



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **Ing. V. M.**, zastoupeného Mgr. Lukášem Kuhajdou, advokátem AK Král a spol. se sídlem Plzeň, U Zvonu 11, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na poříčním právu 376/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2005, č. j. 12 Ca 71/2004 – 28,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2004, č.j. 2004/15464-442. Ministerstvo práce a sociálních věcí jím zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce v Klatovech (dále jen „úřad práce“) ze dne 9. 2. 2004, č.j. prac. 15/509/2004 V, a napadené rozhodnutí potvrdilo. Prvoinstančním správním rozhodnutím byla žalobci podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, uložena pokuta ve výši 20 000 Kč pro porušení ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, že jako fyzická osoba plnění běžných úkolů, vyplývajících z předmětu její činnosti, nezajišťoval v rámci pracovněprávních vztahů, ale dodavatelským způsobem na základě obchodních závazkových vztahů.

Soud dospěl k závěru, že ve správním řízení bylo spolehlivě zjištěno, že obsahem ujednání mezi žalobcem a jednotlivými podnikateli nebyla dílčí dodávka díla, ale dodávka práce, která byla honorována podle počtu odpracovaných hodin bez účtované hodnoty dodaného materiálu. Ze skutečností zjištěných při kontrole pak podle soudu vyplývá, že se nejedná o nahodilý a ojedinělý obchodně závazkový vztah, ale o hlavní způsob, jímž je ze strany žalobce zajišťováno plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti soukromého podnikatele vykonávaných v zařízeních a na místech obvyklých pro tuto činnost. Povinností žalobce jako podnikatele bylo zajistit plnění těchto běžných úkolů v souladu s § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti svými vlastními zaměstnanci. Pokud žalobce tuto povinnost nesplnil a plnění běžných úkolů realizoval prostřednictvím fyzických osob, s nimiž uzavíral písemné smlouvy o dílo, pak z nedbalosti porušil povinnost stanovenou uvedeným zákonným ustanovením. Soud neshledal důvodnou námitku porušení procesně právních předpisů žalovaným.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uplatnil důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že výklad zákonného ustanovení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti provedený správními orgány, a následně i soudem, není správný. Větu o povinnosti fyzických a právnických osob zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu jejich činnosti zaměstnanci v pracovních vztazích podle zákoníku práce nelze dle názoru stěžovatele vytrhnout z kontextu zákonného ustanovení jako celku, resp. z kontextu celého zákona o zaměstnanosti. Uvedená povinnost bezprostředně navazuje na právo občana na zaměstnání formulované ve větě první citovaného ustanovení a jako taková měla sloužit výlučně jako instrument k zajištění tohoto práva občanů. Aby tak bylo možné dovodit porušení povinnosti právnické či fyzické osoby uvedené v druhé větě § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, muselo by být konáním této osoby porušeno právo konkrétních občanů na zaměstnání zakotvené ve větě první. Tuto povinnost nelze podle stěžovatele vykládat absolutně, jak to učinily správní orgány i soud. Ve správním ani soudním řízení pak nebyl proveden jediný důkaz, který by prokazoval, že stěžovatel kohokoliv omezil ve výkonu jeho práva na zaměstnání ve smyslu první věty § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Naopak bylo jednoznačně prokázáno, že osoby, které vstoupily se stěžovatelem do obchodně právních vztahů, tak učinily na základě svého rozhodnutí. Pracovníci, kteří by měli zájem předmětnou činnost vykonávat v pracovním poměru, nebyli na trhu práce k dispozici a ani úřad práce stěžovateli žádnou pomoc v tomto směru neposkytl. Stěžovatel tedy objektivně ani jinou možnost, jak jednat, neměl. Stěžovatel tak zpochybnil závěr správních orgánů, jakož i soudu o zaviněném porušení citovaného ustanovení z jeho strany.

Městský soud v Praze se dále dle jeho názoru ve svém odůvodnění nijak nevypořádal s opakovanými poukazy stěžovatele na výjimky z povinnosti zajišťovat plnění běžných povinností zaměstnanci v pracovním poměru uvedenými ve větě druhé § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti za středníkem. Poslední ze zde uvedených výjimek podle stěžovatele nepochybně na projednávaný případ dopadá.

Provozovna pily, o kterou se v daném případě jedná, je pak v podstatě provizorním zařízením, činnost stěžovatele v této provozně je nárazovou sezónní činností, která by ani nemohla být zaměstnanci zajišťována, neboť stěžovatel by nebyl schopen řádně plnit své povinnosti, zejména svou základní povinnost, tj. přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy. Těmito skutečnostmi se správní orgán prvního stupně nezabýval vůbec, žalovaný pak dospěl ke zcela nesprávnému názoru, že se jimi pouze potvrzuje, že stěžovatel postupoval vytýkaným způsobem právě proto, aby nemusel plnit povinnosti uložené

pracovněprávními předpisy. Toto stěžovatel popírá, neboť se svým jednáním rozhodně nechtěl vyhýbat plnění svých zákonných povinností, nýbrž chtěl pouze zajistit výkon své činnosti prostřednictvím právních vztahů, které bude schopen řádně plnit a které bylo s ohledem na objektivní okolnosti jediné možné sjednat.

Stěžovatel má nakonec i nadále za to, že správní orgány obou stupňů porušily kromě ustanovení zákona č. 1/1991 Sb. a zákona č. 9/1991 Sb. také zejména ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), konkrétně jeho § 3 odst. 1, 3 a 4, § 32 odst. 1 a § 46. Ve svém důsledku porušily článek 26 Listiny základních práv a svobod zaručující mimo jiné právo každého na svobodnou volbu povolání, jakož i právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Stěžovatel rovněž trvá na svém názoru, že odůvodnění správních rozhodnutí nesplňují zákonem předepsané náležitosti, neboť v nich není vyčerpávajícím způsobem uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byly správní orgány vedeny při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodovaly.

Některé skutkové závěry Městského soudu v Praze nemají podle stěžovatele oporu v provedených důkazech a do značné míry jsou s nimi dokonce v rozporu (zejm. že obsahem ujednání mezi stěžovatelem a jednotlivými podnikateli nebyla dílčí dodávka díla, ale dodávka práce, která byla honorována podle počtu odpracovaných hodin bez účtované hodnoty dodaného materiálu, že se nejedná o nahodilý a ojedinělý obchodně závazkový vztah, ale o hlavní způsob, jímž je ze strany stěžovatele zajišťováno plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti soukromého podnikatele atd.).

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu stěžovatelem uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze správního spisu přitom zjistil tyto další rozhodné skutečnosti:

Stěžovatel podniká na základě živnostenského listu vydaného Obecním živnostenským úřadem Starý Plzenec dne 10. 1. 2001. Předmět podnikání je výroba pilařská a impregnace dřeva. Tuto podnikatelskou činnost realizuje stěžovatel v areálu pily N., který užívá na základě nájemní smlouvy.

Ve dnech od 7. 8. 2003 do 20. 10. 2003 provedl úřad práce u stěžovatele kontrolu zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů, jmenovitě dodržování ustanovení zákoníku práce, týkajících se vzniku zaměstnání a dodržování ustanovení zákona č. 1/1991 Sb. Dle protokolu o výsledku kontroly ze dne 20. 10. 2003 bylo zjištěno, že na provozovně pila N. pracují osoby, které nejsou zaměstnanci kontrolovaného zaměstnavatele, ale pracují na základě jednotlivě uzavřených smluv o dílo, v nichž je předmětem smlouvy provedení prací v dřevařské výrobě. Tyto osoby jsou v protokolu specifikovány. Dle svých prohlášení pracují v objektu pilnice společně na katru při pořezu kulatiny p. F. H. st., Z. M. a F. H. ml., na druhé směně pak na katru pracují p. M. M. a Z. M. Na každé směně je vždy vedoucí katru, a to buď p. F. H. st. nebo M. M., kteří mají za katru a za výrobu zodpovědnost. Práci, kterou je zapotřebí udělat, jim denně zadává p. M. Jako manipulační dělnice v dřevařské výrobě pracují společně ve skupině p. I. S., I. P. a J. L. Pracují podle pokynů pana M., který jim práci zadává, kterou pak ohodnotí a stanoví cenu pro fakturaci. S vysoko zdvižným vozíkem jako řidič při

přibližování dřeva pracuje p. J. K. Práci mu přiděluje p. M., který se také stará o údržbu vysokozdvížného vozíku a dodává pro jeho provoz pohonné hmoty. Práci údržbáře a brusiče vykonává p. J. L. P. M. mu práci přidělí a o provedené práci pak jednou měsíčně vyhotoví zakázkový list. Všichni jmenovaní uvedli, že pracují na základě smlouvy o dílo, nezaměstnávají žádné zaměstnance a práci u p. M. vykonávají sami.

Plnění běžných úkolů zaměstnavatele, které přímo souvisí se zajištěním výroby na provozovně pily N., je tak podle protokolu zajišťováno dodavatelským způsobem na základě obchodně závazkových vztahů. Nejedná se zde o nahodilý a ojedinělý obchodně závazkový vztah, ale o hlavní způsob, kterým je zajišťováno plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti kontrolovaného soukromého podnikatele. Zřejmá je podle protokolu i dlouhodobost obchodně závazkového vztahu, neboť v pěti případech byla smlouva o dílo uzavřena již v roce 2001, v jednom případě v roce 2002 a ve čtyřech případech v roce 2003. Údaje uvedené v protokolu o ústním jednání pak dokládají, že v případě vykonávaných činností, jež byly uvedeny výše, se nejedná o činnosti samostatné, nýbrž o činnosti, které jsou organizovány a přímo řízeny soukromým podnikatelem, pro kterého jsou vykonávány.

Součástí správního spisu jsou dále vyjádření spolupracovníků stěžovatele, podle kterých jsou obecně s organizací práce spokojeni, jako výhodu vnímají pružnou pracovní dobu či možnost vyššího výdělku. Jsou zpravidla přesvědčeni, že mají právo svobodně si zvolit způsob obživy.

Dne 9. 2. 2004 vydal úřad práce rozhodnutí o uložení pokuty, jak bylo uvedeno výše. Žalovaný následně podané odvolání zamítl a prvoinstanční správní rozhodnutí potvrdil. Podle názoru odvolacího orgánu bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatel porušil ustanovení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti tím, že nesplnil svoji povinnost, kterou mu toto ustanovení ukládá, a plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti nezajišťoval vlastními zaměstnanci, nýbrž formou obchodně právního vztahu. Žalovaný nepřisvědčil názoru stěžovatele, podle kterého lze dojít k závěru, že právnická nebo fyzická osoba není povinna dodržovat pracovní právní předpisy nebo je může libovolně obcházet, pokud s tím subjekt, vůči němuž má plnit povinnosti uložené mu pracovní právními předpisy, souhlasí, či to dokonce požaduje.

K odvolací námitce, podle níž je druhou větou § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti nutno vykládat v kontextu jeho věty první odvolací orgán uvedl následující: ve větě první citovaného ustanovení je uvedeno obecně ve vztahu ke zprostředkování zaměstnání, že právo občana na zaměstnání se zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu. Tím je podle žalovaného nutno rozumět, že jsou i jiné způsoby, kterými nezaměstnaní, zejména uchazeči o zaměstnání, mohou toto své právo realizovat (např. jako osoba samostatně výdělečně činná). Nic to však nemění na porušení povinnosti stanovené větou druhou citovaného ustanovení ze strany stěžovatele.

Hájí-li se stěžovatel tím, že jeho provozovna je v podstatě provizorním zařízením, že činnost v této provozovně je nárazovou sezónní činností, která by ani nemohla být zaměstnanci zajišťována, neboť odvolatel by nebyl schopen v rámci činnosti v dané provozovně řádně plnit povinnosti, které z pracovního právního poměru pro zaměstnavatele vyplývají, zejm. pak základní povinnost přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, je odvolací orgán toho názoru, že tím odvolatel pouze potvrzuje, že tento způsob zvolil právě proto, aby nemusel plnit povinnosti uložené pracovní právními předpisy

zaměstnavateli, čemuž má ustanovení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti také mimo jiné zabránit.

Žalovaný se neztotožnil ani s názorem stěžovatele, že odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí není v souladu s § 47 odst. 3 správního řádu. Žalovaný tak dospěl k závěru, že pokuta byla stěžovateli uložena oprávněně a v souladu se zákonem. Výši pokuty shledal žalovaný přiměřenou závažnosti zjištěného porušení, zavinění ve formě minimálně vědomé nedbalosti, okolnosti, že se jedná o první zjištěné porušení povinností vyplývajících z pracovně právních předpisů stěžovatelem, jakož i s ohledem na preventivní funkci sankce.

O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Podle § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti se právo občana na zaměstnání zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu. Právnická nebo fyzická osoba je 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.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalovanému, že žádná přímá obsahová návaznost mezi první a druhou větou § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti neexistuje. Obsah věty první tedy žádným způsobem nekoriguje (neumensňuje) povinnost, která pro stěžovatele vyplývá z věty druhé. Důvodem penalizace stěžovatele totiž nebyla skutečnost, že by komukoli upřel právo na zaměstnání, nýbrž to, že plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu jeho podnikatelské činnosti nezajišťoval zaměstnanci, které by k tomu účelu zaměstnal v pracovním poměru.

Pojmové znaky „*běžných úkonů*“ podle citovaného ustanovení jsou pak podle Nejvyššího správního soudu nepochybně naplněny, neboť práce vykonávané zaměstnanci stěžovatele přímo souvisejí se zajištěním provozu pily a byly prováděny v zařízeních určených pro tyto činnosti na vlastní odpovědnost stěžovatele, který celý provoz organizoval a řídil. Poukaz na „*jinou fyzickou osobu*“ je pak neopodstatněný, neboť stěžovatelem zaměstnávané osoby nebyly (dalšími) zaměstnavateli, kteří by zaměstnávali jiné osoby, nýbrž pracovaly podle pokynů stěžovatele osobně.

Uvedenému výkladu pak svědčí rovněž interpretace provedená Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 2 Afs 62/2004 - 70, publ. pod č. 572/2005 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud v souvislosti s problematikou tzv. švarcsystému mimo jiné uvedl: „*Vymezení pojmu „závislá činnost“ podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nemůže být redukováno toliko na činnost vykonávanou podle příslušných*

pokynů, nýbrž se musí jednat o činnost skutečně závislou na osobě plátce. Definiční prvek závislosti tak bude dán zejména povahou vykonávané činnosti (typicky práce vykonávaná na jednom místě výhradně pro jednoho zaměstnavatele) a také tehdy, pokud se bude jednat o činnost dlouhodobou a pokud k uzavření pracovněprávního vztahu mělo dojít především v zájmu osoby tuto činnost vykonávající, jejíž právní sféru neuzavření tohoto vztahu v konečném důsledku poškozuje. Naopak o závislou činnost zpravidla nejde, jedná-li se o specializovanou činnost vykonávanou pouze krátkodobě či nesoustavně, jejíž výkon je podmíněn faktory do značné míry nezávislými na vůli zadavatele (např. sezónní práce, práce závislé na počasí, práce podmíněné realizací jednorázově získané zakázky apod.).“

Z výpovědi zaměstnanců stěžovatele jasně vyplývá, že práce byla vykonávána pouze pro něj, jakož i že se jednalo o činnost dlouhodobou (u několika zaměstnanců na základě smluv uzavřených bezmála dva roky před zahájením správního řízení). Tvrzení stěžovatele, že předmětná pila je pouze provizorním zařízením, resp. že práce zde vykonávané jsou v podstatě sezónního charakteru proto považuje Nejvyšší správní soud za účelové. Na skutečnosti, že stěžovatel jednal v rozporu se zákonem ani na odpovědnosti, kterou je povinen za toto své jednání nést, pak nic nemění ani skutečnost, že zaměstnanci s uvedeným postupem souhlasili. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že pružnou pracovní dobu lze nepochybně sjednat i v rámci pracovního poměru. Pokud pak jde o dovolávanou svobodnou volbu povolání, ani v této nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu zaměstnanci stěžovatele právní úpravou omezováni. Zákon nijak do jejich svobodného výběru povolání neingeruje, stanoví pouze formu, kterou se má tato jejich volba realizovat v zájmu co nejvyšší ochrany jejich práv. Neopodstatněné je tedy rovněž tvrzení stěžovatele o porušení článku 26 Listiny základních práv a svobod.

Povaha vykonávané práce, tj. dlouhodobá soustavná opakující se činnost je nakonec v přímém rozporu s účelem smlouvy o dílo, jímž je podle § 536 odst. 2 zákona 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, zhotovení, montáž, údržba, oprava nebo úprava určité věci, resp. hmotně zachycený *výsledek* jiné činnosti. Cílem stěžovatele bylo evidentně zajistit chod pily, čemuž odpovídá i zcela obecně formulovaný předmět sjednaných smluv, tj. „*práce ve dřevařské výrobě*“, nikoli zadání zakázky na zhotovení díla.

Je proto na místě uzavřít, že důvod kasační stížnosti, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není v daném případě naplněn.

Ani Nejvyšší správní soud pak neshledal v řízení před správními orgány jakákoli pochybení. Stěžovatel byl řádně o všech krocích úřadu práce informován a měl možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit. Tohoto svého práva využil, předložil rovněž všechny listiny, které považoval za podstatné pro rozhodnutí ve věci. Správní rozhodnutí netrpí vadami po stránce formální ani obsahové a jejich odůvodnění jsou plně v souladu s ust. § 47 správního řádu. Rovněž důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy není naplněn.

Stěžovateli lze nakonec přisvědčit pouze pokud jde o namítaný nedostatek podkladu skutkového zjištění soudu, že obsahem ujednání mezi stěžovatelem a jednotlivými podnikateli byla dodávka práce, která byla honorována podle počtu odpracovaných hodin bez účtované hodnoty dodaného materiálu. Vzhledem ke všemu, co bylo uvedeno výše, se však nejedná o vadu natolik závažnou, aby mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, žádné náklady řízení o kasační stížnosti mu však prokazatelně nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. listopadu 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

