

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **AXION BLACK s. r. o.**, se sídlem Poličanská 1487, Újezd nad Lesy, Praha 9, zastoupené JUDr. Karlem Seidlem, Ph.D., advokátem se sídlem Jiráskova 1343/2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016, č. j. 1351/1.30/16-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2017, č. j. 30 A 203/2016 – 107,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 1. 2. 2016 uložil žalobkyni pokutu ve výši 1.500.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se žalobkyně dopustila tím, že umožnila 19 ve výroku označeným

osobám (státním příslušníkům Vietnamu) výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah [§ 5 písm. e) bod 1 citovaného zákona] v provozovně v Plzni, v areálu společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s. r. o. (dále jen „Yazaki“), a to v 18 případech přinejmenším v období od 22. 4. 2014 do 30. 4. 2014 a v 1 případě dne 29. 4. 2014. Práce všech osob spočívala v provádění dílčích výrobních operací při výrobě kabelových svazků.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí inspektorátu v části týkající se odpovědnosti za správní delikt, ale snížil uloženou pokutu na částku 1.240.000 Kč.

II. Řízení před krajským soudem

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že protokol o kontrole nebyl získán v souladu s právními předpisy a že se k němu žalobkyně nemohla vyjádřit a zpochybnit jej. Protokol byl získán v rámci správního řízení vedeného se společností Yazaki. Inspektorát z něj zjistil skutečnosti, ze kterých nabyl důvodné podezření, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Následně proto v souladu se zásadami oficiality a legality zahájil s žalobkyní správní řízení. Ze správního spisu nevyplývá žádná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že se jedná o nezákonný podklad. Zahájení řízení o správním deliktu nemusí předcházet řízení o kontrole. Podstatné je, aby měl správní orgán důvodné podezření o spáchání správního deliktu. Žalobkyně měla v rámci správního řízení možnost se k protokolu vyjádřit a navrhnout důkazy, jimiž by jej zpochybnila. Inspektorát vyšel kromě zmíněného protokolu také z dalších podkladů, především výslechu svědků, rámcových smluv o dílo, objednávek, daňových dokladů atd. Žalovaný se s námitkou tvrzené nepoužitelnosti protokolu vypořádal na str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí, přičemž z odůvodnění je zřetelné, že protokol nebyl nejdůležitějším, natož pak jediným důkazem.

[5] Nedůvodná byla také námitka, že inspektorát neprovedl výslechy všech žalobkyní navrhovaných svědků. Inspektorát odůvodnil neprovedení dalších důkazů tím, že stav věci byl objasněn bez důvodných pochybností, provedení dalších svědeckých výpovědí nebylo již zapotřebí, a způsobilo by zbytečné průtahy. Inspektorát tedy dostál své povinnosti neprovedení důkazu odůvodnit. Podle krajského soudu se správní orgány řídily zásadou volného hodnocení důkazů a své závěry pečlivě a rozsáhle odůvodnily.

[6] Klíčovou otázkou v posuzované věci bylo naplnění znaků závislé práce podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Primárně proto bylo třeba zjistit povahu vykonávané práce a následně to, zda vykonávaná činnost odpovídá jejímu formálnímu vymezení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, který blíže vymezil znaky závislé práce, krajský soud uzavřel, že všechny znaky závislé práce byly v posuzované věci splněny. Znak osobního výkonu vyplynul především z výpovědí svědků a také z protokolu o kontrole. Naplnění znaku soustavnosti, tedy délky trvání výkonu činnosti, lze dovodit z daňových dokladů, předávacích protokolů a objednávek, které se vztahovaly vždy k jedné konkrétní osobě.

[7] Správní orgány prokázaly také naplnění vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Osoby pracující pro žalobkyni nevykonávaly práci svobodně a podle svého uvážení, ale vždy jen na základě konkrétních objednávek. Když se na pracoviště dostavily a byl pro ně připraven materiál, pracovaly, pokud práce nebyla, nepracovaly. Taková praxe se jeví jako tzv. pracovní pohotovost, nelze ji považovat za projev smluvní svobody podnikání, ale naopak za velmi vysokou míru závislosti na osobě, která práci přiděluje, tedy na žalobkyni. Všichni vyslechnutí svědci nepracovali v roce 2014 pro nikoho jiného a nevyvíjeli žádnou další podnikatelskou činnost, byli tak na žalobkyni zcela ekonomicky závislí. Z daňových dokladů vyplývá, že osoby pracující pro žalobkyni byly pravidelně odměňovány každý měsíc. Byť odměna za vykonanou práci není znakem závislé práce, je významným podpůrným faktorem při posuzování ekonomické závislosti.

[8] Ve shodě se správními orgány krajský soud považoval za naplněný také znak spočívající ve výkonu práce podle zaměstnavatelových pokynů. Z rámcových smluv o dílo, objednávek vystavených žalobkyní a výpovědí svědků vyplynulo, že dotčené osoby vykonávaly stále stejnou činnost – montáž dílů pro kabelové svazky, stříhání vodičů, kontroly jakosti, testování dílů a vodičů, jejich balení, opravy a třídění. Svědci vypověděli, že ze strany žalobkyně probíhala kontrola odvedené činnosti, a to na tzv. I-bodu, kam své výrobky po jejich vyhotovení odnášeli. V případě nedostatků jim byly výrobky vráceny k opravě. Montáž dílů prováděli pracovníci podle plánků, které jim poskytla žalobkyně.

[9] Z výpovědí svědků je patrná i hospodářská závislost zaměstnanců na zaměstnavateli a znak jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele. Žalobkyně poskytovala pro práci kapitál, prostředky k výkonu práce a vytvářela pro ni předpoklady – zajišťovala dodání materiálu na pracoviště, fakticky zajišťovala pro své pracovníky místo pro práci a zapůjčovala jim i vhodné nástroje. Podle rámcových smluv o dílo měli pracovníci povinnost uzavřít i smlouvu o zápůjčce nářadí. Žalobkyně tedy nedávala pracovníkům na výběr, zda si od ní zařízení půjčí, či nikoliv. Pracovníci tak byli na žalobkyni v tomto směru závislí.

[10] S ohledem na výše popsané naplnění znaků závislé práce měla být práce vykonávána podle § 3 zákoníku práce v pracovněprávním poměru k žalobkyni. Přestože pracovníci formálně vystupovali jako osoby samostatně výdělečně činné, ve skutečnosti se jednalo o závislou práci. Rámcové smlouvy o dílo, podnájemní smlouvy a smlouvy o zápůjčce byly uzavírány za účelem zastírání skutečné povahy vykonávané práce.

[11] Argumentací žalobkyně vztahující se k rozhodnutí č. j. 1723/6.30/14/14.3/23 se soud nezabýval, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno v řízení, které sice bylo v minulosti vedeno se žalobkyní, ale týkalo se jiného období než nyní posuzovaná věc.

[12] Krajský soud neshledal ani neurčitost výroků rozhodnutí žalovaného. Byť výrok č. I. obsahuje pravděpodobně písařskou chybu, je z něj jednoznačně patrné, že se odvolání zamítá ve vztahu k výroku o vině: „*Ve věci výroku č. I. v části o odpovědnosti za správní delikt. Odvolání proti výroku č. I. se v této se zamítá a napadené rozhodnutí se v tomto potvrzuje.*“ Přestože chybí slovo „*části*“ v druhé větě, je patrné, co chtěl žalovaný vyjádřit. Ve výroku II. žalovaný uvedl: „*Výrok č. I. v části o uložení sankce za správní delikt se v části ‚ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších*

předpisů, ve výši 1.500.000 Kč‘ mění tak, že se nahrazuje slovy ‚ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 9. 2015, ve výši 1.240.000 Kč‘. Ve zbývajícím se výrok potvrzuje.“ Tento výrok se týká té části výroku č. I. rozhodnutí inspektorátu, ve které bylo rozhodnuto o uložení sankce za spáchaný správní delikt. Žalovaný tuto část výroku č. I. změnil a s ohledem na změnu právní úpravy pokutu snížil. V ostatním byla tato část výroku č. I. rozhodnutí inspektorátu potvrzena. Konečně ve III. výroku žalovaný uvedl: „*Ve věci výroku č. II. o náhradě nákladů správního řízení. Odvolání proti výroku č. III, kterým bylo účastníku řízení uloženo nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč, se zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje.*“ Z první věty tohoto výroku lze seznat, že se týká výroku č. II. rozhodnutí inspektorátu, tedy výroku o povinnosti nahradit paušální náklady správního řízení. Byť druhá věta hovoří o „*výroku č. III*“, a trpí v tomto směru určitou nesprávností, toto dílčí pochybení není natolik závažné, aby způsobilo nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé „*výrokem č. III.*“ je myšlen výrok o náhradě nákladů řízení, přestože byl v rozhodnutí inspektorátu označen jako výrok č. II. Rozhodnutí inspektorátu totiž obsahuje pouze dva výroky.

[13] Soud nepřisvědčil ani námitce obcházení zásady dvojinstančnosti řízení. Žalobkyně formulovala tuto námitku pouze obecně. Ve stejné rovině obecnosti soud namítané pochybení neshledal. Žalovaný vyšel z důkazů shromážděných inspektorátem a neprováděl žádné nové důkazy. Krajský soud neshledal ani, že by žalovaný vyhodnotil důkazy odlišně od inspektorátu. Žalovaný neuvedl žádné zásadní nové skutečnosti. Právní i skutkové hodnocení případu zůstalo stejné, žalovaný pouze rozšířil a doplnil tvrzení inspektorátu. Tento postup není nepřípustný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009 – 99).

[14] Nedůvodná byla také námitka, že ve správním spisu chybí listiny datované ke dni 20. 2. 2015 (či 23. 2. 2015). Touto listinou měla být podle žalobkyně odpověď správního orgánu na podnět Odborového svazu KOVO, ve které inspektorát konstatoval ještě před vydáním rozhodnutí, že společnost Yazaki umožnila fyzickým osobám výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Ze správního spisu nevyplývá, že by tam měl být tento dokument založen. Z tvrzení žalobkyně vyplývá, že se vztahuje ke správnímu řízení se společností Yazaki. V úředním záznamu ze dne 13. 8. 2015 jsou uvedeny všechny dokumenty založené do spisu žalobkyně, které byly převzaty ze správního řízení sp. zn. S6-2015-108 a z kontrolního spisu sp. zn. I6-2014-2732. Tento úřední záznam ani celý spis neobsahují zmínku o tom, že by měl spis obsahovat žalobkyní tvrzenou listinu. Žalobkyně tvrdila v odvolání, že má kopii tohoto dokumentu, soudu ji však nepředložila. Rozhodnutí správních orgánů na tento dokument nijak neodkazují, není proto nutné, aby byl součástí spisu. Krajský soud proto neměl pochybnosti, že správní spis je kompletní.

[15] Krajský soud nesouhlasil ani s námitkou nedostatečného odůvodnění výše sankce. Inspektorát poukázal na velmi vysoký stupeň společenské nebezpečnosti, neboť faktickým zaměstnancům žalobkyně se nedostává ochrany práv, která vznikají při výkonu závislé práce v pracovněprávním vztahu podle zákoníku práce. Inspektorát přihlédl také k ekonomickému rozměru. Umožněním výkonu nelegální práce se lze vyhnout daňové povinnosti a platbám na zdravotní a sociální pojištění zaměstnanců, čímž vzniká škoda státu a neoprávněný prospěch žalobkyně. Inspektorát zvážil také přitěžující a polehčující okolnosti a zabýval se ekonomickou situací žalobkyně tak, aby pokuta nebyla v likvidační výši. Žalovaný pokutu snížil, neboť vzal v úvahu změnu právní úpravy – zrušení spodní

hranice zákonné sazby, která v době spáchání deliktu činila 250.000 Kč. Odůvodnění výše pokuty bylo podle soudu řádné a dostatečné.

III. Obsah kasační stížnosti

[16] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[17] Stěžovatelka setrvala na námitce nezákonného použití protokolu o kontrole. Již v předchozím řízení stěžovatelka namítla, že správní orgány porušily právo kontrolovaného subjektu být přítomen kontrole, právo vyjádřit se k závěrům kontrolora a právo podat opravný prostředek proti protokolu. Od počátku řízení stěžovatelka namítala, že některá tvrzení uvedená v protokolu nejsou pravdivá nebo jsou pouhými spekulacemi. Se závěrem krajského soudu k těmto námitkám by bylo možno souhlasit, pokud by protokol nebyl využit jako základní a zásadní důkaz, a to přinejmenším u některých (nevyslechnutých) osob. Tento podklad neměl být využit jako základní důkaz o vině stěžovatelky. Mohl být pouze podkladovým materiálem pro zvážení dalšího postupu. S názorem krajského soudu, že stěžovatelka mohla uplatnit pochybnosti vůči protokolu v průběhu správního řízení, by stěžovatelka souhlasila, pokud by správní orgán podle tohoto názoru jednal, což se nestalo. Stěžovatelka nemohla podat opravné prostředky podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). O skutečnosti, že protokol byl využit jako stěžejní důkaz, svědčí odůvodnění rozhodnutí inspektorátu na str. 20 až 22. Soud zcela nekriticky přijal odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož stěžovatelka mohla nabídnout svou alternativní verzi, kterou by kontrolní zjištění zpochybnila. Prokázání správního deliktu bylo povinností správních orgánů. Stěžovatelka nebyla povinna „nabízet“ alternativní verzi událostí.

[18] S krajským soudem lze souhlasit, že správní orgán není vázán navrženými důkazy. Vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Soud ani správní orgán nemohou u nevyslechnutých osob tvrdit, že znění předložených smluv neodpovídalo skutečnému stavu. Krajský soud nevysvětlil, na základě čeho byl objasněn skutkový stav vůči nevyslechnutým osobám. Jediný důkaz, který byl ve vztahu k nim proveden, byly smlouvy, popř. další listiny v rámci smluvního vztahu, ani jedna z těchto listin však nesvědčí o spáchání správního deliktu.

[19] Krajský soud nepovažoval za rozhodný závěr vyslovený inspektorátem vůči stěžovatelce o několik měsíců před vydáním rozhodnutí v této věci. Za stejného skutkového a prokazovaného stavu dospěl inspektorát tehdy k závěru, že se v dané věci nejedná o správní delikt. Podle stěžovatelky měla být tato okolnost významná přinejmenším při zvažování uložení sankce. Právní jistotě adresátů právních norem nepřispívá, pokud si správní orgány vykládají právní normy různým způsobem s časovým odstupem několika měsíců.

[20] Stěžovatelka považovala postup správního orgánu za nepřiměřený a neobjektivní také z toho důvodu, že správní řízení vyvolal svým podnětem Odborový svaz KOVO. Již v únoru 2015 (měsíc před zahájením správního řízení se společností Yazaki) vedoucí útvaru kontroly nelegálního zaměstnávání Mgr. I. ve svém dopisu oznamovateli podnětu

uvedl, že kontrolovaná osoba Yazaki umožnila fyzickým osobám výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Stěžovatelka proto „nechápala“ závěr krajského soudu, že jej tato informace fakticky nezajímá, neboť nejde o listinu, která by byla evidována ve správním spisu. Soud přehlíží, že tato listina ve spisu po určitou dobu byla a že svědčí o podjatosti správního orgánu. Stěžovatelka navrhla, aby listinu předložil soudu žalovaný. Soud ani žalovaný na tento požadavek nereagovali. Stěžovatelka měla důvodně za to, že rozhodl podjatý správní orgán. Soud se však k této vadě nevyjádřil.

[21] Dále stěžovatelka nesouhlasila s hodnocením naplnění znaků závislé práce. V této souvislosti odkázala na svá předchozí podání. V rámcových smlouvách o dílo nejsou zakotveny žádné formy nadřízenosti a podřízenosti smluvních stran ani žádná ujednání typická pro pracovní smlouvu. Ze smluv naopak vyplývá konkrétní vymezení díla, práva a povinnosti stran, záruky za jakost díla, cena za dílo, sankce atd. Dílo bylo realizováno podle aktuálních potřeb objednatele, jeho vlastníkem byl do předání zhotovitel (viz čl. 2 odst. 10 rámcové smlouvy). Ze smluv, objednávek a dalších písemností vyplývá, že každý smluvní partner jednal se stěžovatelkou samostatně. Zhotovitelé realizovali dílo vlastním jménem, nevykonávali dílo podle pokynů zaměstnavatele, ale podle podmínek rámcové smlouvy. Ta nestanovovala ani osobní výkon zhotovení díla. Cena za dílo byla účtována formou měsíčních faktur. Zhotovitel odpovídal za kvalitu i vady. Ve smlouvě byla i záruční doba a nárok objednatele na náhradu škody. Smluvní partneři prováděli dílo na svém pracovišti, které měli od stěžovatelky smluvně pronajaté, a pronajaté měli i speciální pracovní pomůcky. Realizaci díla na jiném místě nic nebránilo. Nebyla stanovena žádná pracovní doba. Druh a rozsah díla byl závislý na situaci na trhu a podléhal sezónním výkyvům, smluvní partneři byli proto objednáváni jen na krátké časové období.

[22] Ve vztahu k N. T. M. inspektorát uvedl, že byla zjištěna na pracovišti při montáži koncovek na konce vodičů sloužících k výrobě kabelového svazku. U ostatních bylo uvedeno, že prováděli dílčí výrobní operace. V rámci řízení se stěžovatelkou se však k výrobnímu procesu nikdo nevyjadřoval. Zástupce společnosti Yazaki se v průběhu kontroly mohl vyjádřit pouze k výrobním procesům u dané společnosti. Podle stěžovatelky nebylo spolehlivě zjištěno, co vlastně její smluvní partneři dělali a jakým způsobem. U některých smluvních partnerů správní orgány vyšly jen ze smluv, aniž by je osobně vyslechly. Smluvní partneři nebyli školeni v oblasti BOZP, ale pouze o tom, jak se mají pohybovat v podnajatém místě. Proškolení si vyžádaly orgány veřejné moci. Prostory byly řádně označeny tabulí s názvem stěžovatelky. Z výslechů nevyplynulo, že by měl některý ze smluvních partnerů problém s nalezením podnajatého místa.

[23] Z výpovědi svědků vyplynuly podle stěžovatelky následující skutečnosti, které vylučují závěr o závislé práci: a) svědci nemají jakoukoliv pracovní dobu, podnajaté místo je jim nepřetržitě k dispozici, b) realizovat dílo mohou, ale také nemusí, pokud objednávku neakceptují, c) objednávky zpravidla akceptují jen v případě, že mají v uvedenou dobu čas, d) nemají jakéhokoliv nadřízeného a nejsou nikým řízeni, e) nikdo svědkům žádnou práci nepřiděloval, f) svědci měli podnajaté místo, za které platili podnájemné, a využívali ho jen oni sami. Srovnání obsahu a podmínek smluv o dílo s dohodami o provedení práce provedené inspektorátem považovala stěžovatelka za účelové. Osoby samostatně výdělečné činné realizovaly jiné dílo než zaměstnanci stěžovatelky. Stěžovatelka proto nesouhlasila s tím, že její tvrzení odporují skutečnému stavu. Vztah nadřízenosti a podřízenosti nebyl prokázán. Jednalo se o ekonomickou

výhodnost, nikoliv ekonomickou závislost. Nikdo ze svědků nepotvrdil, že by dostával závazné pokyny. Úvahy krajského soudu o závislé práci nesvědčí.

[24] Stěžovatelka setrvala také na námitce nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí žalovaného. Podle soudu se jednalo o písařskou chybu. Podle stěžovatelky však nelze akceptovat, aby vůle žalovaného byla dovozena výkladem.

[25] O objektivním přístupu krajského soudu nesvědčí ani vypořádání námitky porušení dvojinstančnosti řízení. Soud tvrdil, že tato námitka byla formulována pouze obecně, nevzal však v úvahu další odstavce žaloby, které se k ní vztahovaly. V nich stěžovatelka namítla: (1) že žalovaný nově vyslovil závěr, podle kterého byl protokol o kontrole pouze jedním z mnoha důkazů a jeho obsah dalším důkazům odpovídal. Žalovaný dále uvedl, že závěry protokolu se nepromítly do závěru o spáchání deliktu. Pokud by tomu tak bylo, protokol by nebyl v takové míře citován. (2) Na straně 10 žalovaný citoval rozsudek ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, č. 3027/2014 Sb. NSS, podle kterého se má zkoumat i vnímání smluvního vztahu ze strany pracující osoby. Tuto otázku však nikdo neprokazoval. (3) Žalovaný dále citoval rozsudek ze dne 24. 2. 2005, č. j. 2 Afs 62/2004 – 70, č. 572/2005 Sb. NSS, jehož závěry „si vyložil po svém“. (4) Žalovaný se vyjadřoval i ke znaku soustavnosti, přičemž se jednalo o relativně krátké období dubna 2014. (5) Stěžovatelka nesouhlasila s nelogickým závěrem žalovaného, podle kterého na jedné straně podnikatel může spolupracovat jen s jedním subjektem, ale na druhé straně jde o znak závislého postavení. (6) Žalovaný vykládal výpovědi svědků, včetně tlumočníka P. V. T., nepřesně a vyzdvihoval části, které vyhovovaly jeho názoru. (7) Stěžovatelka poukazovala na nesprávnou citaci obsahu nájemní smlouvy mezi ní a společností Yazaki. (8) Tvrzení, že pojmovým znakem nezávislé činnosti (podnikání) je invence, je nesmyslné. (9) Žalovaný znovu řešil pracovní dobu, přestože stěžovatelka uvedla, že pracovní doba není stanovena ani pro dohody o provedení práce. (10) Žalovaný nepravdivě uvedl, že smluvní partneři byli odkázáni na práci a materiál poskytované stěžovatelku, nevzal při tom v úvahu část výpovědí, podle nichž zakázky akceptovali, jen když měli čas. (11) Tvrzení žalovaného, že v době kontroly byla smluvním partnerům předávána informace o zakázce, nijak nepopírá jejich podnikatelskou činnost. Tato argumentace byla konkretizací námitky o obcházení zásady dvojinstančnosti. Absence vyhodnocení této námitky činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[26] Dále stěžovatelka namítla, že uložená pokuta byla nepřiměřeně přísná, neodpovídala okolnostem případu a poměrům stěžovatelky. Svou výší je likvidační, neboť neumožní její další činnost. Rozhodnutí žalovaného není v části týkající se sankce určité a přezkoumatelné, neboť není řádně vysvětleno, co vedlo žalovaného ke snížení pokuty právě o 260.000 Kč. V souvislosti s tvrzením o nepřiměřenosti sankce stěžovatelka odkázala na skutečnosti, jimiž odůvodnila návrh na přiznání odkladného účinku.

[27] Závěrem stěžovatelka shrnula, že došlo k porušení základních zásad správního řízení. Správní orgány nereagovaly na všechny námitky, využily nezákonné důkazy a rozhodly na základě neúplně zjištěného skutkového stavu. Nebyly prokázány znaky závislé práce, odpovědnost za správní delikt tak nebyla řádně prokázána. Sankce byla nepřiměřená a likvidační. Krom toho, rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností, neboť přehlédl argumentaci k obcházení dvojinstančnosti řízení.

IV. Další vyjádření účastníků řízení

[28] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a zdůraznil, že shromážděné důkazy tvořily logický, ničím nenarušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, přičemž byly provedeny i výslechy reprezentativního vzorku osob. K listině, která údajně měla být součástí spisu, žalovaný dodal, že stěžovatelka až v soudním řízení konkretizovala její obsah. Žalovaný o existenci takové listiny nemá povědomí. Taková listina nebyla a není součástí spisu. Dovozovala-li stěžovatelka podjatost Mgr. I., je třeba dodat, že Mgr. I. nebyl oprávněnou úřední osobou ve věci stěžovatelky. Žalovaný neporušil zásadu dvojinstančnosti, ale pouze doplňoval úvahy inspektorátu a řádně odkázal na skutečnosti, které jej k těmto úvahám vedly. Snížení pokuty bylo odůvodněno na str. 16 napadeného rozhodnutí.

[29] Stěžovatelka v replice zopakovala, že protokol o kontrole byl podle jejího názoru jediným důkazem o jednání, za které byla uznána vinnou. Nebylo její povinností jakákoliv obvinění vyvracet. O správním deliktu nebylo možné rozhodnout na základě výslechu jen některých osob. K listině Mgr. I. stěžovatelka uvedla, že nepřepokládala, že se orgány veřejné moci budou chovat tak, že listina neexistuje. Její existenci stěžovatelka tvrdila již v odvolání. Obsah této listiny svědčí nejen o podjatosti konkrétního pracovníka, ale celého úřadu ve vztahu ke kontrole. Kopii listiny stěžovatelka k replice přiložila.

[30] Žalovaný v následném vyjádření zopakoval, že správní rozhodnutí se opírala o značné množství důkazů, na základě jejichž provedení měl bez důvodných pochybností za to, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu. Byť stěžovatelka v odvolání na nějakou listinu odkazovala, neupřesnila ji natolik, aby bylo zřejmé, že jde o nyní předloženou listinu. Podle spisové značky na dané listině se jedná o plnění povinnosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 251/2015 Sb., o inspekci práce, kdy je inspektorát po skončení kontroly povinen informovat určitou osobu o výsledku kontroly. Jedná se o výsledek kontroly, nikoliv správního řízení, není zde tedy autoritativně stanoveno, že se někdo dopustil správního deliktu. Nadto, tato kontrola se týkala jiného subjektu než stěžovatelky. Správní orgány v nyní posuzované věci rozhodovaly pouze na základě podkladů založených ve spisu. Stěžovatelkou doložená listina součástí spisu není a nebyla brána v úvahu při rozhodování o odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která měla spočívat v tom, že krajský soud v rámci posouzení námitky porušení zásady dvojinstnačnosti nezohlednil odstavce žaloby, které následovaly za jejím obecným vymezením. Z obsahu těchto odstavců, které stěžovatelka zopakovala v kasační stížnosti (viz shrnutí výše v bodu [25]), však vyplývá, že tyto námitky spíše polemizovaly se závěry žalovaného z hlediska věcného posouzení, příp. z hlediska

vyhodnocení tvrzených procesních vad, než že by se vztahovaly k tvrzenému porušení zásady dvojinstančnosti. Krajský soud se s nimi vypořádal v rámci hodnocení dalších námitek, podrobně se věnoval vyhodnocení znaků závislé práce i použitelnosti protokolu o kontrole jako důkazu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 1412/11, podle něhož není porušením práva na spravedlivý proces, pokud obecné soudy „*nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) 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*“ (shodně také rozhodnutí ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

[34] Odůvodnění krajského soudu týkající se naplnění znaků závislé práce bylo nejen dostatečné, ale i věcně správné. Krajský soud, stejně jako správní orgány, zdůraznil, že je třeba zkoumat skutečný charakter vykonávané práce, nikoliv smluvní vymezení. Správní orgány se podrobně věnovaly rozporu mezi formálně deklarovaným stavem ve smlouvách o dílo, v podnájemních smlouvách a ve smlouvách o zápůjčce pracovního nářadí. Zdůvodnily také, proč tyto smlouvy považovaly v posuzované věci za zastřený pracovněprávní vztah. Ze zjištěných skutečností vyplynul vztah nadřízenosti stěžovatelky vůči osobám, které byly formálně označeny jako zhotovitelé podle smlouvy o dílo, ale fakticky měly vůči stěžovatelce postavení zaměstnanců.

[35] Nad rámec skutečností zdůrazněných krajským soudem, které mají oporu ve správním spisu, a na něž Nejvyšší správní soud proto pro stručnost odkazuje, lze dodat, že z provedeného dokazování vyplynulo, že fakticky neexistoval rozdíl mezi (přinejmenším některými) zaměstnanci stěžovatelky, kteří pro ni pracovali na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti, a osobami, které pro ni pracovali na základě rámcových smluv o dílo. Obě skupiny pracovaly na témže pracovišti, přičemž předmět jejich práce byl vymezen obdobně - osoby pracující na dohody měly práci vymezenu jako: „*montáž dílů, stříhání vodičů včetně kontroly jakosti, testování dílů a vodičů a jejich balení, další vyžádané a vzájemně dohodnuté činnosti*“ a ve všech v posuzované věci relevantních rámcových smlouvách bylo dílo vymezeno jako „*montáž kabelových svazků/ dílů / testování / balení /opravy / třídění kabelových svazků*“. Mezi druhem sjednaných prací obou skupin nebylo možné zjistit žádný významný rozdíl, který by odůvodňoval, že s určitou skupinou osob byly uzavřeny smlouvy o dílo. Obě skupiny neměly stanovenou pevnou pracovní dobu a vykonávaly práci tehdy, když jim byla přidělena. Toto srovnání provedené již inspektorátem nebylo účelové, jak tvrdí stěžovatelka. Naopak významně podporuje závěr, že fakticky neexistoval rozdíl mezi povahou práce vykonávané zaměstnanci a osobami, s nimiž stěžovatelka uzavřela smlouvy o dílo, a že se tedy fakticky jednalo v obou případech o práci závislou.

[36] Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti (obdobně jako v žalobě a v odvolání) klade naopak důraz na obsah rámcových smluv, v nichž podle stěžovatelky nebyla uvedena žádná ustanovení, která by svědčila o pracovněprávním vztahu. Smluvní vymezení však nemůže být rozhodné, odporuje-li skutečné povaze vykonávané práce.

[37] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že povaha závislé práce nebyla prokázána přinejmenším ve vztahu k osobám, které nebyly vyslechnuty. Svědecké výpovědi nebyly jediným důkazem, o který byl závěr správních orgánů o existenci závislé

práce, a tedy spáchání správního deliktu, opřen. Z důkazů, které byly provedeny (zejm. smluv uzavřených mezi stěžovatelkou a všemi ve výroku rozhodnutí inspektorátu uvedenými osobami, objednávek, faktur, protokolu o kontrole, výpovědi tlumočníka a výpovědi 6 pracovníků, s nimiž byly uzavřeny smlouvy o dílo), nevyplynuly žádné rozdíly z hlediska obsahu a podmínek výkonu práce. Ani stěžovatelka netvrdila, že by se práce a pracovní podmínky nevyslechnutých osob nějak lišily od skupiny, kterou žalovaný označil za reprezentativní vzorek. Stejně jako krajský soud ani Nejvyšší správní soud neshledal pochybení v tom, že inspektorát nepřistoupil k výslechu dalších osob z důvodu nadbytečnosti.

[38] V kasační stížnosti stěžovatelka připustila, že správní orgány mohly použít protokol o kontrole, avšak za podmínky, že se nejednalo o důkaz jediný a stěžejní. Tato podmínka podle ní splněna nebyla. Odůvodnění napadených rozhodnutí však o opodstatněnosti uvedené námitky nesvědčí. Jak již bylo uvedeno v předchozím odstavci, správní orgány vyšly z řady listinných důkazů, které porovnávaly ve vzájemné souvislosti, a také s výpověďmi svědků a skutečnostmi zjištěnými při kontrole. Protokol o kontrole tedy nebyl jediným důkazem. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem, neshledal, že by byl protokol vyhotoven nebo použit v rozporu se zákonem. Uvedli-li krajský soud i žalovaný, že stěžovatelka měla možnost protokol zpochybnit a nabídnout alternativní verzi událostí, nestanovili tím požadavek, že by stěžovatelka musela prokazovat svou nevinu, ale poukazovali tak na skutečnost, že stěžovatelka měla možnost v průběhu správního řízení vznášet konkrétní námitky proti kontrolním zjištěním.

[39] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, podle níž krajský soud nepřípustně dovodil vůli žalovaného, která měla být vyjádřena ve výroku jeho rozhodnutí, pouze na základě výkladu. S námitkou nepřezkoumatelnosti předmětného výroku se krajský soud podrobně vypořádal (viz výše bod [12]) a vysvětlil, z jakých důvodů se jednalo pouze o písařské chyby, které nemohly ovlivnit zákonnost. S hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, z výroku rozhodnutí žalovaného bylo i přes dílčí nesrovnalosti jednoznačné, že žalovaný potvrdil výrok I. v části o vině a změnil jej v části o sankci a současně potvrdil výrok II. o nákladech řízení.

[40] Krajský soud nepochybil ani v tom, že se nezabýval stěžovatelkou tvrzenou listinou vyhotovenou Mgr. I.. Podle žalobního tvrzení se mělo jednat o vyjádření týkající se společnosti Yazaki a její případné odpovědnosti za správní delikt, nikoliv stěžovatelky. Z napadených rozhodnutí nevyplývá, že by z něj správní orgány vycházely, nebo že by měla být tato listina součástí správního spisu. Krajský soud proto neměl důvod zabývat se otázkou, zda z tvrzeného obsahu dané listiny (kterou stěžovatelka krajskému soudu ani nepředložila) vyplývá podjatost správního orgánu vůči stěžovatelce.

[41] Námitku nepřiměřenosti pokuty stěžovatelka formulovala v kasační stížnosti velmi obecně. Tvrdila, že jí neumožní další činnost a odkázala na svou argumentaci k odkladnému účinku. K návrhu na přiznání odkladného účinku stěžovatelka přiložila výkaz zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2014, podle kterého byl její výsledek hospodaření před zdaněním 5 mil. Kč a ke dni 31. 12. 2015 činil 3,776 mil. Kč., dále přiložila výpisy z bankovního účtu za březen až říjen 2016, z nichž vyplývá postupné snižování pohybů na daném účtu. Tyto doklady o likvidačním účinku pokuty nesvědčí. Dále stěžovatelka uvedla, že v důsledku napadeného rozhodnutí žalovaného je fakticky nucena přerušit

podnikatelskou činnost, neboť aby mohla nadále pokračovat v dosavadním podnikání v tehdejším rozsahu, musela by realizovat zakázky způsobem, který žalovaný shledal jako protiprávní. K tomu lze jen dodat, že důvodem pro snížení pokuty nemůže být skutečnost, že podnikající subjekt není schopen provozovat svou činnost způsobem souladným se zákonem.

[42] Soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný dostatečně nevysvětlil, z jakého důvodu snížil pokutu oproti rozhodnutí inspektorátu. V rozhodnutí žalovaného je vysvětleno, že přihlédl ke změně právní úpravy, neboť s účinností od 20. 10. 2014 (do 30. 9. 2015) byla zrušena spodní hranice pro uložení pokuty, která byla v době spáchání deliktu 250.000 Kč. V souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod proto žalovaný postupoval podle právní úpravy, která byla pro stěžovatelku příznivější. Shodně jako krajský soud Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění za plně přezkoumatelné.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[43] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, 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 žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. listopadu 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu