



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Ing. J. P.**, zastoupený Mgr. Ing. Václavem Králem, advokátem se sídlem Mánesova 808/22, Hradec Králové, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 2. 2019, č. j. 31 Ad 9/2016 – 114,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 2. 2019, č. j. 31 Ad 9/2016 – 114, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj jako správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 4. 11. 2015, č. j. 12947/8.30/14-19, potrestal žalobce za spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, a uložil mu pokutu ve výši 80 000 Kč. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že v období od 1. 1. 2013 do 9. 6. 2014 umožnil výkon nelegální práce panu X, nar. 17. 8. 1975 (dále jen „pracovník“), která spočívala v obsluze hospodářských zvířat, jejich krmení, vyhánění na pastvu nebo do stájí, uklízení stájí, natahování ohradníků, ruční dokončování sekání trávy a pomocné zemědělské práce na adrese X.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4976/1.30/15-7, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části, která se dotýká výkonu této práce v období od 1. 3. 2013 do 9. 6. 2014 (výrok 2. rozhodnutí žalovaného), části o uložení sankce ve výši 80 000 Kč (výrok 3. rozhodnutí žalovaného) a části týkající se náhrady nákladů správního řízení (výrok 4. rozhodnutí žalovaného). Týmž rozhodnutím žalovaný také zrušil

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v části, která se týká výkonu této práce od 1. 1. 2013 do 28. 2. 2013 (výrok 1. rozhodnutí žalovaného).

[3] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „*krajský soud*“) ve věci poprvé rozhodoval rozsudkem ze dne 12. 10. 2017, č. j. 31 Ad 9/2016 – 66, jímž žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že nedošlo k naplnění znaků závislé práce podle § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Nebyl prokázán vztah nadřízenosti a podřízenosti žalobce a pracovníka ani aspekt provádění prací jménem zaměstnavatele (žalobce). Nebylo prokázáno, že práce byly prováděny na náklady a odpovědnost žalobce, ani existence pravidelné pracovní doby. Naopak bylo zjištěno, že pracovník vykonával a účtoval práce v průběhu období, za které byl žalobce postihnut, i pro jiné osoby.

[4] Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud výše uvedený rozsudek zrušil svým rozsudkem ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017 – 42 (všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Vytкнуł krajskému soudu, že své rozhodnutí postavil na úvaze, podle níž nebyly splněny dva definiční znaky závislé práce: konkrétně nebyl prokázán vztah nadřízenosti a podřízenosti ve vztahu žalobce a pracovníka ani aspekt provádění prací jménem zaměstnavatele (žalobce). Krajský soud však již dále neuvedl důvod, proč tyto definiční znaky nebyly naplněny, a nereagoval na žalobní argumentaci týkající se těchto dvou znaků závislé práce. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud směšuje definiční znaky závislé práce a podmínky výkonu práce, aniž by mezi těmito dvěma instituty odlišoval či případně vysvětlil jejich vzájemný vztah.

[5] Krajský soud poté žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 31 Ad 9/2016 - 114, jenž je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Dospěl k závěru, že pracovník byl v postavení podřízeném žalobci, odváděl pracovní výkony dle jeho pokynů. Práce vykonával sám, práce naopak nikdy nevykonávala třetí osoba a smlouva mezi žalobcem a pracovníkem ani takovou možnost neupravovala. Jako „*ne zcela naplněné*“ označil krajský soud kritérium výkonu práce jménem zaměstnavatele. Protože pracovník vykonával práce „*prostřednictvím svého živnostenského oprávnění*“, činil je tedy „*na své jméno*“. Tento fakt však dle krajského soudu nebyl zásadní pro celkové hodnocení charakteru vztahu mezi žalobcem a pracovníkem.

[6] Krajský soud též poukázal na to, že odměna pracovníka byla obdobná mzdě v pracovněprávním poměru, neboť pracovník fakturoval žalobci čtvrtletně dohodnuté částky. Pracovník bydlel u žalobce, nájemné činilo 500 Kč a bylo odečteno od plateb za zakázky. Práce probíhaly v době obdobné pracovní době. Delší nepřítomnost pracovníka v České republice krajský soud též nehodnotil jako popření závislého charakteru práce, neboť v rámci pracovněprávního vztahu by bylo možné takovou absenci řešit neplaceným volnem. Práce probíhaly na pracovišti žalobce, ten práci kontroloval a na základě provedených záznamů mu vyplácel dohodnutou odměnu. To, že měl pracovník k dispozici své nářadí a fakturoval nevýznamnou částku i jinému zadavateli (otci žalobce), krajský soud nepovažoval za natolik významnou okolnost, aby mohla změnit jeho závěr, že se jednalo o výkon závislé práce.

[7] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje formálně pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[8] Stěžovatel namítá, že krajský soud nedostatečně zhodnotil provedené důkazy a nevypořádal se důkladně s jeho žalobními argumenty k jednotlivým zákonným znakům závislé práce. Rozporuje konkrétně závěr krajského soudu, že pracovník jednal dle pokynů žalobce,

protože soud neuvedl, z čeho tak usuzuje a proč nepřikládá váhu důkazům svědčícím o opaku (například výpovědi pracovníka). Dále namítá, že ze smlouvy mezi ním a pracovníkem nevyplývá, že by pracovník nemohl zadat provádění prací jako subdodávku. Ze smlouvy plyne jen to, že pouze pracovník mohl vstupovat do uzamčených prostor.

[9] Pokud krajský soud uvádí, že má jedno z kritérií závislé práce - jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele - za „*ne zcela naplněné*“, *de facto* tím potvrzuje, že nebyl naplněn jeden ze znaků závislé práce. Pokud se však má jednat o závislou práci, musejí být kumulativně naplněny všechny její znaky, což v projednávaném případě nenastalo. Napadený rozsudek je podle stěžovatele v tomto ohledu nesrozumitelný – stěžovatel neví, jak si jej má vykládat. Buď krajský soud nemá naplnění tohoto znaku za prokázané a potom se nemůže jednat o závislou práci, anebo naplnění tohoto znaku za prokázané má, což ale v odůvodnění výslovně popírá.

[10] Stěžovateli též není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl krajský soud k závěru, že práce byly prováděny v době obdobné řádné pracovní době. Stejně tak krajský soud opomněl reagovat na stěžovatelovo tvrzení, že uložená pokuta je nepřiměřená a že žalovaný nezohlednil zásadní zkrácení období, za které byla pokuta uložena. Soud se omezil pouze na konstatování žalobního tvrzení a právního názoru žalovaného, aniž by k tomu sám zaujal stanovisko.

[11] Stěžovatel tedy uzavírá, že z výše uvedených důvodů je napadený rozsudek opět nepřezkoumatelný.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze „*zcela odkazuje*“ na svá předchozí podání i na napadený rozsudek.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Úvodem Nejvyšší správní soud odkazuje na předcházející rozsudek v této věci č. j. 9 Ads 357/2017 – 42. V tomto rozsudku soud stručně shrnul žalobní body stěžovatele [viz odstavec [17], body (a) až (f) odkazovaného rozsudku]. Vytкнуł krajskému soudu, že na žalobní body neodpověděl a že ani jeho zrušující důvod nebyl řádně odůvodněn.

[16] Krajský soud je vázán právním názorem, vysloveným v rozsudku č. j. 9 Ads 357/2017 - 42, jenž mimo jiné požadoval, aby krajský soud v dalším řízení řádně vypořádal žalobní body. Napadený rozsudek však vypořádání všech žalobních námitek neobsahuje a je tedy nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Konkrétně krajský soud vůbec nevypořádal tyto námitky (přičemž kasační soud cituje námitky tak, jak byly již shrnuty v rozsudku č. j. 9 Ads 357/2017 – 42, a zachovává i jejich označení písmeny v uvedeném rozsudku): „(e) *skutkový stav zjištěný správním orgánem nemá oporu v dokumentaci a je v rozporu se zásadou materiální pravdy (nezjišťoval skutečnosti ve prospěch žalobce) a (f) výše pokuty je nepřiměřená (správní orgán nerefletoval při stanovení výše sankce, že zrušujícím výrokem rozhodnutí žalovaného bylo zkráceno období,*

během něhož byl delikt spáchán, žalobce není schopen výši pokuty bradit, protože bradí splátky na zemědělské stroje).“

[17] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nesrozumitelností, protože jeden ze znaků závislé práce shledal jako „*ne zcela naplněný*“, a přesto existenci závislé práce v projednávané věci dovodil. Předně je třeba stěžovateli přisvědčit, že znaky závislé práce musejí být splněny kumulativně (tedy všechny). Stejný závěr vyplývá mimo jiné z právní věty k rozsudku tohoto soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35 (na nějž soud odkázal již v rozsudku č. j. 9 Ads 357/2017 - 42), podle níž „[s]právní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] 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*“ (zvýraznění doplněno).

[19] Z výše uvedeného plyne, že krajský soud buď mohl konstatovat naplnění všech znaků závislé práce, odpovídající žalobní body shledat nedůvodnými a žalobu zamítnout, anebo konstatovat, že nebyl naplněn jeden či více znaků závislé práce, avšak pak by musel žalobě vyhovět a rozhodnutí žalovaného zrušit. Krajský soud si však „*vybral*“ možnost, při níž sice přisvědčil žalobní námitce, že pracovník jednal svým jménem, nikoli jménem žalobce, současně však žalobu jako nedůvodnou zamítl. Tím zatížil odůvodnění napadeného rozsudku vnitřní rozporností, rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107).

[20] Nad rámec nutného pak lze dodat, že odkaz krajského soudu na existenci živnostenského oprávnění nemusí být pro věc rozhodující. Významný je totiž skutečný charakter vykonávané činnosti a faktického vztahu mezi stěžovatelem a pracovníkem, nikoli existence formálního aspektu (zde živnostenského oprávnění). Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodující, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28) či jaké k tomu má oprávnění.

[21] Dále Nejvyšší správní soud vyslovuje určité pochopení pro rozpaky krajského soudu nad uchopením znaku závislé práce v podobě jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele. Je tomu tak proto, že jedním z hledisek pro posouzení této podmínky závislé práce je, jak pracovník jedná ve vztahu se třetími osobami. Toto hledisko typicky bude zřetelné při prodeji zboží v maloobchodě, při němž má smysl důkladně analyzovat, zda pracovník jedná se třetími osobami svým jménem, tedy například prodává zboží „*sám za sebe*“, anebo zda vystupuje jen jako zaměstnanec, tedy jedná (prodává zboží apod.) jménem a na účet zaměstnavatele. V projednávaném případě však pracovník vykonával pouze drobné a pomocné práce v zemědělství (krmení dobytka apod.). V takové situaci by ani při podrobném pozorování vykonávané práce nebylo možné zjistit, zda pracovník jedná (krmí dobytek apod.) „*svým jménem*“ či „*jménem zaměstnavatele*“.

[22] Pro naplnění znaku závislé práce v podobě jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele jsou však podstatnější jiné okolnosti, než jak se zaměstnanec jeví z pohledu třetích osob (což je jen doplňkovým hlediskem). Již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, který se zabýval výkladem pojmu *závislá práce* a jejími definičními

znaky, k této otázce uvedl, že ve znaku spočívajícím v jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele se „[k]oncentruje hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli, neboť zaměstnavatel poskytuje pro práci svůj kapitál, hmotné i nehmotné prostředky, vytváří pro ni předpoklady a nese riziko neúspěchu, zaměstnanec však nemůže jednat na svůj účet a získávat ze své práce jiné ekonomické výhody než ty, jež mu poskytuje zaměstnavatel. Doplnkovým hlediskem může být i to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob.“ Z hlediska posouzení tohoto znaku závislé práce je tudíž třeba zkoumat především to, kdo poskytoval pracovníkovi pracovní oblečení, stroje, nářadí atd. Druhotným hlediskem pak je, jak tento pracovník vystupoval ve vztahu ke třetím osobám.

[23] V každém případě je však nezbytné, aby si krajský soud ujasnil jednoznačnou a řádně odůvodněnou odpověď na otázku povahy a významu tohoto znaku závislé práce pro projednávanou věc a řádně reagoval na odpovídající žalobní námitku (viz část I. žaloby pod rubrikou „Činnost vykonávaná jménem zaměstnavatele“).

[24] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v dalším řízení krajský soud řádně vypořádá všechny žalobní body, zejména námitky citované v odstavci [18] výše (viz otázka porušení zásady materiální pravdy a zjištění skutkového stavu a otázka přiměřenosti uložené pokuty), a při zohlednění závěrů shora citované judikatury (zejména rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013 – 35) posoudí, zda pracovník jednal svým jménem či jménem zaměstnavatele. Dospěje-li odůvodněně k závěru, že jednal svým jménem, nezbude mu než konstatovat, že nutná podmínka existence závislé práce nebyla splněna.

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. října 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu