



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudce Davida Hipšera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **Stavební společnost VARO, s.r.o.**, se sídlem Hvězdoslavovo nám. 534/5, Cheb, zast. Mgr. Josefem Švandou, advokátem se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 11. 2024, č. j. 77 A 30/2024-200,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **6 134,70 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Josefa Švandy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 20. 12. 2023, č. j. 3261/6.30/21-54 (ve znění opravného usnesení ze dne 5. 2. 2024, č. j. 3261/6.30/21-56) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Toho se dopustila tím, že na pracovišti (stavbě) umožnila minimálně v den kontroly (15. 5. 2019) výkon závislé práce bez platného povolení k zaměstnání celkem 12 státním občanům Ukrajiny v pozici stavebních dělníků, tedy umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona. Žalobkyni za to uložil pokutu ve výši 780 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Žalovaný na základě toho rozhodnutím ze dne

23. 4. 2024, č. j. 1949/1.30./24-6, změnil formulaci výroku prvostupňového rozhodnutí (doplnil odkaz na ustanovení právního předpisu) a současně snížil pokutu na 725 000 Kč. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Upozornila zejména na nesprávné skutkové i právní závěry správních orgánů, vady řízení, jakož i na porušení zásady *in dubio pro reo*. Uvedla, že je stavební společností, která své zakázky provádí prostřednictvím subdodavatelů. Jedním z nich byla společnost CARAMIT-stav s. r. o., která prováděla práce prostřednictvím zahraničních dělníků, kteří neumí česky. O jejich výsledku při kontrole inspektoři jednatele žalobkyně ani stavbyvedoucího neinformovali a nepřizvali je k němu. Zahraniční dělníci nebyli jejími zaměstnanci, nijak je neřídila, neúkolovala, neposkytovala jim žádné pracovní prostředky ani nářadí, ani jim neumožňovala výkon nelegální práce. K prokázání těchto tvrzení žalobkyně navrhovala důkazy, ovšem došlo pouze k předvolání jednatele společnosti CARAMIT-stav. K obvinění žalobkyně došlo pouze na základě skutečností, které zahraniční dělníci měli údajně sdělit při kontrole. Záznamy o výsledku sepsané před zahájením správního řízení není podle judikatury možné použít jako důkaz. Zahraniční pracovníci nebyli při sepisování záznamu řádně poučeni o svých právech a s ohledem na neznalost českého jazyka pravděpodobně ani nerozuměli obsahu záznamů. Správní orgány nezjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a pouze braly v potaz skutečnosti, které se jim pro jejich závěr hodily.

[3] Krajský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dal žalobkyni za pravdu především v tom, že správní orgány pochybily, pokud ve svých skutkových závěrech vycházely z obsahu záznamů coby důkazů prokazujících vinu žalobkyně. Zjišťování skutkového stavu bylo zatíženo chybami, které mohly mít za následek nesprávnost skutkových zjištění. Z některých provedených důkazů byly dále vyvozovány závěry, které z nich neplynuly a nebyly též provedeny důkazy, které se jeví být nezbytnými (zejména výsledky jednotlivých dělníků). Správní orgány při zjišťování skutkového stavu pochybily, pokud údajné výpovědi zahraničních pracovníků zachycené v záznamech o skutečnostech zjištěných při kontrole použily přímo k vyvozování skutkových závěrů, ba dokonce k doplňování jejich výpovědí, které byly zaznamenány v protokolech o výpovědi před Policií ČR. Krajský soud také zjistil, že správní orgány dostatečně nezhodnotily důkazy, které by mohly svědčit spíše ve prospěch žalobkyně. Přestože v průběhu provedené kontroly a následného přestupkového řízení vyšly najevo skutečnosti, které vytvářejí nikoli nevýznamné pochybnosti o tom, zda zahraniční dělníci fakticky nevykonávali závislou práci pro žalobkyni, v přestupkovém řízení je nutno prokázat obviněné osobě vinu bez důvodných pochybností.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. S odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá, že rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Krajský soud nesprávně zhodnotil povahu záznamů sepsaných s povinnými osobami v rámci kontrolního řízení. Skutečnosti, které mu krajský soud vytkl, by neměly být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť krajský soud nezohlednil veškerou argumentaci stěžovatele. Soud navozuje dojem, že

pokračování

určitou skutečnost správní orgány odůvodnily jen v rozsudku uvedenými skutečnostmi, ale odůvodnění dalšími skutečnostmi ignoruje.

[5] K posouzení (ne)použitelnosti údajů uvedených v záznamech z kontrolní činnosti stěžovatel uvádí, že samotný krajský soud v minulosti z obsahu těchto záznamů vycházel a odůvodňoval jimi neprovádění dalšího dokazování, resp. měl za to, že dostatečně osvětlují skutkový stav. K tomu stěžovatel cituje konkrétní části rozsudků krajského soudu ze dne 24. 9. 2019, č. j. 57 A 86/2018-52, a ze dne 28. 3. 2024, č. j. 55 A 50/2023-219. Dále i rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2021, č. j. 29 Ads 2/2021-71, a ze dne 19. 12. 2024, č. j. 30 Ad 1/2023-43, rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2024, č. j. 10 Ad 1/2022-52. Tyto odkazy demonstrují situace, v nichž se soud spokojil s kontrolním záznamem jako s průkaznou skutečností, která může dokládat rozhodné okolnosti. Nadto krajský soud v části rozsudku týkající se povahy „Záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole“ [tedy záznamů sepsaných v režimu § 10 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)] nesprávně zhodnotil rozdíl mezi pojmy *důkazy* a *podklady*. Z jazykového výkladu § 50 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že pojem *podklady* je nadřazený pojmu *důkazy*. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož záznam o podání vysvětlení zásadně nelze použít jako důkaz. Dále odkazuje na zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „*přestupkový zákon*“), jenž je speciálním ke správnímu řádu. Záznamy, které krajský soud odmítl brát za důkazy, byly opatřeny v rámci kontroly předcházející přestupkovému řízení. V souladu s § 81 přestupkového zákona *mohou být v řízení navazujícím na výkon kontroly skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. K tomu stěžovatel dále odkazuje na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2022, č. j. 10 Ad 9/2021-62, a ze dne 19. 2. 2020, č. j. 14 Ad 9/2018-93, a rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21, které aprobují použití kontrolních zjištění jako důkazního prostředku. Za nepřiléhavý pak považuje odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, který byl vydán před účinností přestupkového zákona.

[6] V souvislosti s posouzením záznamů z kontrolní činnosti stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem v tom, že v podkladech existují rozpory a že si sdělení cizinců odporují. Jediný rozpor, na který krajský soud odkázal, se netýkal cizince uvedeného ve výroku o vině. Ať už se cizinci vyjadřovali k okolnostem počátku výkonu práce na pracovišti, nebo k okolnostem samotného výkonu práce, vždy zmiňovali jen žalobkyni a osoby jednající jejím jménem. Zároveň nikdo z nich nesdělil nic, co by mohlo naznačovat, že by měl povědomí o existenci společnosti CARAMIT–stav. Krajský soud navozuje dojem, že jedinou skutečností, jejímž prostřednictvím měly správní orgány za prokázaný znak podřízenosti zaměstnance a nadřízenosti zaměstnavatele, je vyplácení odměny. To ale stěžovatel rozporuje tím, že uvedenému svědčí nejen odměna, ale také faktický popis organizace práce ze strany cizinců a výkon práce na pracovišti žalobkyně a pro žalobkyni. Krajský soud navozuje dojem, že výkon práce jménem zaměstnavatele (žalobkyně) stojí jen na označení pracoviště a vlastnictví lešení. Další zjevné skutečnosti ignoruje.

[7] Krajský soud se zcela odchýlil od současné judikatury týkající se naplnění znaků závislé práce. Rozhodující je posouzení materiálních znaků a tyto závěry nemohou být zvráceny tím, zda má žalobkyně uzavřený smluvní vztah s jinou právnickou osobou a zda

samotní cizinci nemají uzavřený pracovněprávní vztah s jiným subjektem. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2024, č. j. 3 Ad 8/2023-66, a na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 Ad 5/2022-47, a ze dne 28. 7. 2020, č. j. 31 Ad 11/2018-61. Stěžovatel uzavřel, že ze záznamů pořízených během kontroly je možné vycházet a údaje, které jsou v nich obsaženy, ve spojení s dalšími podklady prezentují dostatečně zjištěný skutkový stav, který není nutno dále doplňovat.

[8] **Žalobkyně** ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele nejen proto, že správní orgány rozhodly na základě důkazu, který nemůže být ve správním řízení jako důkazní prostředek použit. Podle krajského soudu správní orgány založily svá rozhodnutí výhradně na skutkových závěrech učiněných na základě obsahu záznamů z kontroly, a to i přes to, že obsah těchto záznamů byl v řízení rozporován a správní orgány tyto rozpory neodstranily. Žalobkyně připomíná část rozsudku, v níž krajský soud připouští, že protokol o kontrole je způsobilým dokladem pro vydání rozhodnutí, resp. že dokonce v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem pro rozhodnutí. Ovšem nemůže tomu tak být v situaci, kdy jsou skutečnosti zachycené v protokolu o kontrole (v záznamech o podání vysvětlení) spornými. K tomu žalobkyně dodává, že obsah záznamů o kontrole a z nich činěné skutkové závěry v řízení opakovaně rozporovala, a to s odkazem na možné překážky v porozumění směrem k zahraničním dělníkům. Ačkoli je v § 81 přestupkového zákona zakotvena možnost využít všechny skutečnosti, které byly v předcházející kontrole zjištěny, tak využití vytěžení osob jako jediného důkazu k prokázání viny obviněného je problematické. Provádění výslechu má svá pevně stanovená pravidla, přičemž inspektoři v této věci „nahnali“ zahraniční pracovníky do sklepa rekonstruovaného domu, kde provedli jejich výslech formálně označený jako „kontrola fyzických osob“ dle § 132 zákona o zaměstnanosti v rámci „poskytnutí součinnosti“ povinných osob dle § 10 odst. 3 a § 8 písm. f) kontrolního řádu. Tím ale zásadně překročili rámec svých pravomocí. Nadto výslech na stavbě proběhl bez informování a účasti žalobkyně, bez zajištění tlumočnicka a bez poučení vyslychaných osob o jejich právech.

[9] K rozporu v podkladech žalobkyně uvedla, že předložila listinné důkazy, které měla k dispozici (smlouvu o dílo se společností CARAMIT–stav, faktury za provedené části díla vystavené touto společností, potvrzení o proplacení faktur a záznam o proškolení BOZP, ve kterém byla jako subdodavatel uvedena společnost CARAMIT–stav). Tyto listinné důkazy ve spojení s výpověďmi svědků minimálně zpochybňují skutková zjištění, která správní orgány učinily toliko na základě obsahu záznamů sepsaných inspektory. Pokud tedy správní orgány tyto důkazy nevezly při rozhodování o vině v potaz s odůvodněním, že tyto dokumenty samy o sobě neprokazují, že dotčení cizinci nemohli vykonávat a nevykonávali závislou práci právě pro žalobkyni, souhlasí žalobkyně se závěrem krajského soudu, že se správní orgány s těmito důkazy ve svých rozhodnutích řádně nevypořádaly. Krajský soud dostatečně jasně a přesvědčivě zdůvodnil závěr, podle něhož správní řízení i rozhodnutí jsou zatíženy vadami, pro které nemohou obstát.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Stěžovatel kasační argumentaci staví na dvou okruzích námitek, byť ty jsou v řadě ohledů propojeny. První se týká nesprávného posouzení použitelnosti záznamů pořízených v rámci kontrolní činnosti podle § 10 odst. 3 kontrolního řádu. Na to pak navazuje okruh námitek souvisejících s otázkou prokázání vztahu podřízenosti (zaměstnance) a nadřízenosti (zaměstnavatele) vzhledem k výkonu skutečně závislé práce cizinců.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele z důvodu nedostatečně provedeného dokazování. Jak přitom krajský soud výslovně uvedl, jeho závěry (zrušující důvody) se netýkají samotného právního posouzení věci. Otázkou právní kvalifikace jednání žalobkyně se krajský soud nezabýval, neboť k tomu nebyly dány dostatečné skutkové podklady (viz například bod 100 napadeného rozsudku). Podle krajského soudu nebylo rozhodnutí stěžovatele v tomto směru dostatečně odůvodněno, přičemž poukázal zejména na to, že správní orgány založily své závěry na jednostranném hodnocení důkazů. Výsledky zjištění byly upřednostněny bez náležitého vypořádání důkazů, které naopak svědčily ve prospěch žalobkyně. Takový (selektivní) přístup k hodnocení důkazů vedl podle krajského soudu k předčasným a neúplným závěrům o skutkovém stavu. S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že krajský soud stěžovatele nezavázal z hlediska samotné podstaty sporu (zákonnosti uložené pokuty). Tím spíše ovšem není na místě, aby se nyní Nejvyšší správní soud podstatou sporu zabýval a hodnotil argumentaci stěžovatele tam, kde k samotnému meritu směřuje.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou použitelnosti záznamů pořízených v rámci kontrolní činnosti a v nich uvedených výpovědí. Stěžovatel v této souvislosti předestřel obsáhlý přehled judikatury, s níž je podle něj nyní napadený rozsudek v rozporu. Má rovněž za to, že krajský soud nesprávně zhodnotil rozdíl mezi *důkazy* a *podklady*, přičemž poukazuje též na speciální úpravu v přestupkovém zákoně, která připouští využití informací (údajů) zjištěných při kontrole. Na podstatu pochybností vyslovených stěžovatelem nicméně již dává odpověď existující judikatura Nejvyššího správního soudu. K důkazní hodnotě obdobných záznamů z ní mimo jiné vyplývá, že „[p]okud v rámci vedeného správního řízení účastník řízení (stěžovatel) vnesl výhrady týkající se výsledku kontrolního zjištění a namítl jejich věcnou nesprávnost ..., nemohl správní orgán odkázat pouze na zjištění učiněná v rámci kontroly a takové námítky bez dalšího odmítnout, ale bylo nepochybně jeho povinností se v řízení o vyvození sankční odpovědnosti s námitkami vypořádat a v souladu se zásadou materiální pravdy skutečnosti pochybné či účastníkem řízení zpochybňované, objasnit a najisto postavit. Při rozhodování o vyvození sankční odpovědnosti vůči odpovědnému subjektu se správní orgán nemůže spokojit bez dalšího pouze s kontrolním zjištěním učiněným v rámci kontroly ... [které navíc kontrolovaný subjekt (...) od počátku zpochybňoval], ale bylo povinností, v souladu s ustanovením § 32 odst. 1 správního řádu vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci a za tím účelem provést řádné dokazování. (...) výsledky kontroly ... mohou být podkladem pro zahájení řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterými je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenabrazují, ani nemohou nahradit, dokazování provedené postupem

stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení sankce“ (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). Je třeba zdůraznit, že tato východiska platí i za účinnosti nové právní úpravy, přičemž judikatura v této souvislosti výslovně zohlednila i stěžovatelem odkazovaný § 81 přestupkového zákona. Ani ten „totiž nezabavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly“ (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2022, č. j. 8 As 64/2021-45, bod 25). Protokol o kontrole (kontrolní zjištění) je tak možné připustit jako jeden z důkazních prostředků, ovšem nemělo by se jednat o důkaz jediný (rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018-35, bod 19). Samozřejmě může být dalšími důkazy i zpochybněn (rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2019, č. j. 6 As 29/2019-32, bod 28), jinými slovy se nejedná o důkaz neotřesitelný (viz shora již citovaný rozsudek č. j. 8 As 64/2021-45, bod 24).

[15] Jakkoliv východiska krajského soudu, na které stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje (zejména body 81-83 napadeného rozsudku), odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu ne zcela přesně terminologicky reflektují (a v tomto směru je třeba je korigovat), pro nyní projednávanou věc je podstatné, že ve svém výsledku zde není náhled krajského soudu s existující judikaturou v rozporu. Ostatně v této souvislosti je namísto též zdůraznit, sám krajský soud výslovně v napadeném rozsudku nepovažoval za rozhodující důvod zrušení rozhodnutí stěžovatele to, že by správní orgány vyšly z obsahu uvedených záznamů (viz bod 85 napadeného rozsudku). Stěžovatelem odkazované rozsudky (Nejvyššího správního soudu i krajských soudů) připouští použití informací (údajů) sdělených v rámci kontroly a možnost z nich vycházet pro prokázání skutkového stavu věci, ovšem i tato judikatura vychází současně z toho, že o skutkovém stavu v takové situaci nebyly důvodné pochybnosti. Jinak řečeno, na základě údajů sdělených v rámci kontroly, pokud představují ucelený doklad o skutkovém stavu týkajícím se spáchání přestupku, je možné dovodit vinu v případě, že nevyvstane pochybnost o pravdivosti z nich vyvozovaných závěrů a o dostatečnosti zjištěného skutkového stavu. V nyní řešeném případě ale takové pochybnosti vyvstaly (a krajský soud je v odůvodnění napadeného rozsudku odpovídajícím způsobem popsal), přičemž správní orgány nepřistoupily k dalšímu dokazování, aby je rozptýlily.

[16] V souladu se shora již zmiňovanou judikaturou je třeba též připomenout, že je samozřejmě i na obviněném z přestupku (žalobkyni), aby zaznamenaná kontrolní zjištění alespoň v minimální míře aktivně sporoval (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 As 64/2021-45), resp. zpochybnil zjištěný skutkový stav prostřednictvím dalších důkazů či upozorněním na objektivní rozpory. I k tomu však zjevně v nynější věci došlo a žalobkyně zde nezůstala pasivní. Naopak využila procesních prostředků k vyvracení skutkových zjištění, a bylo tak na správním orgánu, aby tato tvrzení řádně vyhodnotil, prověřil a případně doplnil dokazování tak, aby bylo možno učinit závěr o existenci odpovědnosti žalobkyně bez důvodných pochybností. Řádné vyhodnocení provedeného dokazování (resp. chybějící dokazování), zejména k věrohodnosti záznamů pořízených při kontrole, tak představuje podstatné pochybení, které činí závěr o spáchání přestupku předčasným. Správní orgán je sice oprávněn rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede, nesmí ale nezákonně omezit kupříkladu právo obviněného dosáhnout předvolání a výslechu svědků k důkazu na svou obhajobu (rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS). Povinnost správního orgánu vypořádat se

pokračování

s rozporu mezi výpověďmi účastníků řízení či svědků a jinými důkazy přitom nepochybně platí i pro přestupkové řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2022, č. j. 10 Ads 27/2021-45) a musí být mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku; v opačném případě nelze učinit závěr o jeho spáchání (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005-55).

[17] Krajský soud v nyní projednávané věci zhodnotil provedené dokazování a zabýval se i jednotlivými výpověďmi zahraničních pracovníků, mezi kterými shledal rozpor. V dostatečné míře podrobnosti vysvětlil, v čem podle jeho názoru rozpor spočívají (viz zejména body 87–89 rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu ve světle uplatněné kasační argumentace neshledal, že by tyto závěry krajského soudu byly nezákonné. K tomu lze dodat, že krajský soud rozpor ve skutkových zjištěních nespátral pouze v tom, co vypověděl D. K. (tedy cizinec, jehož se výrok o vině netýká), jak stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud v dostatečné míře vysvětlil, v čem jsou podle něj výpovědi (v rámci kontrolních záznamů i protokolů Policie ČR) zahraničních pracovníků problematické a zabýval se i rolí stěžovatelem zmiňovaného svědka S. na kontrolované stavbě. Lze tedy uzavřít, že ani ve vztahu k předestřenému náhledu krajského soudu na dostatečnost zjištěných skutkových okolností Nejvyšší správní soud v nynější věci neshledal pochybení, pro které by bylo třeba napadený rozsudek zrušit. První okruh kasačních námitek tedy není důvodný.

[18] Ke shodnému závěru (o nedůvodnosti) je pak třeba dospět i ve vztahu ke druhému okruhu námitek stěžovatele, které se týkají se otázky (ne)prokázání podřízenosti zahraničních zaměstnanců, tedy faktické kontroly nad výkonem práce. Tato část kasační stížnosti přímo souvisí s jejím předchozím bodem. Stěžovatel tvrdí, že ze záznamů pořízených při kontrole vyplývá vztah podřízenosti a nadřízenosti mezi zahraničními dělníky a žalobkyní. Poukázal na to, že všichni cizinci v rámci kontroly uvedli, komu jsou podřízeni a kdo jim přiděluje úkoly, navíc krajský soud podle něj navozuje dojem, že jedinou skutečností, jejímž prostřednictvím měly správní orgány za prokázání znak podřízenosti zaměstnance a nadřízenosti zaměstnavatele, je vyplácení odměny.

[19] Nejvyšší správní soud předně dává stěžovateli za pravdu v tom, že i podle existující judikatury tohoto soudu (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27) by nemělo posuzování, zda byly naplněny znaky závislé práce [pro účely použití a výkladu § 140 odst. 1 písm. c) a § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti], sklouznout „k ryze formálnímu škatulkování“, ale mělo by vycházet z *materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu*. Ovšem ani v této souvislosti především nelze přehlédnout, že stěžovatel ve vztahu k posouzení daného vztahu vycházel právě ze shora zmiňovaných záznamů pořízených při kontrolní činnosti a dostatečně se nevypořádal s námitkami žalobkyně, které zjištěné závěry zpochybňovaly, resp. skutková zjištění dostatečně nevyhodnotil (viz výše). Krajský soud poukázal nejen na chybějící další dokazování, především na zmíněné výsledky pracovníků, ale jeho závěry směřují i k detailnějšímu hodnocení výpovědí těchto pracovníků ve vztahu k uváděným skutečnostem. Uvedené se týká i případných výsledků dalších osob zodpovědných za chod práce na stavbě, nebo jiných důkazů, které by jasně prokazovaly, že cizí státní příslušníci vykonávali práci v postavení zaměstnanců žalobkyně (viz například bod 97 napadeného rozsudku). Právě vyhodnocení skutečného charakteru prováděné činnosti v celkovém

kontextu věci musí být rozhodující (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2025, č. j. 7 Ads 244/2024-23), k čemuž jsou ale nezbytná dostatečná skutkový zjištění.

[20] Ve vztahu ke konkrétním argumentům stěžovatele lze doplnit, že předně není pravdou, že by krajský soud vycházel z toho, že otázka vyplácení odměny je jedinou skutečností, na základě které měly správní orgány za prokázaný znak nadřízenosti a podřízenosti. Byť se na otázku odměny stěžovatelem odkazovaný bod 91 napadeného rozsudku skutečně zaměřuje, z dalších částí jeho odůvodnění je zřejmé, že se krajský soud zabývá i dalšími znaky, při jejichž naplnění by bylo možno vztah zaměstnanec-zaměstnavatel dovodit; činí tak v právě i v návaznosti na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a jeho konkrétní části. Totéž platí i pro stěžovatelem zmiňované označení staveniště a vlastnictví lešení. Není tedy ani zřejmé, že by krajský soud skutečnosti předestřené správními orgány ignoroval. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku mimo jiné jasně zdůraznil, že pokud by správní orgány chtěly prokazovat, že zahraniční pracovníci podléhali žalobkyni intenzivněji, než je typické pro nezbytnou koordinaci činností probíhající na stavbě, musely by doplnit dokazování. I v této souvislosti je třeba opětovně poukázat na to, že krajský soud věcně nehodnotil, k jakým závěrům správní orgány v dané věci dospěly, ale zabýval se právě (a pouze) otázkou doplnění dokazování (prokázání viny bez důvodných pochybností).

[21] Jde-li pak o stěžovatelem zpochybňovaný bod 98 napadeného rozsudku, jeho podstata spočívá mimo jiné v nijak nelogickém východisku, že pokud správní orgány ne jedné straně zpochybňují smluvní základ mezi žalobkyní a společností CAMARIT-stav, měly se na druhé straně vyjádřit k doložené fakturaci a plnění. Z takového východiska bez dalšího nelze dovodit, že by požadavky krajského soudu byly nepřipustně formální. Ostatně v související (závěrečné) části kasační stížnosti stěžovatel cituje části několika judikátů, aniž by však bylo zřejmé, jak na shora reprodukované závěry krajského soudu reaguje. Nelze tedy ani dovodit, že by se uvedenými závěry krajský soud odchýlil od podstaty judikatury považující za rozhodné naplnění (materiálních) znaků závislé práce.

[22] Lze tak uzavřít, že s ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani druhému okruhu kasačních námitek. V projednávané věci i krajský soud připustil, že v řízení vyšly najevo skutečnosti, které vytvářejí nikoliv nevýznamné pochybnosti o tom, zda zahraniční dělníci skutečně nevykonávali faktickou závislou práci pro žalobkyni. Přiklonil se však k tomu, že je třeba upřednostnit princip, podle něhož musí být vina žalobkyně prokázána bez důvodných pochybností. S ohledem na okolnosti dané věci, a i přes uplatněnou kasační argumentaci, Nejvyšší správní soud ani v tomto směru neshledal nezákonnost, v jejímž důsledku by měl přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedeného neshledal Nejvyšší správní soud žádnou kasační námitku důvodnou, a proto kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, to má naopak úspěšná žalobkyně. Nejvyšší správní soud žalobkyni přiznal náhradu nákladů

pokračování

řízení za jeden úkon právní služby, a to sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 4 620 Kč a paušální částka 450 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku této daně. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu