



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **EXACT SYSTEMS CZECH REPUBLIC s. r. o.**, IČO: 27648401, se sídlem Na Honech 832/16, 720 00 Ostrava, zastoupena JUDr. Sabínou Hodoňovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Mosty u Jablunkova 936, 739 98 Mosty u Jablunkova, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2017, č. j. 3319/1.30/17-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 5. 2018, č. j. 22 Ad 21/2017 – 36,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Při kontrole zahájené Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“ nebo „správní orgán prvního stupně“) dne 21. 3. 2016 v prostorách výrobní haly obchodní společnosti CIE METAL CZ, s. r. o., a zaměřené mimo jiné na odhalování výkonu nelegální práce bylo zjištěno, že tři fyzické osoby, konkrétně J. Š., M. A. a M. A., vykonávaly na místě samém práci, a to první jmenovaná jako vedoucí směny a zbývající dvě osoby pracovaly na svařování dílů, všichni přítomní práce formálně vykonávali jako osoby samostatně výdělečně činné. Na pracovišti bylo při kontrole přítomno dalších 9 osob, které měly uzavřeny pracovní smlouvy a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr s pracovní činností kontrolora nebo operátora svařovacího automatu. Současně bylo zjištěno, že J. Š.

pracovala pro žalobkyni již od roku 2014, nejprve na základě dohody o pracovní činnosti, posléze v pracovním poměru, a až od ledna 2016 jako osoba samostatně výdělečně činná, přičemž faktická náplň práce byla stále stejná. M. a M. A. pracovali pro žalobkyni od roku 2015, práci jim přidělovala J. Š. jako vedoucí směny. Všichni tři měli pracovní prostředky a ochranné pomůcky (montérky, boty atd.) přidělené žalobkyní, přičemž svařovací stroje byly ve vlastnictví společnosti CIE METAL CZ, s. r. o. Peníze jim byly vypláceny pravidelně jednou měsíčně oproti faktuře, a to podle počtu odpracovaných hodin, přičemž odměna byla stanovena částkou za odpracovanou hodinu. Pracovali na směny od 6 do 18 hodin a od 18 do 6 hodin, pravidelně hlásili nemoc a absenci na pracovišti, a to J. Š. jinému zaměstnanci žalobkyně, M. a M. A. pak J. Š.

[2] Ve správním řízení, které bylo s žalobkyní zahájeno dne 13. 1. 2017, žalobkyně argumentovala tak, že všichni tři s ní mají uzavřeny Rámcové smlouvy o poskytování odborné činnosti s předmětem kontrola kvality materiálů v automobilovém průmyslu. V průběhu řízení pak žalobkyně předložila listiny nadepsané jako čestné prohlášení, v nichž všichni tři jmenovaní prohlásili, že jejich vůlí bylo uzavřít se žalovanou smlouvu o poskytování odborné činnosti v rámci své podnikatelské činnosti založené živnostenským oprávněním. Na základě zjištěných skutečností dospěl oblastní inspektorát práce k závěru, že činnosti a postavení všech tří osob naplňují všechny znaky závislé práce, jak jsou vymezeny v § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), jednalo se proto o nelegální práci podle § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Žalobkyně se proto dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce, za což jí byla uložena pokuta podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250 000 Kč. Správní orgán prvního stupně při uložení výše sankce hodnotil závažnost správního deliktu, jeho společenskou škodlivost, dále přihlédl k tomu, že se jednalo o opakované porušení téhož ustanovení zákona (žalobkyni již byla pravomocně za stejné jednání uložena pokuta ve výši 73 000 Kč, a to na základě kontroly dne 21. 9. 2015 ve výrobní hale AVX CZECH REPUBLIC s. r. o., v Bzenci), a konečně zohlednil osobní a majetkové poměry žalobkyně.

[3] Žalovaný svým rozhodnutím toliko změnil výroky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, resp. ve výrocích upřesnil, že jednání žalobkyně je posuzováno podle zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2017, ve zbytku odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[4] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) pak nyní napadeným rozsudkem zamítl žalobu žalobkyně, přičemž se plně ztotožnil se závěry žalovaného, že na základě zjištěného skutkového stavu žalobkyně umožnila vykonávání nelegální práce, neboť ve všech znacích se jednalo o závislou práci. Pokud jde o žalobní námitku týkající se nepřiměřenosti uložené sankce, uvedl krajský soud, že žalobkyně neuvedla cokoli relevantního, co by její nepřiměřenost dokládalo, v obecné rovině ji však měl za přiměřenou a zákonnou.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Konkrétně uvedla, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zjištěný skutkový stav odpovídá tomu, že stěžovatelka umožnila výkon nelegální práce. Stěžovatelka má naopak za to, že zjištěné skutečnosti nenasvědčují tomu, že se jednalo o výkon závislé práce. Závislou prací je dle judikatury Nejvyššího soudu taková činnost, která je charakterizována následujícími znaky: soustavnost, osobní výkon, a to dle pokynů zaměstnavatele a pod jeho kontrolou, jménem zaměstnavatele a ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

pokračování

[6] Stěžovatelka však v daném případě uzavřela s třemi osobami samostatně výdělečně činnými obchodněprávní vztah, založený na dodavatelsko-odběratelských smlouvách, uzavřených mezi podnikateli. Pokud jde o jednotlivé znaky závislé práce a jejich naplnění, stěžovatelka uvedla, že ukládání pokynů je typické i pro některé obchodněprávní vztahy, konkrétně odcitovala § 2592 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který rovněž umožňuje, aby zhotovitel byl při provádění díla vázán příkazy objednatele, plyne-li to ze zvyklostí, nebo bylo-li to ujednáno.

[7] Podle stěžovatelky všechny tři fyzické osoby nevykonávaly činnosti ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, ale samy rozhodovaly o tom, kdy stěžovatelce poskytnou plnění, k němuž se zavázaly odsouhlasením objednávek předložených stěžovatelkou. Skutečnost, že všichni oznamovali to, že onemocněli, a to na základě vzájemných dobrých vztahů, nemůže podle stěžovatelky zakládat předpoklad existence znaku závislé práce. Důvodem je to, že stěžovatelka má založeny další subdodatelské vztahy, přičemž neoznámením nemoci by jí mohly vzniknout škody. Pokud jde o odpovědnost zaměstnavatele jako další definiční znak, stěžovatelka poukázala na výslovné znění rámcové dohody uzavřené se všemi třemi osobami, podle něhož tyto osoby v postavení dodavatele měly poskytovat odbornou činnost, „vlastním jménem, na vlastní odpovědnost“. Pokud jde o pracovní pomůcky, stěžovatelka namítla, že ve sjednané odměně podle rámcové smlouvy byly zahrnuty i všechny vlastní náklady těchto osob, a již jen proto se opět nemůže jednat o závislou práci. Navíc všichni používali vlastní mobilní telefony, náklady na jejichž provoz si hradili sami, používali i vlastní pracovní pomůcky a ochranné pomůcky, kromě těch, které jim poskytl klient žalobkyně. Rovněž výpočet odměn, stanovený hodinově, a vyplácení odměn pravidelně za měsíc nemusí indikovat závislou práci, což se týká i existence konkurenční doložky v rámcové smlouvě, která je klasickou doložkou, běžně používanou v obchodním styku. Konečně stěžovatelka poukázala na to, že všechny smluvní strany jednoznačně projevily vůli uzavřít obchodní, podnikatelský vztah, nikoliv vztah pracovněprávní, přičemž podle judikatury nejvyšších soudů Slovenské republiky i České republiky a Ústavního soudu (nález ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 69/03) je třeba základní rozdíl mezi závislou prací a podnikatelskou činností vyvozovat z projevené vůle smluvních stran. Stěžovatelka se domnívá, že vyhodnocením vztahu jako závislé práce byla popřena smluvní volnost garantovaná čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR. V závěru kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že i kdyby byla příslušná odborná činnost posouzena jako závislá práce, pak namítá, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká.

[8] S ohledem na výše uvedené pak stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[9] Dne 3. 8. 2018 obdržel Nejvyšší správní soud další podání stěžovatelky, v němž vyčíslila své náklady na řízení před správními soudy, a to za tři úkony právní služby po 50 000 Kč, tedy celkem, včetně paušální částky za hotové výdaje, ve výši 150 900 Kč.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že ji označil za nedůvodnou, přičemž zcela odkázal na napadený rozsudek, své vyjádření k žalobě a předchozí správní rozhodnutí.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud 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, 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispozicní (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70). Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). V daném případě stěžovatelka v kasační stížnosti (kromě formálního označení jejích důvodů) doslovně opakuje námitky obsažené již v žalobě, a v podstatě i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatelka tak ničím nedokládá, v čem spatřuje formálně tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, ani to, jak opět zcela formálně tvrdila, že by bylo správní řízení stíženo vadou, například že by skutková zjištění neměla oporu ve spise. Naopak, stěžovatelka skutková zjištění nezpochybňuje, nesouhlasí však s jejich hodnocením, které před Nejvyšším správním soudem provedl jak žalovaný, tak krajský soud. Za skutečně relevantní tak lze považovat toliko důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ze strany krajského soudu, což je však v podání stěžovatelky, která již od odvolacího řízení toliko doslovně opakuje stejnou argumentaci, spíše obecnou polemikou se závěry žalovaného či dokonce správního orgánu prvního stupně, než přímou argumentační reakcí na právní závěry krajského soudu.

[14] Nejvyšší správní soud i přesto přezkoumal tyto námitky stěžovatelky, konfrontoval je se závěry, k nimž dospěl jak žalovaný, tak krajský soud, přičemž se s jejich závěry zcela ztotožnil.

[15] Cílem aplikované právní úpravy tzv. nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, již je „závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“, bylo „omezit praktiky, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztah, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo na základě občanskoprávních smluv“ (viz důvodová zpráva k novele zákona, provedené zákonem č. 367/2011 Sb.). Jak již uvedl Nejvyšší správní soud, pokud by se smluvní strany snažily zastrčit existenci pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy, je na místě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho pravé povahy. Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodujícím, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28 nebo pozdější rozsudek ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 - 27).

[16] Při posouzení toho, zda došlo k naplnění tohoto ustanovení, proto není a z povahy věci ani nemůže být rozhodující, jak se vztah formálně jeví a jak byl případně mezi jeho stranami formálně upraven, ale podstatné je faktické naplnění podmínek výkonu závislé práce, jak jsou vymezeny v § 2 zákoníku práce. To z důvodu, že podstatou takového obcházení zákona je zastřené právní jednání, které se formálně jeví jako vztah mezi podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, avšak fakticky naplňuje veškeré znaky pracovněprávního vztahu. Při posuzování této fakticity pak nemůže být rozhodující ani to, že vůlí obou stran takového vztahu bylo založit obchodněprávní vztah, jak v tomto případě opakovaně namítala stěžovatelka, neboť i tento projev vůle může zastírat skutečný účel vztahu, jímž je výkon závislé práce. Nejvyšší správní soud proto nemůže akceptovat námitku stěžovatelky, týkající se omezení autonomie vůle stran takového vztahu, které označila dokonce za porušení čl. 2 odst. 3 Listiny, když obě strany jak při uzavírání předmětného vztahu, tak i dodatečně, tj. ve správním řízení před orgánem prvního stupně doložily prohlášení, že nejen formálně co do označení právního jednání,

pokračování

ale i obsahem jejich skutečné vůle bylo uzavřít a realizovat obchodněprávní vztah. To z důvodu, že ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti sleduje onu fakticitu poměrů smluvních stran, v níž lze shledávat obcházení zákona o zaměstnanosti a dalších povinností plynoucích pro obě strany z pracovněprávních předpisů. Jinak řečeno, předmětná právní úprava se vztahuje na situace, kdy smluvní strany sice uzavřely formálně obchodněprávní či občanskoprávní vztah a jejich skutečná a oboustranně shodná vůle i sledovala založení takového vztahu, pokud se však fakticky chovají tak, jako by se jednalo o vztah pracovněprávní. Tato konstrukce zákona dle Nejvyššího právního soudu obстоjí i z hlediska stěžovatelkou namítaného čl. 2 odst. 3 Listiny („Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“); to již jen z formálního důvodu, že zákon ukládá povinnost vykonávat činnosti, které naplňují znaky závislé práce, pouze v pracovněprávních vztazích (viz § 3 zákoníku práce), přičemž tento požadavek má i své materiální východisko, neboť je jím sledován veřejný zájem na ochraně pracovního trhu a ostatně i ochrana jedné ze stran takového vztahu, tj. fyzické osoby vykonávající takovou činnost.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu aprobovala znaky závislé práce, jejichž naplnění musí správní orgán při postihování nelegální práce prokázat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35). Tyto znaky přitom plynou pouze z § 2 odst. 1 zákoníku práce, a jsou jimi vztah nadřízenosti a podřízenosti, výkon činnosti jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů a osobní výkon činnosti zaměstnancem. Další náležitosti spojené s výkonem závislé práce a uvedené v § 2 odst. 2 zákoníku práce (výkon za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě) již nejsou obligatorními znaky závislé práce, ale toliko povinnostmi zaměstnavatele, resp. podmínkami, za nichž je práce vykonávána (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 - 27).

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu i žalovaného, že všechny výše uvedené znaky byly v případě stěžovatelky naplněny. S ohledem na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti toliko zopakovala žalobní body, s nimiž se krajský soud správně vypořádal (zejména bod 8 rozsudku), považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné veškeré argumenty vyvracející námitky stěžovatelky a potvrzující, že dané vztahy naplňovaly znaky závislé práce, opakovat. Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán prvního stupně, jakož i žalovaný prokázali, že se jednalo o zastřený výkon závislé práce, přičemž jednotlivé znaky vymezené shora judikaturou rozebral orgán prvního stupně zevrubně a velmi pečlivě na dvaceti stranách odůvodnění svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tak má za to, že bylo prokázáno faktické naplnění znaků závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a ostatně i dalších podmínek výkonu práce podle § 2 odst. 2 zákoníku práce (práci vykonávali fyzické osoby v prostorách stěžovatelky, resp. jejího smluvního partnera osobně, práce byla těmto osobám fakticky přidělována zaměstnavatelem, resp. jeho jinými zaměstnanci nebo, pokud jde o M. a M. A., paní Š., stěžovatelka se fakticky chovala tak, jako by fyzickým osobám vyplácela mzdu v měsíčních výplatních termínech, tyto osoby pravidelně a soustavně docházely k výkonu práce do jednoho místa, pracovaly v určených časových úsecích, pokud se z důvodu nemoci nemohly k výkonu práce dostavit, oznamovaly to zaměstnavateli předem atd.).

[19] Pokud stěžovatelka opakovaně argumentuje tím, jak byly vztahy formálně upraveny ve smlouvách mezi ní, paní Š. a pány A., pak jsou tyto námitky nepřipadné, neboť podstatná je právě již výše uvedená fakticita naplnění znaků. Skutečnost, že obsahem některých občanskoprávních vztahů může být to, že zhotovitel rovněž jedná na základě pokynů objednatele, samo o sobě v této konkrétní situaci nijak nevyvrací, že v daném případě se všechny tři fyzické osoby řídily pokyny jako fakticky nadřízení a podřízení (ve vztahu k jiným zaměstnancům stěžovatelky či navzájem). Stejně tak argument, že používaly svůj mobilní

telefon a hradily si náklady na jeho provoz (stěžovatelka však – přinejmenším v kasační stížnosti – ani netvrdí, k čemu telefon při výkonu práce, jímž byl fakticky výkon vedoucí směny, operátora svářecího stroje a operátora svařovacího automatu, potřebovaly), nevyvrací to, že jim byly svěřovány ochranné pomůcky a pracovní nástroje.

[20] Namítá-li stěžovatelka nepřiměřenost uložené pokuty, pak Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že na podporu tohoto tvrzení stěžovatelka nepředložila jediný konkrétní argument, který by tuto nepřiměřenost dokládal a zpochybnil závěry, k nimž dospěl správní orgán prvního stupně, resp. žalovaný. Rovněž pokud jde o výši pokuty a její přiměřenost, věnoval se jí zejména správní orgán prvního stupně velmi podrobně na str. 19 až 21 svého rozhodnutí, zkoumal přitom všechny relevantní skutečnosti, které - jak uvedeno – stěžovatelka v žalobě, ani v kasační stížnosti nijak konkrétně nezpochybňuje. Její výši v této obecné poloze přezkoumal již krajský soud a Nejvyšší správní soud nemá důvodu jeho závěry jakkoliv zpochybňovat.

[21] Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost proti napadenému rozsudku krajského soudu vyhodnotil jako nedůvodnou a zamítl ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s.

#### IV. Náklady řízení

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a ve vyjádření ke kasační stížnosti výslovně uvedl, že náhradu nákladů neuplatňuje.

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

V Brně dne 27. února 2019

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu