahrazovat činnost krajského soudu a opětovně přezkoumávat napadené rozhodnutí správního orgánu, jako kdyby rozhodnutí krajského soudu neexistovalo. Obsah a kvalita kasační stížnosti tudíž předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí kasačního soudu (srov. např. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Povinností stěžovatele je sdělit, z jakých důvodů závěry krajského soudu považuje za nezákonné, nikoli pouze vyjádřit obecný nesouhlas s napadeným rozhodnutím (srov. obdobně rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 7. 2021, č. j. 5 Azs 271/2019-30).

[25] V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje na nedostatečnou kvalitu kasační stížnosti. Velká část jejího textu totiž spočívá v pouhém opakování textu žaloby. I některé nově formulované úvahy směřují namísto proti napadenému rozsudku toliko proti závěrům a úvahám správních orgánů. Jelikož tato argumentace adresně nepolemizuje s odůvodněním krajského soudu, nelze ji podřadit pod přípustné kasační důvody podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Jedná se tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., tedy o důvody nepřipustné. Lze připustit, že odkaz na žalobní argumentaci doprovázený tvrzením, že nebyla vypořádána, by mohl tvořit validní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Pro formulaci takové námitky však není zapotřebí reprodukovat většinu textu žaloby. Případně opomenutými žalobními námitkami by se totiž kasační soud tak jako tak nemohl zabývat věcně; nepřezkoumatelný rozsudek by musel zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Opakování celé žalobní

pokračování

argumentace, navíc v tomto případě zkomplikované změnou pořadí jednotlivých odstavců, tudíž postrádá jakýkoli rozumný smysl, pouze znesnadňuje posouzení kasační stížnosti.

[26] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[27] Stěžovatel přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ovšem namítá, že výše pokuty nebyla komplexně odůvodněna ve vztahu k povaze skutku, chráněného zájmu, následkům jejich porušení či polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Odůvodněním výše pokuty ve vztahu k jednotlivým kritériím stanoveným zákonem o odpovědnosti za přestupky se podrobně zabýval již oblastní inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí. Vzhledem k absenci konkrétních námitek mimo tvrzení o likvidačním účinku pak již ani žalovaný, ani krajský soud nemuseli tyto úvahy znovu podrobně přezkoumávat. Ve vztahu k odůvodnění výše pokuty tedy napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud podle stěžovatele rovněž přehlédl, že činnost cizinců byla vysoce odborná a vyžadovala zaškolení, které provedl koordinátor Work Global Agency. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel v žalobě netvrdil nic o vysoké odborné náročnosti prováděné práce. Ani skutečnost, že se krajský soud touto okolností výslovně nezabýval, tudíž nepředstavuje důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[28] Žádný jiný důvod, proč by měl být napadený rozsudek nepřezkoumatelný, již stěžovatel neuvádí. Ani v souvislosti s opakováním textu žaloby netvrdí, že by tak činil proto, že by se krajský soud jeho námitkami nezabýval. Vzhledem k absenci konkrétní argumentace tak Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že rozsudek krajského soudu je srozumitelný, je z něj zřejmé, k jakým závěrům krajský soud dospěl a proč nepovažoval žalobní námítky za důvodné. Tento soud proto rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal a přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[29] Otázkou vysoké odbornosti vykonávané práce se krajský soud nemusel explicitně zabývat, tuto námitku však lze považovat za reakci na argumentaci krajského soudu dovozující závislost pracovníků na stěžovateli. Jde tedy o námitku směřující proti napadenému rozsudku a Nejvyšší správní soud se k ní vyjádří. Z rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že prováděná práce spočívala v obsluze strojů vyrábějících elektrosoučástky do automobilů a zejména kontrole takto vyrobených součástí. Rovněž krajský soud z těchto skutkových závěrů, stěžovatelem nerozporovaných, vycházel. Z protokolů o výsledcích jednotlivých cizinců, kteří práci vykonávali, plyne, že měli různé vzdělání a předchozí pracovní zkušenosti, které mnohdy neodpovídaly práci následně vykonávané v České republice. Přijeli v rámci České republiky přímo do Bzence, v některých případech

byli vyzvednuti v Brně. Po případném volnu ve víkendových dnech pak nastoupili do práce na pracovišti AVX, kde byli zaškoleni a okamžitě začali práci vykonávat. Z žádné výpovědi (ani jiných podkladů obsažených ve spisu) nevyplývá, že by úvodní instruktáž nebyla dokončena v rámci prvního pracovního dne. V době pobytové kontroly vykonával každý z cizinců tuto práci maximálně několik týdnů. Ze všech těchto okolností je zřejmé, že šlo o práci, na niž není třeba odborného vzdělání či obsáhlého zaškolení. S námitkou, dle níž mělo pro výkon práce zásadní relevanci zaškolení provedené Work Global Agency, se tedy tento soud neztotožnil.

[30] Žalovaný (na str. 5 rozhodnutí o odvolání) i krajský soud (v bodě 14 napadeného rozsudku) již podrobně odůvodnili, proč je možné opakuje se námitky vypořádat pouhým odkazem na argumentaci již obsaženou v předchozích rozhodnutích, namísto opakování téhož jinými slovy. Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasí, neuvádí však, jaké požadavky kladené na rozhodnutí správních orgánů měly být porušeny ani z čeho podle něj takové požadavky vyplývají. Obdobně v případě tvrzené nedostatečné identifikace důkazů, z nichž správní orgány vycházely, stěžovatel toliko konstatuje svůj nesouhlas se závěry krajského soudu, aniž by jakkoli zpochybnil argumentaci, jíž krajský soud obdobnou námitku vypořádal v napadeném rozsudku (bod 15). Nejvyšší správní soud proto v případě obou zmíněných námitek pouze stručně konstatuje, že odůvodnění krajského soudu je založeno na relevantní judikatuře, z níž vyvozuje logické závěry. V podrobnostech proto i tento soud odkazuje na vypořádání těchto dvou námitek krajským soudem.

[31] K otázce dostatečného zjištění skutkového stavu, jež vedlo k odmítnutí výsledku svědka – jednatele Work Global Agency, se rovněž podrobně vyjádřil jak žalovaný (str. 5 a 6 rozhodnutí o odvolání), tak krajský soud (body 54 až 57 napadeného rozsudku). Svě úvahy založili především na tom, že pro posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je relevantní faktický stav, nikoli formálně právní úprava vztahů jednotlivých subjektů, která nemusí faktickému stavu odpovídat. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v takové situaci by skutečně bylo nadbytečné vyslyšet (tehdejšího) jednatele Work Global Agency, Viktora Popovicse, neboť ze spisu ani z žádných tvrzení stěžovatele nevyplývalo, že by tato osoba byla kdy přítomna na pracovišti AVX a jakkoli se reálně podílela na výrobě a kontrole součástí do automobilů, kterou vykonávali cizinci, jimž stěžovatel podle správních orgánů umožnil výkon nelegální práce. Ani námitku nesprávného posouzení odmítnutí svědecké výpovědi tedy tento soud neshledal důvodnou.

[32] K odkazům stěžovatele na judikaturu slovenských soudů a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva v souvislosti s (nikým nerozporovanou) povinností správních orgánů řádně v řízení o uložení povinnosti zjistit skutkový stav, Nejvyšší správní soud v první řadě připomíná, že stěžovatel je povinen vylíčit, z jakých konkrétních okolností dovozuje nezákonnost napadeného rozsudku. Na tuto problematiku lze přiměřeně vztáhnout judikaturu rozšířeného senátu tohoto soudu k formulaci žalobních bodů (viz např. rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS, či ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Z těchto východisek mimo jiné vyplývá, že pouhé odkazy na ustanovení právních předpisů bez uvedení skutkových, na daný případ individualizovaných výtek, nelze považovat za žalobní ani kasační námitky (srov. např. rozsudky tohoto soudu

pokračování

ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 129/2014-35, či ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014-48). Tím spíše pak platí, že za kasační námitky nelze považovat pouhé odkazy na soudní rozhodnutí bez uvedení toho, s jakými závěry těchto rozhodnutí má být napadený rozsudek krajského soudu v rozporu. Navíc rozhodnutí slovenských soudů mohou být pro postup českých správních orgánů a soudů podle českých právních předpisů nanejvýš pouhou inspirací v otázkách, které jsou oběma právním řádům stále společné, nikoliv směrodatným vodítkem. Pokud jde o stěžovatelem zmiňovaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, některá z nich podporují spíše pozici správních orgánů a krajského soudu (např. bod 61 rozsudku ESLP ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk proti Nizozemsku*, stížnost č. 16034/90, podle něhož čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nevyžaduje, aby soud detailně odpověděl na každý argument).

[33] Ani svůj nesouhlas s tím, že krajský soud údajně vycházel z nepřímých důkazů, stěžovatel nedoprovodil adresnou argumentací proti odůvodnění napadeného rozsudku, ale pouze textem směřujícím proti obdobnému postupu správních orgánů, který byl obsažen již v žalobě. Nejvyšší správní soud proto pouze v obecné rovině připomíná, že v případě přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy umožnění výkonu nelegální práce, zpravidla půjde o důkazy, jež budou prokazovat jednotlivé dílčí znaky závislé práce. Jak již připomněl krajský soud, podstatou tohoto typu přestupku je nesoulad mezi stavem skutečným a stavem formálně právním, lze tedy předpokládat, že nebude existovat jediný důkaz, který by bez dalšího prokazoval, že o výkon nelegální práce skutečně jde. To, že není nutné vycházet pouze z důkazů přímých, již tento soud mnohokrát potvrdil. Např. v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 Afs 53/2011-208, uvedl, že „*o vůli osob (poplatníků) setrvávajících ve vztahu obdobném závislé činnosti [§ 6 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů] lze usuzovat nejen z důkazů přímých (jejich svědeckých výpovědí), ale i z důkazů nepřímých, tvoří-li logický, ničím nenanarušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů*“. Samotná skutečnost, že správní orgány a krajský soud vycházely též z důkazů nepřímých, tedy nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku.

[34] Rovněž stěžovatelův argument, že šlo o obchodněprávní, nikoli pracovněprávní vztah, má formu pouhého konstatování, nikoli odůvodněné polemiky s napadeným rozsudkem. V rámci svého shrnutí navíc stěžovatel uvádí, že cizinci měli práci vykonávat jako osoby samostatně výdělečně činné, ačkoli v průběhu řízení nic takového netvrdil (po celou dobu zastával názor, že mělo jít o práci pro Work Global Agency, která měla být subdodavatelem služeb, jež stěžovatel dodával AVX). K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na body 25 až 26 napadeného rozsudku, kde krajský soud s odkazy na příslušnou judikaturu tohoto soudu (zejména rozsudky ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS, a ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27) vysvětluje, že pro postihování nelegální práce je relevantní faktické naplnění znaků závislé práce, nikoli formální smluvní úprava, kterou strany zvolily. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry správních orgánů i krajského soudu, že z výpovědí jednotlivých cizinců (včetně uvedení osob, které jim zadávaly práci a udělovaly k ní pokyny a které byly zaměstnanci stěžovatele), zjištění na místě v rámci kontroly (oddělená pracoviště AVX a stěžovatele, ale nikoli Work Global Agency) i listinných podkladů (evidence docházky cizinců společně s docházkou zaměstnanců stěžovatele) plyne, že cizinci fakticky vykonávali závislou práci pro stěžovatele.

[35] Ve vztahu k výši pokuty stěžovatel odkazuje na „*nevidané rozměry*“ pandemie COVID-19, kromě obecných konstatování o omezení podnikatelské činnosti a poptávky ze strany zákazníků však nikterak nespécifikuje konkrétní dopady, které tyto okolnosti měly na jeho podnikání. Již žalovaný jej přitom s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, upozornil, že není-li likvidační účinek na první pohled zřejmý již ze samotné výše pokuty a veřejně dostupných zdrojů, je na účastníkovi řízení, aby tvrdil a prokázal okolnosti, z nichž likvidační účinky pokuty dovozuje. U právnických osob lze podle rozšířeného senátu navíc za určitých okolností připustit i likvidační účinek uložené pokuty, pakliže by právní předpisy porušovaly opakovaně a jakékoli mírnější tresty by se ukázaly jako neúčinné. Ani případné prokázání likvidačního účinku pokuty by tedy v případě právnické osoby bez dalšího neznamenal, že by rozhodnutí bylo nezákonné. V projednávané věci však stěžovatel netvrdil ani neprokázal žádné okolnosti, které by zpochybnilly závěry správních orgánů o nízkém riziku likvidačního účinku uložené pokuty, založené na veřejně dostupných informacích o hospodářských výsledcích stěžovatele. Stěžovatel dále opakuje zcela obecnou námitku, podle níž je uložená pokuta nepřiměřeně vysoká, nedostatečně odůvodněná a nespravedlivá. Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze odkazuje, obdobně jako žalovaný i krajský soud, na strany 28 až 31 prvostupňového rozhodnutí, kde se správní orgán I. stupně hledisky relevantními pro jeho správní uvážení o druhu a výši správního trestu (včetně závažné přitěžující okolnosti v podobě recidivy) podrobně zabýval, přičemž stěžovatel neuvádí, v čem konkrétně je tato jeho úvaha nedostatečná či chybná. Proto se Nejvyšší správní soud ani s poslední kasační námitkou neztotožnil.

IV.

Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. května 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu