



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **T. B., s. r. o.**, zastoupeného prom. práv. Václavem Čechurou, advokátem se sídlem K. Vokáče 17, Plzeň, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2003, čj. 44/1926/16.1.2003, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 5 Ca 158/2003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2005, čj. 5 Ca 158/2003 - 22,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2005, čj. 5 Ca 158/2003 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí Úřadu práce v Plzni ze dne 19. 12. 2002, čj. ÚP 305/2002, jímž byla žalobci za opětovné prokázané zaviněné porušení povinností zaměstnavatele vyplývajících z § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 9/1991 Sb.“; oba předpisy zrušeny s účinností ke dni 1. 10. 2004 zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti – pozn. soudu) uložena pokuta ve výši 30 000 Kč, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Podle žalovaného není možné považovat za dílčí dodávku, a tedy za závazkový obchodní vztah, pouhou dodávku živé práce za smlouvenou cenu bez dodání díla jako celku. Podle žalovaného bylo

v řízení prokázáno, že žalobce jako objednatel uzavřel dne 14. 9. 2001 se Sdružením fyzických osob zastoupeným J. B. jako zhotovitelem smlouvu o dílo, jejímž předmětem mělo být provedení baličských a pomocných prací ve skladu, pomocných prací při manipulaci s obaly a úklidových prací. Jednalo se tedy o činnosti a úkoly vyplývající z předmětu činnosti žalobce, jejichž plnění je žalobce povinen zajišťovat svými zaměstnanci v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. Žalobce ve správním řízení namítl, že se jednalo o obchodněprávní vztah nepodléhající kontrole úřadu práce ani sankci. S tím se žalovaný netotožnil a uvedl, že pokud by se jednalo pouze o řešení přechodného zvýšení objednávek, nebyla by smlouva podle § 536 a násl. obchodního zákoníku uzavřena na dobu neurčitou, nýbrž na dobu určitou; navíc docházelo pouze k dodávce živé práce. Žalovaný dále uvedl, že žalobce věděl o protiprávnosti svého jednání, za něž byl v říjnu roku 2000 pravomocně sankcionován, přitom však jednal znovu s úmyslem toto ustanovení zákona porušit. Žalovaný zvažoval zvýšení pokuty až do poloviny zákonného rozpětí, dospěl však k závěru, že původně uložená výše pokuty splní svůj výchovný účinek.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2005, čj. 5 Ca 158/2003-22, byla zamítnuta žaloba proti tomuto rozhodnutí žalovaného. Soud uvedl, že nebylo sporu o tom, že v provozovně žalobce provádělo alespoň šestnáct cizích státních příslušnic baličské a pomocné práce na základě smlouvy ze dne 14. 9. 2001 uzavřené mezi žalobcem jako objednatelem a Sdružením fyzických osob PCV, zastoupeným J. B.; podle bodu 2 této smlouvy se zhotovitel zavázal na svůj náklad a své nebezpečí k provedení baličských a pomocných prací ve skladu, pomocných prací při manipulaci s obaly a úklidových prací. Téhož dne došlo mezi žalobcem jako pronajímatelem a zhotovitelem jako nájemcem k uzavření smlouvy o nájmu 50 m<sup>2</sup> výrobní plochy včetně deseti stolů a deseti židlí. Podstatou sporu bylo podle soudu posoudit, zda byl porušen § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004 zajištěním předmětu podnikání prostřednictvím fyzických osob podnikajících na základě živnostenských listů namísto osobami v pracovním poměru. V souzené věci je podle soudu smlouva ze dne 14. 9. 2001 pouze latentní formou tzv. „švarcsystému“, neboť cizí státní příslušnice na základě svých živnostenských listů vykonávaly pracovní činnost, jež je předmětem činnosti žalobce. Podle soudu tedy žalobce běžné úkoly zjevně nevykonával prostřednictvím zaměstnanců, kteří by u něj byli v pracovněprávním poměru. Na tom podle soudu nemůže nic změnit ani námitka, že k uzavření smlouvy ze dne 14. 9. 2001 přistoupil žalobce z důvodu nárůstu objednávek, když podle bodu 5. 1. smlouvy je zřejmé, že smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou a žalobci byla na jejím základě „dodávána“ pouze pracovní síla. Proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Včasnou kasační stížnost stěžovatel podal z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správní orgány ani soud se podle něj dostatečně nevypořádaly s námitkou, že stěžovatel pro zajištění nárůstu objednávek výroby spolupracuje se sdružením fyzických osob podle § 829 občanského zákoníku. Činnost účastníka sdružení ve prospěch cílů sdružení musí mít zásadně pracovní charakter, účelem může být i dosažení zisku při společné podnikatelské činnosti. Již před zahájením řízení stěžovatel poukazoval na to, že smluvní vztah má upraven podle § 829 a násl. občanského zákoníku. Správní orgán prvního stupně se však touto námitkou nezabýval a nevypořádal se s otázkou, zda se jednalo o konsorcium ve smyslu § 829 občanského zákoníku či zda toto tvrzení má jen zakrýt tzv. „švarcsystém“, zakázaný § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004. Dále podle stěžovatele vybočuje z pojmu „plnění běžných úkolů“ již samotný fakt nárůstu objednávek. Tuto situaci je podle stěžovatele možné překlenout rovněž dílčí dodávkou prací živnostníků na základě smlouvy o dílo, kdy je část zakázek přenechána jinému podnikatelskému subjektu, který na nich spolupracuje.

Pro posouzení pracovněprávního či obchodněprávního charakteru vztahu je rozhodující, zda fyzické osoby pracovaly na základě právní a ekonomické zodpovědnosti zaměstnavatele či na svou vlastní zodpovědnost vyplývající z živnostenského listu. Ani v tomto ohledu se správní orgány nevypořádaly s námitkami stěžovatele. V daném případě byla smlouva uzavřena na dobu neurčitou, aby mohl být nárůst objednávek zajišťován operativně, aniž by bylo nutné uzavírat pro každý případ samostatnou smlouvu o dílo. Podíl na nárůstu výroby pak vyplývá z předání díla a jeho fakturace, která v průběhu měsíců kolísala; ani s tím se správní orgány nevypořádaly. Stěžovatel poukázal na princip liberalizace vyslovený Nejvyšším správním soudem, podle něhož by stát neměl nutit zaměstnance a zaměstnavatele do pracovního poměru, pokud mají obě strany zájem o jiný než pracovněprávní vztah. Stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze dne 20. 5. 2005, č. j. 5 Ca 158/2003 - 22, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel argumentoval zejména tím, že již samotný nárůst objednávek vybočuje z pojmu „plnění běžných úkolů“ ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004 a dále poukázal i na princip liberalizace. Tato tvrzení jsou však podle žalovaného bez právního významu, neboť soud nevybočil z konstantního výkladu správních soudů k otázce zakazu tzv. „švaresystému“ obsaženému v § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Kasační stížnost je důvodná.

Předmětem řízení je v daném případě uložení pokuty zaměstnavateli za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných předpisů o zaměstnanosti nebo obecně závazných právních předpisů týkajících se vzniku, změn a skončení zaměstnání a pracovních podmínek zaměstnanců (§ 9 odst. 1 ve spojení s § 8 odst. 3 zákona ČNR č. 9/1991 Sb.). Správní orgány přistoupily k uložení pokuty žalobci za porušení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004, podle něhož se právo občana na zaměstnání zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu. Právnická nebo fyzická osoba je podle tohoto ustanovení povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí nebo právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů anebo je-li plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Běžnými úkoly vyplývajících z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinou právnickou nebo fyzickou osobou se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které ve smyslu věty druhé má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat. Podle tohoto ustanovení tedy bylo rozhodující, jaký předmět činnosti měl podnikatel zapsán, a který tudíž vykonával pod vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost,

a co je nutno rozumět běžným úkolem z takového předmětu činnosti plynoucím, tedy úkolem, který je podnikatel (zaměstnavatel) povinen zajišťovat svými zaměstnanci. *A contrario* z toho plyne rovněž, že v jiných vztazích (občanskoprávních, obchodních) by měl zajišťovat doplňkové, resp. jiné než běžné činnosti. Pro rozlišení „běžných úkolů“ od doplňkových činností je určující, zda je zde přímá souvislost se zajištěním výroby a služeb, tedy s předmětem jeho podnikatelské činnosti, a tedy bez plnění takového úkolu by nebylo možno činnost samu zajistit, tj. zapsaný konkrétní předmět podnikání provozovat. Dále je určujícím znakem i to, zda jde o úkol prováděný v zařízeních nebo místech obvyklých pro zapsanou činnost.

Touto skutečností se však Městský soud v Praze v kasační stížnosti napadeném rozsudku nezabýval. Uvedl pouze, že v provozovně žalobce provádělo šestnáct cizích státních příslušnic baličské a úklidové práce na základě smlouvy o dílo. Poté soud bez bližších úvah dospěl k závěru, že smlouva o dílo uzavřená s konsorciem, na jejímž základě uvedené osoby v provozovně žalobce konaly práce, je jen latentní formou tzv. „švarcsystému“, zakázaného již citovaným § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004, pročež konstatoval, že „je tedy zřejmé, že žalobce běžné úkoly (předmět činnosti) nevykonával prostřednictvím zaměstnanců, kteří by byli v pracovněprávním vztahu“. Na základě toho shledal soud prvního stupně správní rozhodnutí zákonu odpovídajícím a žalobu zamítl.

Takové odůvodnění rozhodnutí však není dostatečné, neboť z něj není možné seznat, na základě jakých úvah soud přezkoumal zákonnost rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nejprve bylo zapotřebí zjistit, jak blízká byla činnost nebo některá z činností, kterou uvedené osoby v provozovně stěžovatele prováděly, předmětu činnosti stěžovatele zapsanému v obchodním rejstříku. Přitom existují určité činnosti, které nemohou být zásadně brány jako plnění běžných úkolů; typickými jsou například úklidové práce, které mohou být předmětem běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti např. u společností specializovaných na úklidové práce. Soud prvního stupně měl proto vymezit, jaká činnost byla předmětem činnosti žalobce a z jakého důvodu se v daném případě jednalo o zajištění plnění běžných úkolů osobami mimo pracovní poměr a tedy o porušení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti účinného do 30. 9. 2004. Městský soud v Praze se však vůbec nezabýval posouzením předmětu činnosti žalobce podle obchodního rejstříku, a tím, zda se činnost, kterou v daném případě zajišťovaly osoby za základě svých živnostenských listů na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi stěžovatelem a sdružením, shoduje s předmětem činnosti žalobce. Proto je kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Soud se navíc do všech důsledků nevypořádal ani s námitkou žalobce, že spolupracuje s fyzickými osobami sdruženými podle § 829 a násl. občanského zákoníku. Uvedené ustanovení občanského zákoníku umožňuje, aby se několik osob sdružilo a společně se přičinilo o dosažení sjednaného účelu. Okruh účastníků není nijak omezen, takže účastníky sdružení mohou být jak fyzické, tak právnické osoby. Pro vznik smlouvy se nevyžaduje písemná forma a sdružení není právnickou osobou a nezapisuje se do obchodního rejstříku. Formy činnosti účastníka ve prospěch dosažení účelu sdružení mohou být různé, zásadně však tato činnost musí mít pracovní charakter. Účel sdružení má být jakýkoli zákonný, tedy i hospodářský za účelem dosažení zisku při společné podnikatelské činnosti. Soud prvního stupně se k tvrzené existenci sdružení vyjádřil pouze v tom směru, že se jedná toliko o latentní formu tzv. „švarcsystému“, což nelze považovat za dostačující.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu prvního stupně pro nedostatek důvodů, a proto rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 12. dubna 2006

JUDr. Marie Součková  
předsedkyně senátu

