



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ATALIAN CZ s.r.o.**, IČO: 250 59 394, se sídlem Kačírková 982/4, Praha 5, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2019, č. j. 4045/1.30/19-3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2021, č. j. 14 A 9/2020 - 57,

**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. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně formulačně změnil a ve zbývající části potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 4. 4. 2019, č. j. 6190/9.30/19-7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, kterého se dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1. a bod 2. zákona o zaměstnanosti, když dne 20. 4. 2018 umožnila cizince ukrajinské státní příslušnosti výkon závislé práce spočívající v provádění úklidových prací mimo pracovněprávní vztah, čímž byl porušen § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, a bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Výrokem II. a III. prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uložena za spáchání uvedeného přestupku pokuta ve výši 70.000 Kč a náhrada nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítla nesprávné skutkové a právní posouzení přestupku podle § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti. Žalovaný se s argumenty žalobkyně předestřenými v celém řízení vypořádal nedostatečně. Pouze

se ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně bez podrobnější argumentace. Z tohoto důvodu trpí napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. V posuzovaném případě nebyl v řízení objektivně prokázán ve vztahu k žalobkyni znak závislé práce spočívající ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, protože správní orgány vycházely pouze ze subjektivních nepřesných tvrzení paní N. M. a zástupkyně manažera prodejny, paní O., a k důkazům předloženým žalobkyní nepřihlédly. Žalobkyně v řízení před správními orgány prokázala, že paní N. M. nevykonávala práce ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti vůči ní nebo jejím jménem nebo podle jejích pokynů, ale ve vztahu podřízenosti vůči společnosti Tulpan s.r.o. Z žalobkyní předložených dokumentů vyplývá, že pro žalobce paní N. M. žádnou pracovní činnost nevykonávala, když služby úklidu poskytovala žalobkyni společnost Tulpan jako dodavatel. Tvrzení paní M., že pracuje pro žalobkyni, je nepřesné, zavádějící a v rozporu s předloženými listinnými důkazy. Rovněž tvrzení zástupkyně manažera prodejny byla zcela nepodložená jakýmkoliv jinými důkazy, resp. důkazy předloženými žalobkyní byla tato tvrzení vysvětlena a vyvrácena. K objasnění vztahu mezi paní N. M., žalobkyní a společností Tulpan měla být v řízení vyslechnuta i paní A., zaměstnankyně žalobkyně, která mohla nepřesnosti a nepravdy tvrzení paní M. paní O. korigovat a uvést na pravou míru, to se však nestalo. Správní orgány nepřihlédly ke Smlouvě o dílo, související fakturě za duben 2018 a prohlášení Tulpan s.r.o., ačkoliv je měly k dispozici, přičemž pokud chtěly tyto důkazy důvěryhodně zpochybnit, měly provést další dokazování.

[3] V posuzovaném případě pak nebyl naplněn ani znak osobního výkonu práce ve vztahu k žalobkyni, kdy žalobkyně neurčovala, prostřednictvím kterého pracovníka bude její subdodavatel plnit Smlouvu o dílo. Vůči žalobkyni tedy nešlo o osobní výkon práce ze strany paní M. a pracovníci plnící Smlouvu o dílo byli podřízeni společnosti Tulpan. Ani požadavek soustavnosti práce nebyl jasně prokázán, když byla prokázána práce pouze v jeden den, ostatní dny zůstaly neurčité. Pokud ze strany žalobkyně byly udělovány instrukce směrem k paní M., tak tomu bylo pouze z důvodu poskytnutí nezbytné součinnosti smluvním partnerům tak, aby tito mohli plnit své povinnosti. Zásadní pokyny udělovala paní M. společnost Tulpan a pouze k těmto pokynům lze jako k důkazu závislé práce přihlížet. Z předložené faktury ke Smlouvě o dílo pak vyplývá, že za služby podle Smlouvy o dílo vyplácela žalobkyně dohodnutou odměnu pouze společnosti Tulpan. Nebylo prokázáno, že ve vztahu k žalobkyni byly naplněny kumulativně znaky závislé práce paní N. M. Správní orgány měly vzít v úvahu všechny důkazy, nikoliv pouze ty, které se v posuzovaném případě „hodily“ k usvědčení žalobkyně. Správní orgány přitom měly k dispozici i důkazy prokazující, že se přestupku mohla dopustit jiná osoba než žalobkyně, tedy její dodavatel.

[4] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Smluvní vztah mezi žalobkyní a dodavatelem bez dalšího nesvědčí o tom, že zjištěná osoba vykonávala práci osobně pro dodavatele. V případě žalobkyně je možné na soustavný výkon závislé práce usuzovat z vyjádření zástupkyně manažera prodejny, která při poskytnutí součinnosti uvedla, že zjištěná osoba uklízela přibližně po dobu dvou měsíců. Tato skutečnost má oporu také ve vyjádření zjištěné osoby, která uvedla, že se do České republiky dostala dne 22. 2. 2018, tj. téměř dva měsíce před provedením kontroly dne 20. 4. 2018. Zjištěná osoba tedy vykonávala práci soustavně.

[5] Údaje zjištěné při poskytnutí součinnosti zjištěnou osobou a zástupkyní manažera prodejny jsou hodnověrné a vzájemně souladné. Žalovanému nelze vytýkat, že při zjišťování vztahu mezi žalobkyní a zjištěnou osobou vycházel z vyjádření zjištěné osoby, které bylo zaznamenáno v protokolu o kontrole. Zjištěná osoba vykonávala úklid na pracovišti, pročež byla způsobilá vypovědět, pro koho tak činila. O poměrech na pracovišti byla způsobilá vypovídat také zástupkyně manažera prodejny, protože se jednalo o náplň její práce. Názor žalobkyně, že zjištěná osoba mohla vstoupit do pracovněprávního vztahu se subdodavatelem,

pokračování

neobstojí. „*Smlouva o záměru podepsat pracovní smlouvu pro polskou firmu*“ byla pravděpodobně účelovým právním jednáním zjištěné osoby, které směřovalo k získání polského víza, na jehož základě zjištěná osoba vstoupila na území ČR. Tato smlouva nemá žádnou souvislost s žalobkyní či subdodavatelem. Žalovaný nebyl povinen se zjištěné osoby dotázat na její vztah k subdodavateli, protože zjištěná osoba sama uvedla, že pracuje pro žalobkyni a subdodavatele vůbec nezminila. Sdělení obsažené v protokolu o kontrole je srozumitelné. Snížená schopnost zjištěné osoby porozumět českému jazyku z kontrolního protokolu nevyplývá. Důkazní hodnota poskytnuté součinnosti není snížena ani tím, že text vyjádření byl sepsán inspektorkou, neboť to je běžný postup. Neznalost smluvních poměrů mezi společnostmi AHOLD, žalobkyní a subdodavatelem nezpůsobuje bez dalšího nevěrohodnost vyjádření zástupkyně manažera, protože pro odhalení nelegální práce je nejdůležitější skutkový stav věci, právní stav je druhotným ukazatelem.

[6] Na závěru ohledně hodnověrnosti údajů zjištěných při poskytnutí součinnosti nic nemění ani žalobkyní doložené listinné důkazy. Prohlášení subdodavatele, že zjištěná osoba mu byla podřízena, není přesvědčivé, protože z údajů získaných z registrů ČSSZ, ÚP a AISC naopak plyne, že zjištěná osoba v rozmezí 1. 7. 2005 až 21. 2. 2019 nebyla zaměstnancem subdodavatele. Je pravdou, že subdodavatel mohl prohlašovat, že se dopustil přestupku umožnění nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Doznání však samo o sobě neprokazuje, že skutek spáchala určitá osoba, pokud takové tvrzení nemá oporu v ostatních provedených důkazech. A to je právě tento případ, protože subdodavatel vystupuje pouze ve smlouvě o dílo, ve faktuře a v předávacím protokolu, nikde jinde. Zjištěná osoba měla za to, že práci vykonávala pro žalobkyni. Subjektivní složka podřízenosti dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 25, tak byla splněna. Je však nezbytné prokázat, z jakého objektivního důvodu měla být zjištěná osoba žalobkyni podřízena. Zjištěná osoba uvedla, že pobírala měsíčně odměnu, která jí byla vyplacena „na ruku“. Protokol o kontrole neuvádí, kdo zjištěné osobě odměnu vyplácel a z jiného podkladu nelze tuto skutečnost zjistit, protože zjištěná osoba neměla uzavřenou pracovněprávní smlouvu. Ani z jiných důkazů nevyplývá, že zjištěná osoba byla osobně závislá právě na žalobkyni. Ačkoli lze uzavřít, že zjištěná osoba nebyla podřízena společnosti AHOLD, protože společnost AHOLD nevedla evidenci odpracované doby, zjištěnou osobu nekontrolovala a nedostatky řešila se zaměstnankyní žalobkyně, neznamená to, že zjištěná osoba byla podřízena žalobkyni. Zástupkyně manažera sice uvedla, že zjištěná osoba má obecně stanovený plán na každý den, ale z tohoto vyjádření není patrné, kdo jí tento plán stanovoval. Žalovaný tedy neprokázal osobní závislost zjištěné osoby na žalobkyni.

[7] Z podkladů napadeného rozhodnutí nelze přesvědčivě určit, či pokyny představovaly „pokyny zaměstnavatele“ dle § 2 odst. 1 zákoníku práce, a které byly pouze součinností poskytnutou při plnění smlouvy o dílo. Žalovaný tak nad důvodnou pochybnost neprokázal, že pokyny udělovala zjištěné osobě žalobkyně jako její zaměstnavatel. Ze správního spisu je patrné, že skutek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se stal, ale nebylo prokázáno nad důvodnou pochybnost, která osoba jej spáchala. Žalovaný měl vyslechnout zaměstnankyni žalobkyně, aby zjistil, zda zjištěné osobě vyplácela peníze v hotovosti, zda jí plánovala činnost a do jaké míry zjištěné osobě zadávala úkoly. Ze součinnosti poskytnuté zjištěnou osobou a zástupkyní manažera prodejny vyplynulo, že zaměstnankyně žalobkyně udělovala zjištěné osobě pokyny, řešila nesrovnalosti a zajišťovala osoby pro úklid provozovny. Zaměstnankyně žalobkyně byla způsobilá vypovědět o jejím vztahu se zjištěnou osobou, též se mohla vyjádřit k tvrzení zástupkyně manažera, že pracovnice úklidu školí žalobkyně, a to i v BOZP. Ačkoli se žalobkyně mohla proti kontrolním zjištěním bránit námitkami, nemohla klást osobám poskytujícím součinnost otázky. Tímto postupem bylo zasaženo do práva žalobkyně klást svědkům otázky dle § 82 odst. 3 věty první přestupkového zákona. Jednalo

se totiž o listinný důkaz, který byl žalovaným užit namísto řádné svědecké výpovědi. Důkazní břemeno ohledně znaků skutkové podstaty přestupku tíží žalovaného, který nad důvodnou pochybnost neprokázal, že to byla právě žalobkyně, která zjištěné osobě za vykonanou práci poskytovala finanční odměnu. V důsledku toho nebyl prokázán pojmový znak závislé práce v podobě nadřízenosti žalobkyně a podřízenosti zjištěné osoby. Žalovaný v novém řízení doplní dokazování. Především vyslechne zaměstnankyni žalobkyně, přičemž bude zejména zjišťovat, kdo zjištěné osobě vyplácel odměnu, kdo jí určoval rozvrh práce, a kdo prováděl její školení BOZP. Nově shromážděné důkazy poté žalovaný posoudí jednak samostatně, jednak v souvislosti s doposud provedenými důkazy, a rozhodne, zda nově z podkladů nad důvodnou pochybnost vyplývá, že nelegální práci dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti umožnila zjištěné osobě právě žalobkyně.

[8] Správní orgán nepřenašel důkazní břemeno na žalobkyni, pouze konstatoval, že žalobkyní předložené doklady neprokázaly, že by definiční znaky závislé práce zjištěné osoby byly naplněny ve vztahu k subdodavatel. Jedná se o popis úvahy při hodnocení důkazů, přičemž je věcí obrany žalobkyně, zda bude předkládat důkazy směřující k prokázání, že zjištěná osoba vykonávala závislou práci pro jiný subjekt, nebo tuto procesní strategii nezvolí a bude nečinná. Žalovaný nebyl povinen vyslechnout jednatele subdodavatele, neboť nečinnost subdodavatele při kontrole vypovídala o jeho nevěli spolupracovat na vyšetřování přestupku. Podstatné okolnosti mohl žalovaný získat výsledkem zaměstnankyně žalobkyně.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[9] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud redukoval znak podřízenosti zjištěné osoby vůči žalobkyni na pouhou otázku hospodářské či osobní závislosti zjištěné osoby na žalobkyni, resp. poskytnutí či příslibení odměny za vykonanou práci ze strany žalobkyně. Posouzení znaků závislé práce však zahrnuje více aspektů. Napadený rozsudek je dále vnitřně rozporný a nesrozumitelný. V bodu 86. městský soud konstatoval, že tím, že žalobkyně nemohla osobám poskytujícím součinnost klást otázky, bylo zasaženo do jejího práva klást svědkům otázky, přičemž dále v bodu 89. napadeného rozsudku městský soud uložil stěžovateli doplnit dokazování, a to zejména výsledkem zaměstnankyně žalobkyně, nikoli však již výsledkem zjištěné osoby a zástupkyně manažera prodejny.

[10] Nesprávný je i závěr, že nadřízenost žalobkyně zůstala pouze v rovině tvrzení zjištěné osoby a zástupkyně manažera. Právě skutečnost, že tyto osoby vypověděly ohledně skutečnosti, pro koho zjištěná osoba vykonává práci, prakticky shodně, nasvědčuje tomu, že informace těmito osobami při poskytnutí součinnosti uvedené popisují reálnou praxi tak, jak skutečně probíhala, a jak bylo postavení zjištěné osoby oběma osobami vnímáno, čímž došlo k naplnění subjektivní složky podřízenosti zjištěné osoby na žalobkyni. Odměna za práci není znakem závislé práce (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 – 27). Naplnění pojmového znaku nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance bylo nad důvodnou pochybnost prokázáno, protože je zkoumání, kdo zjištěné osobě odměnu vyplácel, bezpředmětné. Těžko pak lze po správních orgánech požadovat opatření přesvědčivých důkazů o vyplacení peněz v tzv. šedé zóně. Z podkladů napadeného rozhodnutí lze přesvědčivě určit, či pokyny představovaly pokyny zaměstnavatele, a které byly pouze součinností poskytnuté při plnění smlouvy o dílo. Z poskytnutí součinnosti totiž vyplývá, že pokyny byly zjištěné osobě přidělovány zaměstnankyní žalobkyně, přičemž ve spisu nejsou naopak obsaženy žádné informace o pokynech ze strany společnosti Tulpan, resp. jiného třetího subjektu. Stěžovatel upozornil na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020, č. j. 31 Ad 11/2018 - 61. V tomto je uvedeno, že se obviněný z přestupku nemůže zbavit své odpovědnosti za daný přestupek

pokračování

poukázáním na to, že jiný subjekt odpovědnosti unikl. Přezkoumáváno je pouze to správní rozhodnutí, které bylo napadeno.

[11] Městský soud nevyhodnotil správně skutkový stav projednávané věci. Existence znaků závislé práce, a to včetně znaku nadřízenosti žalobkyně coby osoby ve faktickém postavení zaměstnavatele, byla ve věci bez důvodných pochybností prokázána. Míra hospodářské závislosti zjištěné osoby na žalobkyni není podstatná, rozhodující je umožnění výkonu nelegální práce zjištěné osoby právě žalobkyní. Ve vztahu k důkaznímu použití záznamů o poskytnutí součinnosti lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 9. 2020, č. j. 57 A 134/2019 - 54, a v něm citovanou judikaturu NSS, dle které je namístě na listiny pořízené v rámci provedené kontroly u žalobkyně pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Vycházel-li tedy stěžovatel při hodnocení skutkového stavu i ze záznamů o poskytnutých součinnostech podepsaných osobami součinnost poskytujícími, nejenže tím nezkrátil práva žalobkyně, ale jednal v souladu se zásadou ekonomie řízení. Zejména ve vztahu ke zjištěné osobě se její předvolání ke svědecké výpovědi jevílo zjevně bezúčelné. Záznam o poskytnutí součinnosti přitom nelze hodnotit optikou svědecké výpovědi dle správního řádu. Jedná se totiž o úkon ve fázi kontroly, na který ustanovení správního řádu týkající se svědecké výpovědi nedopadá. Informace, ke kterým má být podle městského soudu svědecká výpověď provedena, jsou pouze doplňkové, a nejsou tak způsobitelné zvrátit závěr správních orgánů o umožnění výkonu nelegální práce žalobkyní.

[12] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu, že správní orgány neprokázaly objektivní stránku spáchání přestupku a zabývaly se pouze subjektivní stránkou věci. Městský soud neredukoval posouzení případu pouze na otázku poskytnutí odměny za vykonanou práci ze strany žalobkyně. Posuzoval naplnění všech znaků závislé práce. V řízení bylo prokázáno, že zástupkyně manažera prodejny neměla veškeré informace o smluvních vztazích důležitých k pochopení věci. Ani tvrzení zjištěné osoby pak nejsou plně věrohodná, a v některých bodech jsou navíc i ve prospěch žalobkyně, například co se týká udílení pokynů, což stěžovatel zcela pomíjí. Skutečnost, že odměna byla vyplácena „na ruku“, neznamená nic podezřelého nebo nelegálního. Je podstatné, kdo odměnu zjištěné osobě skutečně vyplácel, nikoliv jakým způsobem byla odměna vyplácena. Správní orgány se odmítly řešením otázky poskytování odměny zabývat, ačkoli žalobkyně upozorňovala, že zjištěné osobě žádnou odměnu nevyplácela.

[13] Stěžovatel úmyslně nepřihlížel k navrženým důkazům, které mohly být ve prospěch žalobkyně. Není však pravdou, že zjištěná osoba nebyla zaměstnancem subdodavatele. Podle příslušných registrů nebyla zjištěná osoba ani zaměstnancem žalobkyně. Pokud je takový důkaz dostatečný k prokázání neexistence vztahu podřízenosti, mohlo řízení dávno skončit, protože zjištěná osoba dle tohoto důkazu nebyla podřízena žalobkyni ani jejímu subdodavateli. Správní orgány pochybily, pokud nedostatečně zjistily skutkový stav. Záznam o poskytnutí součinnosti, i když je podepsán osobou poskytující součinnost, nemůže být použit způsobem, jak to v řízení učinily správní orgány. Záznamy sepsané v rámci kontroly mají ve smyslu § 137 správního řádu povahu toliko podaného vysvětlení, z něhož správní orgány nejsou bez dalšího oprávněny v dalším řízení vycházet. Argumentace zásadou ekonomie řízení neobstojí za situace, kdy je zřejmé, že stěžovatel svým postupem porušil jiné základní zásady správního řízení, zejména zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy, a řádně nezjistil skutkový stav. Správní orgán nemůže kontrolu provádět tak, že se nedotáže i kontrolované osoby. V důsledku toho některé osoby mohou být později nedostupné k poskytnutí svědecké výpovědi. V řízení byla slyšena pouze jedna strana a žalobkyni bylo odepřeno včas reagovat na tvrzení, se kterými nesouhlasí a která relevantními důkazy zpochybnila.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku městského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[17] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, protože se městský soud dostatečně nezabýval naplněním všech znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Rozpornost a nesrozumitelnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud na jedné straně shledal, že žalobkyně nemohla osobám poskytujícím součinnost klást otázky, čímž bylo zasaženo do jejího práva klást svědkům otázky, přičemž dále městský soud uložil stěžovateli doplnit dokazování, a to zejména výsledkem zaměstnankyně žalobkyně, nikoli však již výsledkem zjištěné osoby a zástupkyně manažera prodejny.

[18] Nejvyšší správní soud se s námitkou nepřezkoumatelnosti neztotožnil. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že se městský soud zabýval naplněním všech znaků závislé práce, tak jak jsou vymezeny zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz zejm. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS; k tomu dále srov. zejména body 51 - 55, 80, 83, a 88 napadeného rozsudku). Městský soud současně řádně vypořádal veškerou žalobní argumentaci a vysvětlil, z jakých důvodů shledal námitky důvodnými, případně nedůvodnými. Napadený rozsudek pak netrpí ani vadou vnitřní rozpornosti či nesrozumitelnosti. Úvahy městského soudu vyjádřené v bodech 86. a 89. napadeného rozsudku naopak shledal zdejší soud za vnitřně logické a vzájemně provázané. Z odůvodnění napadeného rozsudku jako celku je zřejmé, že městský soud nepovažoval za potřebné znovu podrobovat výsledku zjištěnou osobu a zástupkyni manažera prodejny, které již byly v rámci řízení před správními orgány vyslechnuty (byť se jednalo pouze o „výslech“ v rámci poskytnuté součinnosti), ale naopak za zásadní pro dostatečné zjištění skutkového stavu považoval doplnění důkazního materiálu o výslech zaměstnankyně žalobkyně, který byl v řízení před správními orgány zcela opomenut. Závěr, že bylo zasaženo do práva žalobkyně klást osobám poskytujícím součinnost otázky, přitom není v jakémkoli rozporu s uložením povinnosti stěžovateli

pokračování

k provedení výsledku zaměstnankyně žalobkyně. Právě výsledkem zaměstnankyně žalobkyně totiž považoval městský soud za klíčový k umožnění dostatečného a řádného zjištění skutkového stavu (srov. zejm. bod 89. napadeného rozsudku).

[19] Jelikož napadený rozsudek neshledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným, zabýval se zbylou kasační argumentací stěžovatele, v níž stěžovatel nesouhlasil se závěry městského soudu, že existence všech znaků závislé práce, v posuzovaném případě konkrétně znak nadřízenosti a podřízenosti, nebyla v posuzovaném případě bez důvodných pochybností prokázána.

[20] Podle § 5 písm. e) bod 1. a 2. zákona o zaměstnanosti *pro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*

[21] Podle § 2 zákoníku práce *závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě (podtržení doplněno).*

[22] Podle § 3 zákoníku práce *závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*

[23] Vymezením znaků závislé práce se zabýval Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku sp. zn. 6 Ads 46/2013. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]polečným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“

[24] Co se týká znaku závislé práce spočívajícího ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku konstatoval, že „[v]ztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené, a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména, co je její příčinou. A zde začíná být zřejmé, že i když poskytování odměny zaměstnanci není v zákoně jako znak závislé práce, neznamená to, že by zcela ztratilo smysl tuto otázku v rámci postihování nelegální práce zkoumat. Neboť právě pobírání odměny představuje typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli věrohodně prokazuje. Podmínkou samozřejmě je, aby odměna tvořila (ne nutně jediný, ale ekonomicky významný) zdroj zaměstnancových příjmů – poskytnutí drobné protihodnoty např. v podobě daru je běžným zvykem

*i v případě jednorázové mezilidské výpomoci.*“ Ve světle právě uvedeného je zřejmé, že městský soud nepochybil, pokud v rámci posuzování vztahu nadřízenosti žalobkyně a podřízenosti zjištěné osoby posuzoval též otázku, kdo zjištěné osobě poskytoval odměnu za práci (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017 - 42).

[25] K námitce nesprávného vyhodnocení skutkového stavu projednávané věci Nejvyšší správní soud připomíná, že je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad rozhodnutí s právními předpisy. Zdejší soud dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že v nyní posuzované věci správní orgány této povinnosti nedostaly. Ve správním řízení totiž nebylo dostatečně prokázáno, že došlo k naplnění znaku nadřízenosti žalobkyně a podřízenosti zjištěné osoby. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, stěžovatel založil své přesvědčení ohledně naplnění všech znaků závislé práce ve shora uvedeném smyslu, tj. též ve vztahu k otázce nadřízenosti a podřízenosti, téměř výlučně na skutečnostech zjištěných prostřednictvím poskytnutí součinnosti zjištěné osoby a zástupkyně manažera prodejny ze dne 20. 4. 2018 provedené v souladu s § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu. Z těchto podkladů, jakož ani z ostatních podkladů obsažených ve správním spisu (např. žalobkyní předložené smluvní dokumentace), však bez důvodných pochybností nelze určit, zda to byla žalobkyně, resp. její zaměstnanci, kdo uděloval zjištěné osobě pokyny ohledně výkonu práce, což by bezesporu vypovídalo o nadřízenosti žalobkyně vůči zjištěné osobě, jak příléhavě konstatoval též městský soud. Z předmětného poskytnutí součinnosti naopak jasně vyplývá, že pokyny byly zjištěné osobě ukládány jak společností AHOLD, tak žalobkyní (když na otázku „*Kdo Vám přiděluje úkoly a kontroluje práci?*“ zjištěná osoba odpovídá „vedoucí prodejny a někdy vedoucí žalobkyně“). Nejvyšší správní soud přitom přisvědčil městskému soudu, že z podkladů napadeného rozhodnutí nelze přesvědčivě určit, či pokyny představovaly pokyny zaměstnavatele ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce, a které byly pouze součinností při plnění smlouvy o dílo. Městský soud tedy nepochybil, pokud dospěl k závěru, že stěžovatel nad důvodnou pochybnost neprokázal, že pokyny udělovala zjištěné osobě žalobkyně z pozice jejího zaměstnavatele. V tomto smyslu je tedy nutno přisvědčit městskému soudu, že nadřízenost žalobkyně vůči zjištěné osobě zůstala pouze v rovině tvrzení zjištěné osoby a zástupkyně manažera prodejny, přičemž bez toho, aby si správní orgány obstaraly informace k naplnění tohoto znaku též ze strany samotné žalobkyně, jak soustavně upozorňovala a namítala žalobkyně v průběhu celého správního řízení (srov. zejm. bod 14. námitek proti protokolu o kontrole ze dne 26. 11. 2018 a bod 7. odvolání ze dne 13. 5. 2019), nemohly bez důvodných pochybností naplnění vztahu podřízenosti zjištěné osoby vůči žalobkyni uspokojivě prokázat.

[26] Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že prokazování znaků, jako je vztah podřízenosti vůči zaměstnavateli, představuje v konkrétních případech pro správní orgány náročný úkol, nelze na něj však rezignovat, tak jak to učinily správní orgány v posuzované věci, když si neobstaraly dostatečné množství podkladů a neprovedly návrhy žalobkyně na provedení důkazů v podobě výslechu její zaměstnankyně. Bylo povinností správních orgánů, aby v řízení prokázaly, že zjištěná osoba skutečně jedná na základě pokynů žalobkyně jakožto zaměstnavatele, což se jim ale nepodařilo, jak městský soud správně konstatoval. Za takové situace přitom městský soud postupoval správně, pokud stěžovateli uložil doplnit dokazování výslechem zaměstnankyně žalobkyně, přičemž bude třeba zejména ověřit, kdo zjištěné osobě vyplácel odměnu, kdo jí určoval rozvrh práce, a kdo prováděl její školení BOZP. Takové skutečnosti přitom kasační soud nepovažuje za druhořadé, jak naznačuje stěžovatel, ale naopak za zcela zásadní a klíčové pro posouzení vztahu nadřízenosti žalobkyně vůči zjištěné osobě.



pokračování

[27] Tyto závěry nemůže zvrátit ani odkaz stěžovatele na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2020, č. j. 31 Ad 11/2018 - 61, který se nijak netýká situace nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně naplnění znaku podřízenosti a nadřízenosti, a s jeho závěry tak není napadený rozsudek v jakémkoli rozporu. K námitkám stěžovatele ohledně důkazního použití záznamů o poskytnutí součinnosti Nejvyšší správní soud podotýká, že závěry městského soudu jsou v souladu i s rozsudkem NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015 - 64, a v něm vyslovenými závěry, že „*je namístě na uvedené listiny pořázené v rámci provedené kontroly u žalobce poblížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného*“ (srov. bod 86. napadeného rozsudku, ve kterém městský soud výslovně uvedl, že se jednalo o listinný důkaz). Argumentace městského soudu nesměřovala k vyloučení jakéhokoli použití kontrolních zjištění včetně skutečností vyplývajících z poskytnutí součinnosti, ale naopak k doplnění těchto skutečností o výsledch zaměstnankyně žalobkyně, která při kontrole přítomna nebyla, jak je vyloženo již výše. Není pak pravdou, že by městský soud hodnotil skutečnosti zjištěné při poskytnutí součinnosti optikou svědecké výpovědi, jak uvádí stěžovatel, což jasně vyplývá z bodu 86. napadeného rozsudku. Je zřejmé, že městský soud konstatováním, že bylo zasaženo do práv žalobkyně klást svědkům otázky ve smyslu § 82 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, měl na mysli, že vhodnější by v posuzovaném případě byl ten postup správních orgánů, kdy by osoby poskytující součinnost byly vyslechnuty jako svědci ve smyslu § 55 správního řádu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je nedůvodná. Z tohoto důvodu soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[29] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalobkyni pak v rámci řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 21. prosince 2021

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu