



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **BRUCO spol. s r. o.**, se sídlem Holzova 2868/10, Brno, zastoupen JUDr. Irenou Valíčkovou, MBA, advokátkou se sídlem náměstí Svobody 87/18, Brno, 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 24. 10. 2024, č. j. 31 Ad 4/2023-120,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 4. 2023, č. j. 8917/1.30/22-3 (dále též „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále též „inspektorát“) ze dne 3. 11. 2022, č. j. 23899/9.30/22-10, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že cizince ukrajinské národnosti L. H. umožnil výkon nelegální práce na pracovišti společnosti OBI Česká republika, s. r. o. (dále „OBI“), na adrese Sokolova 1, 617 00 Brno, a to výkon závislé činnosti mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. Za uvedený přestupek uložil inspektorát žalobci pokutu ve výši 420 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který jí shora označeným rozsudkem zamítl. Neshledal žádné vady protokolu o kontrole. Protokol obsahuje veškeré zákonem předpokládané informace. Za nedůvodnou považoval i námitku procesní použitelnosti důkazů. Zabýval se jak procesní použitelností výsledku L. H., tak informacemi poskytnutými D. P. Oba důkazy vyhodnotil jako procesně použitelné. Přisvědčil žalobci, že poskytnutí součinnosti slouží primárně k vytvoření předběžného názoru, zda v dané věci zahájit řízení a případně, zda určitou osobu vyslechnout jako svědka. Neplatí však obecně, že by osoba poskytující součinnost musela být vždy vyslechnuta jako svědek. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že skutečnosti uváděné paní P. inspektorát využil právě pro hodnocení ostatních důkazů, zejména výpovědi L. H. Paní P. nepřinesla v poskytnutí součinnosti žádné tvrzení, které by inspektorát nezjistil jinak. Za této situace nebylo nutné provádět její výslech jako svědka. Za nepřijatelnou považoval námitku, že paní P. byla nezúčastněná osoba a jí tvrzené skutečnosti nemají dostatečnou vypovídací hodnotu, protože nevěděla o dohodě mezi žalobcem a společností EKOSUN Stav s.r.o. (dále „EKOSUN“), která práce za žalobce formou subdodávek realizovala. Pro správní orgány nebylo rozhodné formální zachycení smluvních vztahů mezi jednotlivými subjekty, nýbrž faktický průběh pracovní činnosti a to, jak se jevil dalším osobám. Nesouhlasil ani s tvrzeními o jednostranném opatrování důkazů v žalobcův neprospěch a opomíjení důkazů, které jej vyvíňují. Žalobcem předložené listinné důkazy nemohly zjištění o reálných poměrech na pracovišti učiněná inspektorátem z povahy věci vyvrátit.

[3] Krajský soud se zabýval rovněž znaky závislé práce. Konstatoval, že pokud byla L. H. osobně na pracovišti OBI ztotožněna, když vykonávala uklízecké práce, konala tyto práce osobně. Považoval za mimoběžnou argumentaci žalobce, že je nutno v první řadě zjišťovat jeho zájem na tom, zda požaduje výkon práce konkrétní osobou. Druhým znakem závislé práce pak je vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Uvedený znak byl dle krajského soudu také naplněn. Ve vztahu podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli je rozhodující zejména, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a z tohoto důvodu respektuje pokyny zaměstnavatele. Krajský soud vycházel z tvrzení L. H., která zcela jednoznačně identifikovala osobu (P. P.), která pro ni představovala faktického nadřízeného. To potvrdila i paní P. Nadto byla L. H. přislíbena finanční odměna za odvedenou práci a ta očekávala, že jí bude vyplacena. Žalobce se nemůže zbavit odpovědnosti za přestupek vytvořením formálně vykonstruovaných právních vztahů, které se budou navenek jevit tak, že on sám pouze poskytoval platby EKOSUN a odměnu L. H. vyplácel někdo jiný. S uvedeným souvisí, zda zaměstnanec koná práci jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. I to bylo splněno, protože zaměstnankyně žalobce P. P. vůči L. H. tuto řídicí pravomoc vykonávala. Sama L. H. nepodepsala žádnou pracovní smlouvu či jinou dohodu, ale o existenci žalobcova subdodavatele EKOSUN se ani nezmínila. Třetím znakem závislé práce je pak její soustavnost, která byla dle krajského soudu také naplněna. Z výpovědi L. H. jednoznačně vyplynulo, že fakticky začala pracovat 1. 7. 2021, pracovala pravidelně od 8:00 do 16:00, tedy zjevně nešlo jen o případnou časově ohraničenou výpomoc. K listinám předloženým žalobcem krajský soud uvedl, že je považuje za účelové, neboť se jimi žalobce snaží vytvořit umělou právní konstrukci, která neodpovídá realitě. Byl dostatečně zjištěn skutkový stav, který obsahu těchto listin neodpovídá. Uzavřel, že žalobce umožnil L. H. vykonávat pro něj závislou práci, fakticky vůči ní vystupoval jako

pokračování

zaměstnavatel, aniž by spolu měli uzavřenu pracovní smlouvu, a aniž by L. H. měla povolení k zaměstnání.

[4] Krajský soud shledal nedůvodnou i námitku směřující do výše uložené pokuty. Dodal, že uložená pokuta se pohybuje spíše při spodní hranici. Přestože i pokuta uložená při spodní hranici může být v konkrétním případě likvidační, v žalobcově případě tomu tak nebylo. Žalobcova tvrzení o špatné finanční situaci se poprvé objevila až v žalobě a zůstala pouze v rovině tvrzení. Stanovení konkrétní pokuty spadá do správního uvážení inspektorátu. Ten zcela správně zohlednil v rámci přitěžujících okolností opakované páchání typově shodných přestupků. Na této přitěžující okolnosti se nic nezměnilo zrušením jednoho ze dvou rozhodnutí, která byla podkladem pro toto zjištění. Nelze dle krajského soudu spatřovat polehčující okolnost ani v tom, že žalobce řádně plní povinnosti v oblasti zaměstnanosti a provádí školení zaměřená na zákaz diskriminace.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Namítal procesní vady správního řízení a chybné posouzení žalobních námitek. Vady spatřoval zejména v nedostatečném zjištění a nesprávném hodnocení skutkového stavu a v nezákonně provedených důkazech ve správním řízení. Následkem uvedeného mělo být zejména závažné porušení zásady spravedlivého procesu, neboť zcela stěžejními podklady pro rozhodnutí správního orgánu byly informace sdělené dvěma osobami, z nichž ani jedna nebyla řádně vyslechnuta jako svědek v souladu s § 55 správního řádu. Tímto postupem bylo stěžovateli jako obviněnému ze spáchání přestupku znemožněno být přítomen u výslechu a pokládat jim otázky. Rozhodnutí inspektorátu je nesprávně založeno výhradně na informacích získaných od L. H., která byla vyslechnuta policejním orgánem v jiném správním řízení, a paní D. P., která poskytla součinnost v rámci kontroly. Přesto krajský soud tento postup potvrdil. Na podporu svých tvrzení poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu pojednávající o použitelnosti informací plynoucích z vyjádření osob a přítomnosti stěžovatele při výslechu svědků. Ostatní důkazy ve správním řízení nepředstavovaly dostatečný podklad pro jeho potrestání. Správní orgány ani krajský soud důkazy ve prospěch stěžovatele neprovedly nebo hodnotily nesprávně. Judikatura, o kterou opřel krajský soud své závěry, je nepřiléhavá a krajský soud ji vykládal tendenčně. Stěžovatel považoval za nesprávné tvrzení krajského soudu, že postačuje, pokud byly tyto důkazy účastníku řízení zpřístupněny, měl možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně. Krajský soud pominul, že výslech paní L. H. byl pouze převzat a použit, přestože tímto postupem bylo výrazně oslabeno postavení stěžovatele. Přestože krajský soud uvedl, že sdělení paní P. je pouhým doplňujícím podkladem, nelze z něj podle stěžovatele vyvozovat skutková zjištění ani osvědčit věrohodnost jiného tvrzení. Sdělení paní P. byla dána důkazní váha, přestože důkazem být nemohlo. S ohledem na uvedený postup inspektorátu měl stěžovatel za to, že správní orgány neunesly důkazní břemeno a neprokázaly vinu stěžovatele mimo rozumnou pochybnost. Správní orgány ani krajský soud nevyslechly paní P., která měla vykonávat řídicí pravomoc vůči paní L. H. Vady správního řízení jsou takového charakteru a intenzity, že vyústily ve vydání nezákonného rozhodnutí a krajský soud měl toto rozhodnutí zrušit. Namítal proto nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku. Měl za to, že

krajským soudem citovaná judikatura nepodporuje závěry uvedené v jeho rozhodnutí a odůvodnění je vnitřně rozporné. Krajský soud aproboval nezákonné postupy správních orgánů, kterými docházelo k opakovanému porušení práv obviněného stěžovatele.

[7] Dále namítal, že krajský soud věc nesprávně právně posoudil, pokud dospěl k závěru, že byly naplněny znaky závislé práce a byla prokázána i hospodářská závislost paní L. H. na stěžovateli. Ve vztahu ke stěžovateli chybí prvek osobního výkonu práce. Ten nemohl být dán, neboť stěžovatel zadal provedení úklidu svému subdodavateli, společnosti EKOSUN. Stěžovatel nemohl ovlivnit, jaká osoba bude práce provádět. Nebyl naplněn ani druhý znak, a to vztah nadřízenosti a podřízenosti. Krajský soud nezohlednil, že v subdodavatelských vztazích je zcela běžné, aby hlavní dodavatel uděloval obecné pokyny svému subdodavateli, příp. jeho zaměstnancům a kontroloval průběh poskytování služeb. Nejednalo se o udělování pokynů, nýbrž o dohled nad prováděním díla prostřednictvím paní P., v důsledku čehož se paní P. mohla L. H. jevit jako nadřízená. Nebyla prokázána ani hospodářská závislost L. H. vůči stěžovateli, neboť jí od něj nebyla přislíbena žádná odměna. Stěžovatel sjednal legální subdodávku, za kterou svému subdodavateli řádně zaplatil. Krajský soud nesprávně hodnotil i naplnění znaku spočívajícího v konání jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. Nebylo v řízení ani prokázáno, že by stěžovatel L. H. určoval a vykazoval pracovní dobu. Stejně tak nebyla naplněna ani podmínka, že poskytoval kapitál a hmotné i nehmotné statky. Nebyla splněna ani podmínka soustavnosti, neboť dle zjištěného skutkového stavu měl umožnit výkon nelegální práce pouze po dobu jednoho dne. S ohledem na krátkodobost se nemohlo jednat o soustavnou činnost, resp. závislou práci. Vzhledem k tomu, že se krajský soud v napadeném rozsudku nevypořádal s rezignací správních orgánů na povinnost prokázat naplnění všech znaků závislé práce, považoval stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[8] Namítal, že krajský soud chybně posoudil námitky žalobce týkající se výše pokuty, neboť závažnost jemu přičítaného jednání by měla být ve výši pokuty zohledněna. Při hodnocení přitěžující okolnosti správní orgány ani krajský soud nevycházely ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování inspektorátu. Žalovaný nemohl při rozhodování zohlednit jako přitěžující okolnost jedno ze dvou dřívějších rozhodnutí o přestupku, neboť bylo v době rozhodování zrušeno krajským soudem. Krajský soud pak nesprávně zohlednil budoucí vývoj, tedy opětovné rozhodnutí o dřívějším přestupku, který však nebyl v době rozhodování o přestupku zřejmý.

[9] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na svá vyjádření před krajským soudem, spisový materiál a na rozsudek krajského soudu. Stěžovatel v řízení dle žalovaného *de facto* opakuje odvolací a žalobní námitky. Napadený rozsudek reflektuje zjištěný skutkový stav, krajský soud se vypořádal se všemi námitkami a návrhy a jeho rozsudek je v souladu se zákonem. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

pokračování

[11] 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 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71).

[14] Nepřezkoumatelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů napadeného rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech a proč považuje námitky účastníků řízení za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45, či ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 As 146/2021-26). Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, respektive proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovanou judikaturu). Napadený rozsudek výše uvedená kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Je z něj patrné, proč krajský soud neshledal žalobní body důvodnými.

[15] Z argumentace stěžovatele se jeví, že spatřuje nepřezkoumatelnost převážně v tom, že krajský soud vycházel ze závěrů žalovaného, jehož postup aproboval. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že napadený rozsudek je řádně odůvodněn, nenese známky vnitřní rozpornosti a je plně srozumitelný. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že v rámci soudního přezkumu vznikají situace, kdy se soud ztotožní s argumentací jedné ze stran sporu. Úkolem soudu pak je uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní. Není tedy porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Uvedené závěry však neumožňují soudům zcela rezignovat na vlastní posouzení, což zde nenastalo. Krajský soud podrobně zhodnotil postup inspektorátu ve správním řízení, jenž vycházel z výslechu provedeného v jiném správním řízení, který podepřel sdělením paní P. Současně se krajský

soud zabýval všemi znaky závislé práce ve vztahu k L. H. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[16] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani namítané vadě řízení před správními orgány. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má oporu ve správním spisu a při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná či jinak vadná. Kasační soud k tomu dále uvádí, že vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, napadené rozhodnutí netrpí. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů správní orgány dospěly k danému závěru a jakými úvahami se řídily. S odvolacími námitkami stěžovatele se žalovaný vypořádal.

[17] Podle § 50 odst. 1 správního řádu platí, že *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*

[18] Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

[19] Podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), platí, že *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*

[20] Ustanovení § 81 přestupkového zákona stanoví, že *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*

[21] Nejprve bylo třeba se zabývat tvrzením o nezákonně provedeném důkazu výsledkem L. H. provedeným Policií ČR v jiném správním řízení, který je podpořen záznamem o poskytnutí součinnosti dle § 8 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu, a absencí výsledku stěžovatelem navržených svědků. Ze správního spisu vyplývá, že u stěžovatele byla dne 20. 10. 2021 zahájena kontrola, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů. Kontrola byla zahájena na základě pobytových kontrol Policie ČR provedených dne 7. 7. 2021 a 9. 7. 2021 v různých provozovnách. Protokol obsahuje popis informací zjištěných Policií ČR při kontrole na pracovišti, skutečnosti zjištěné inspektorátem na pracovišti v OBI, souhrn kontrolních zjištění a výčet podkladů, ze kterých inspektorát vycházel.

[22] Po provedené kontrole prvostupňový inspektorát zahájil přestupkové řízení a po jeho provedení uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti na pracovišti stěžovatele, neboť dne 7. 7. 2021 umožnil cizince ukrajinské národnosti L. H. výkon nelegální práce na pracovišti společnosti OBI, a to výkon závislé činnosti mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání. K pobytové

pokračování

kontrole byl do spisu založen úřední záznam o provedené kontrole s popisem zjištěného skutku na místě ze dne 7. 7. 2021, protokol o výsledku L. H. ze dne 7. 7. 2021 a oznámení o přestupku ze dne 21. 7. 2021. Dne 14. 10. 2021 bylo inspektorátem sepsáno poskytnutí součinnosti s paní P. Dále je součástí spisu mimo jiné sdělení Úřadu práce ČR, Krajské pobočky v Brně ze dne 4. 11. 2021, ve kterém je uvedeno, že L. H. neměla ke dni 7. 7. 2021 vydáno povolení k zaměstnání, a rovněž nebyla nalezena v celorepublikové databázi cizinců. Součástí je též sdělení Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky, Oddělení pobytu cizinců Jihomoravský kraj ze dne 8. 11. 2021, ve kterém je uvedeno, že L. H. neměla k danému dni povolen žádný druh pobytu.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporoval použitelnost důkazů ve správním řízení, jejichž nezákonné použití mělo mít za následek porušení práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že správní orgány ani krajský soud nepochybily, pokud při zjišťování skutkového stavu vycházely primárně z informací sdělených pouze dvěma osobami – z výsledku L. H. a z informace poskytnuté D. P. Převzetí důkazu v podobě výsledku zaneseného do protokolu z jiného správního řízení nezpůsobuje samo o sobě nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu v souladu se zákonem, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 Afs 19/2009-57, či ze dne 30. 1. 2008, č. j. 2 Afs 24/2007-119). Rovněž připustil použitelnost svědeckých výpovědí např. v daňovém řízení získaných v trestním řízení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. 3 Ads 113/2013-21, či ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014-36). Za této situace nelze správním orgánům s úspěchem vytýkat jejich postup. Účastnická výpověď L. H. byla zaměřena jak na její pobytovou situaci, tak na otázku zaměstnanosti. Zřetelně z ní plyne, že dne 7. 7. 2021 byla na pracovišti OBI, kde prováděla uklízecké práce, kde měla pracovat od 4. 7. 2021 (fakticky již od 1. 7. 2021) a rovněž to, že žádnou pracovní smlouvu nepodepsala. Úkoly jí zadávala paní P., která ji seznámila s pracovištěm. O situaci na pracovišti a svém zaměstnavateli příliš mnoho nevěděla. Vzhledem k tomu, že se jednalo o výpověď, která byla provedena v souladu se zákonem, dostala se do dispozice inspektorátu zákonným způsobem a stěžovatel měl možnost na ni procesně reagovat (což činil), považuje i Nejvyšší správní soud provedení důkazu opětovným výsledkem za nikoli nezbytné, neboť považuje její výpověď učiněnou před policejním orgánem za dostatečně vypovídající a současně nejde o jediný důkazní prostředek, o který správní orgán opřel závěr o skutkovém stavu.

[24] Kasační soud souhlasí se stěžovatelem, že jako důkazní prostředek nelze užít záznam o podání vysvětlení (potažmo vyjádření osob). Takový záznam lze použít toliko jako podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, neboť se jedná o indicii vedoucí k osvětlení skutkových okolností případu. Nelze jej použít jako jediný podklad pro rozhodování, ani z něj dovozovat skutková zjištění. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na blíže nespécifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již projevená v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24).

V projednávané věci správní orgány sdělení paní P. učiněné v rámci záznamu o poskytnutí součinnosti použily pouze jako doplňkové podklady pro rozhodnutí správních orgánů, které nepřinesly žádné nové informace, nýbrž pouze osvědčily již známé skutečnosti sdělené L. H. Primárně zjišťoval správní orgán naplnění znaků závislé práce od L. H. Jednalo se o jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, přičemž sdělení zde obsažené nenahrazuje plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Ve vyjádření učiněném v rámci poskytnutí součinnosti není uvedena žádná skutečnost, která by se objevovala pouze v něm. Skutkový stav byl i bez informací od paní P. zjištěn bez důvodných pochybností.

[25] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani tvrzení, že paní P. o vztahu mezi stěžovatelem, jeho subdodavatelem a L. H. nevěděla. Rozhodné nebylo formální zachycení smluvních vztahů mezi jednotlivými subjekty, nýbrž faktický průběh pracovní činnosti L. H. Správní orgány se proto správně zaměřily na to, jak na pracovišti v OBI probíhal úklid, kdo jej prováděl, jak se navenek osoby provádějící úklid projevovaly, kdo jim zadával práci atd. Nelze přisvědčit tvrzení, že by správní orgány či krajský soud jednaly tendenčně v neprospěch stěžovatele. Řádně posoudily veškeré podklady i důkazy předložené stěžovatelem.

[26] Se stěžovatelem lze souhlasit v obecném východisku, že sankční správní řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy a je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu obviněného mimo rozumnou pochybnost. Je přitom veden zásadou vyšetřovací, charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, č. j. 6 As 289/2022-46 a ze dne 13. 2. 2024, č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 36). Správní orgány sice nemají obecně povinnost provést všechny navržené důkazy, pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. K tomu v projednávané věci došlo. Inspektorát si obstaral dostatečné podklady pro své rozhodnutí a skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Záznam o sdělení paní P. nesloužil jako důkaz, nýbrž toliko jako doplňující podklad zcela korespondující s výpovědí L. H.

[27] K námitce nesprávného posouzení znaků závislé práce a neprokázání hospodářské závislosti L. H. na stěžovateli Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nepochybil, pokud shledal naplnění všech znaků tak, jak je popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35. Těmito znaky jsou: 1. osobní výkon práce, 2. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (práce je vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů) a 3. soustavnost. Nejvyšší správní soud ke kasačním námitkám přisvědčuje závěrům krajského soudu a vyjádří se k nim pouze stručně, aby neopakoval již jednou vyřčené. V podrobnostech odkazuje na body 32 až 40 napadeného rozsudku.

[28] K prvnímu znaku závislé práce je třeba uvést, že paní L. H. nepochybně vykonávala práci osobně, sama uvedla, že si chtěla vydělat peníze. Není přitom podstatné, že stěžovatel netrval na tom, aby ji vykonávala konkrétně ona. Je běžné, že znak osobního výkonu je naplněn již tím, že osoba, jakožto zaměstnanec, vykonává práci pro zaměstnavatele. Při skupině zaměstnanců vykonávajících obdobnou práci je pak zpravidla pro zaměstnavatele nerozhodné, která konkrétní osoba vykonává práci v daném čase. I za situace, kdy není

pokračování

konkrétní způsob rozdělení činnosti v rámci skupiny zaměstnanců zaměstnavatelem určen a vymáhán, stále se zpravidla jedná o osobní výkon práce ze strany všech.

[29] Není sporu ani o tom, že paní L. H. vykonávala práce ve vztahu podřízenosti ke stěžovateli. Vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje subjektivní kategorii. Rozhodující je zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Z obsahu výpovědi paní L. H. se takový vztah podává. Za svoji nadřízenou považovala zaměstnankyni stěžovatele a přijímala od ní pokyny. Nadto jí za vykonanou práci byla paní P. přislíbena finanční odměna. Stěžovatel v této souvislosti namítal, že nebyl naplněn znak spočívající v konání práce jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů. K tomu je třeba uvést, že k naplnění tohoto znaku dojde již tím, že zaměstnanec nemůže konat práci zcela samostatně, naopak mu práci zadává zaměstnavatel a ten jej také kontroluje. Uvedené bylo splněno, neboť paní P. vůči L. H. vykonávala tuto řídicí pravomoc, když ji seznámila s pracovištěm, vydávala jí uklízecké pomůcky, určovala pracovní dobu, kontrolovala výkon práce a evidovala, kdy L. H. přišla do práce. Je nerozhodné případné tvrzení, že paní P. vykonávala pouze dozorovou činnost nad zaměstnanci subdodavatele, neboť při akcentu na faktickou stránku věci nepochybně vystupovala jako přímá nadřízená.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že shledal i naplnění podmínky soustavnosti činnosti. Přestože stěžovatel tvrdí, že byl shledán vinným z přestupku spáchaného v jediný den, z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že L. H. vykonávala práci pro stěžovatele již nekolikátý den. Na soustavný charakter činnosti lze rovněž usuzovat z dalších skutečností zjištěných dokazováním či ze situace na místě. V případě L. H. se nejednalo o jednorázovou či příležitostnou výpomoc. Znak soustavnosti byl v projednávané věci i přes tvrzení stěžovatele naplněn.

[31] K namítané nepřiměřenosti výše uložené pokuty je nutno uvést, že pokuta byla uložena při spodní hranici sazby. Nelze přisvědčit námitce, že správní orgány ani krajský soud nevycházely ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování. Je sice skutečností, že rozhodnutí o typově obdobném přestupku stěžovatele bylo v jiném řízení v době rozhodování žalovaného v této věci zrušeno, avšak nikoliv proto, že by se skutek nestal, nýbrž že se stal v jiném rozsahu. Ostatně žalovaný na toto (částečné) zrušení reagoval a v odůvodnění zmínil, jaký vliv to má na posuzování přitěžujících okolností. Výše uložené pokuty zohledňuje jak polehčující okolnosti, tedy že byl přestupek spáchán v méně přísné formě, tak i přitěžující okolnost, tedy že se (obecně) jednalo o opakující se jednání. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu, že nelze výši uložené pokuty bez dalšího i s přihlédnutím k recidivě žalobce považovat za natolik nepřiměřenou, že by bylo možné postup správního orgánu hodnotit jako vybočení z mezí správního uvážení.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a judikatuře. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani žádné jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. např. § 109 s. ř. s.). S jeho nosnými závěry se ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje. Z uvedených důvodů proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] 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. Nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením před soudem vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. července 2025

David Hipšr
předseda senátu