



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **Ing. J. P.**
zastoupen Mgr. Ing. Václavem Králem, advokátem
se sídlem Hradec Králové, Mánesova 808/22

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
se sídlem v Opavě, Kolářská 451/13

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4976/1.30/15-7,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2016, čj. 4976/1.30/15-7 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám zástupce náhradu nákladů řízení v částce 36.798,- Kč do 15 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět a rekapitulace dosavadního řízení

1. Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj jako správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015, č. j. 12947/8.30/14-13 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. 2012 do 9. 6. 2014 umožnil výkon nelegální práce panu T. K. (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. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil pro procesní vady.
2. Správní orgán prvního stupně podruhé rozhodl dne 4. 11. 2015, č. j. 12947/8.30/14-19, kdy zůstala zachována výše pokuty a popis skutku vyjma časového období přestupkového jednání, které bylo nově stanoveno od 1. 1. 2013 do 9. 6. 2014.
 3. 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).
 4. Krajský soud v Hradci Králové 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. Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek zrušil svým rozsudkem ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017-42. Krajský soud poté žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 2. 2019, č. j. 31 Ad 9/2016 – 114. Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud i druhý rozsudek krajského soudu zrušil svým rozsudkem ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 Ads 106/2019 – 29.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce na osmi stranách žaloby uplatnil žalobní body, jimiž podrobně argumentoval:
 - (a) nebylo prokázáno, že pracovník vykonával svoji činnost jménem zaměstnavatele (žalobce neudělil pracovníkovi oprávnění k tomu, aby jednal jeho jménem, správní orgán v tomto ohledu nedostatečně zjistil skutkový stav; poukázal také na výpověď pracovníka a jeho odpovědnost za vady díla),
 - (b) mezi žalobcem a pracovníkem neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (odporovalo by to sjednané smlouvě, znak samostatnosti dle správního orgánu byl vymezen chybně, chybělo určení času práce pracovníka, užívání vlastních prostředků ze strany pracovníka);
 - (c) ačkoli odměna není definičním znakem závislé práce, žalobce zdůrazňuje, že příjem pracovníka za práce pro třetí osoby činil jednu pětinu, nikoli 8 % jeho celkových příjmů,
 - (d) aplikace zákoníku práce by vedla k omezení podnikání pracovníka,
 - (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 hradit, protože hradí splátky na zemědělské stroje).

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že pokud jde o namítané nenaplnění definičního znaku závislé práce, T. K. nemohl zadat práci třetím osobám, neboť ze smlouvy uzavřené mezi ním a žalobcem plyne, že tuto je oprávněn i povinen konat osobně, vyplývá z ní, že mu jsou předány klíče a je oprávněn vstupovat do určitých prostor pouze za účelem naplnění uzavřené smlouvy v době, se žalobcem předem dohodnuté. Do prostor, kde budou probíhat práce, není s pracovníkem oprávněn vstupovat nikdo jiný. K definičnímu znaku závislé práce – výkon činnosti jménem zaměstnavatele a na jeho odpovědnost – žalovaný uvádí, že tento znak není od 1. 1. 2012 (novela zákoníku práce), jedním z definičních znaků závislé práce, uvedených v § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), ale jednou z podmínek, za kterých je závislá práce vykonávána (§ 2 odst. 2 tohoto předpisu). Žalovaný pak připomíná důvodovou zprávu k cit. novele s tím, že v právní teorii i praxi bylo dosavadní legální definici závislé práce vytýkáno, že neorganicky směšuje znaky závislé práce s podmínkami, za kterých musí být vykonávána, je proto navrhována změna tak, že v odst. 1 jsou vyjádřeny znaky závislé práce a v odst. 2 podmínky jejího výkonu. Správní orgán pak odkazuje na str. 5 svého rozhodnutí, kde naplnění tohoto definičního znaku odůvodnil tak, že usoudil na skutečnost, že práce byla vykonávána jménem účastníka řízení z okolnosti, že T. K. vykonával práci v rámci podnikatelské činnosti účastníka řízení a v jeho sídle. Je pak logické, že pracovník za svou práci odpovídal žalobci a nesl za ni určitou odpovědnost.
7. S poukazem na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 31. 3. 2014, čj. 59 Ad 4/2013 pak správní orgán vyvozuje, že by mohlo vydání živnostenského oprávnění a uzavření Smlouvy o spolupráci znamenat samostatnost, vlastní odpovědnost a náklady. Osm procent příjmu T. K. od osob, odlišných od osoby žalobce, vázal žalovaný k roku 2013, nikoliv k r. 2014. Pracovník dle spisu používal nástroje žalobce a průběžné pomocné práce byly hodnoceny hodinovou sazbou.
8. Svědecká výpověď o výkonu práce na své náklady a odpovědnost dle správního orgánu svědčí o snaze žalobce a pracovníka zastřít výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah v rámci „švarcsystému“. Vzhledem k tomu, že žalobce určoval, která konkrétní práce se má dělat, považuje žalovaný činnost T. K. za druhově určenou opakující se činnost, která je jedním z indikátorů závislé práce. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že vztah nadřízenosti a podřízenosti není dán též z důvodu, že pracovník v průběhu roku průměrně 3x opouštěl vždy na dobu cca 1 měsíce území ČR, aniž by žádal o souhlas žalobce, ani to, že takový vztah nebyl účelný, neboť žalobce vykonával shodnou činnost pro jiné objednatele, k čemuž by jinak potřeboval písemný souhlas zaměstnavatele.
9. Žalovaný je přesvědčen, že v daném případě byly všechny zákonné a judikaturou dovozované znaky závislé práce naplněny, řádně prokázány a hodnoceny ve všech souvislostech a navrhuje zamítnutí žaloby. Je přesvědčen, že i výše uložené sankce je odpovídající i po zastavení správního řízení pro část skutku, a to zejména intenzitou nezbytnou k naplnění skutkové podstaty správního deliktu.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s.), ve svém rozhodnutí vyšel ze skutkového a právního stavu výše zjištěného (§ 77 odst. 2 s.ř.s.). Provedené důkazy soud hodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu.

11. Po seznámení se správním spisem soud konstatuje, že tento obsahoval „Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou dle § 8 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole („kontrolní řád“), které poskytl žalobce dvěma inspektorům Oblastního inspektorátu práce (dále jen OIP), dále poskytnutí informací panem T. K.. Téhož dne (11. 6. 2014) předložil pracovník i dvě faktury za práci (r. 2012, 2013), které adresoval žalobci, Osvědčení MÚ Dobruška ze dne 23. 3. 2005 o zápisu žalobce do evidence zemědělského podnikatele, Výpis z živnostenského rejstříku MÚ Hradec Králové, Živnostenský úřad, pro T. K. pro obor činností Poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost, Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti, se vznikem 22. 4. 2009 na dobu neurčitou. Dále je přítomen Protokol o kontrole ze dne 9. 6. a 11. 6. 2014 v sídle žalobce, námitky žalobce, jejich zamítnutí ze dne 5. 8. 2014, Příkaz OIP ze dne 4. 12. 2014, Odpor žalobce, Vyrození o provádění důkazů mimo ústní jednání ze dne 15. 12. 2014, Protokol o dokazování mimo ústní jednání 7. 1. 2015, Předvolání svědka T. K. na 14. 4. 2015, Protokol o jeho výpovědi v tento den, Oznámení o ukončeném dokazování a možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí z 28. 5. 2015, Přiznání k dani z příjmů T. K. za r. 2014. Spis dále obsahuje Rozhodnutí OIP z 18. 6. 2015, které bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 8. 2015. (promlčení určitého období a nevyzvání žalobce k předložení majetkových poměrů). Nové rozhodnutí OIP z 4. 11. 2015 a konečně i rozhodnutí žalovaného.
12. Z protokolu o výpovědi svědka T. K. ze dne 14. 4. 2015 soud zjistil, že tento vykonával pro žalobce práce související s chovem dobytka – krmení, pouštění na pastvu, udržování ohrad, uklízení kolem nich, pomocné stavební práce, drobné stavební opravy, přípravu dříví, prořezávání stromů, ruční sečení trávy, kopání drenáží. Fakturoval rovněž práce otci žalobce kolem 30-40 tis. ročně, dále též jiným osobám, za rok 2014 měl příjmy od jiných osob kolem 80 000 Kč. Částka za obstarávání dobytka za měsíc byla zhruba 18 000 Kč. Peníze bral zhruba 3-4x ročně, rovněž na konci roku. Ubytování si pronajal od žalobce za částku 500 Kč měsíčně, která se odečítala z výdělku za zakázky. Pokud jde o nářadí, měl vlastní sadu klíčů, goly, kladívka, kombinačky, majzlíky, nářadí pro stavební práce, hrábě, koště, krumpáč, lopatu, vidle, motorovou pilu, pořídil si i křovinořez. Benzín si hradil ze svého. Hradil si i sociální a zdravotní pojištění. Po skončení zakázky toto oznámil žalobci, který práci zkontroloval, a když se mu to nelíbilo, pracovník ji předělal. Čas pro činnost mu nikdo neurčoval, žádnou pracovní dobu nemá. Stravuje se sám. Rovněž všechny ochranné pomůcky si kupuje sám – montérky, brýle, sluchátka, vestu.
13. Při jednání soudu dne 5. 10. 2017 poukázala zástupkyně žalobce na to, že se v dané věci jedná o spor o právní posouzení. Žalovaný v písemném vyjádření odkazuje na smlouvu o pomocných zemědělských pracích, avšak v rozhodnutí tuto nijak nehodnotil. Obsahuje i ceník prováděných služeb vyjádřený paušální částkou, tento důkaz však nebyl proveden. Odměna za dílo není rovna ceně za práci, neobsahuje ani náklady zhotovitele a opotřebení věcí, použitých k provádění díla. T. K. r byl objednatelem provedených služeb ve vztahu k třetím osobám. Žalobce je přesvědčen, že nemůže jít k jeho tíži, že práce byly prováděny na základě živnostenského oprávnění, v daném případě tak nemusel ani vyžadovat přítomnost pracovníka na pracovišti. Je přesvědčen, že za dané situace měla být ze strany správního orgánu respektována autonomie vůle stran, avšak byl mu vnucován názor, že se mezi ním a T. K. jedná o pracovněprávní vztah. Vše svědčí naopak o uzavřeném obchodněprávním vztahu, měla být proto respektována presumpce

nevinu. Pověřená pracovnice žalovaného zdůraznila, že zákoník práce i zákon o zaměstnanosti stanoví určitá omezení, která musí žalobce při své podnikatelské činnosti respektovat. Je proto navrhováno zamítnutí žaloby.

14. K návrhu zástupkyně žalobce soud konstatoval ze správního spisu znění Smlouvy o provedení pomocných zemědělských prací, uzavřené mezi žalobcem a T. K. ze dne 24. 8. 2012. Z uvedené smlouvy plyne, že dodavatel se zavazuje provést pro odběratele pomocné a přípravné práce dle konkrétních požadavků (úklid podestýlky a nastýlání slámou, pomocné práce v zemědělství – vykydání podestýlky, nahánění a chytání zvířat, opravu ohrad a oplůtků, úklid pro účely dezinfekce, úklid okolo farmy, drobné opravy strojů a zařízení, sečení nepřístupných ploch i okolo stromů včetně odkluzu hmoty, ořez větví včetně úklidu, opravy meliorací), tyto provádí na základě objednávky, většinou jednorázové zakázky v požadovaném rozsahu prací, pokud se smluvní strany nedohodnou jinak. Termíny nástupu jsou do 24 hodin po objednání, dodavateli jsou dnem podpisu smlouvy předány klíče pro vstup do prostoru, a to za účelem plnění smlouvy v předem dohodnuté době s odběratelem. Při splnění dané objednávky odpovědný pracovník odběratele přebírá zakázku, po odsouhlasení provedených prací vzniká nárok na vyúčtování. Odběratel se zavazuje za služby zaplatit cenu individuálně sjednanou pro jednotlivé úkony na základě uvedeného odsouhlasení prací, na základě faktury, po jednotlivých zakázkách, průběžné pomocné práce v zemědělství jsou oceněny hodinovou sazbou. Dodavatel si k vykonávání prací zajistí potřebnou mechanizaci, nářadí, ochranné pomůcky a ostatní materiál na své náklady. Na místo určení zabezpečuje dopravu na vlastní náklady.
15. V průběhu jednání soudu dne 14. 4. 2021 zástupkyně žalobce poukázala na již dříve zdůrazněnou skutečnost, že v daném případě se jedná o právní posouzení případu, kdy pro naplnění všech znaků závislé práce musí být tyto naplněny kumulativně, připomněla rozhodnutí NSS a zdůraznila, že pracovník měl vlastní nářadí, a to i křovinořez, motorovou pilu. Jako nehmotné prostředky využíval své pracovní zkušenosti, k postupu činností nemusel přijímat žádné pokyny. Sám nesl případné riziko neúspěchu, neboť pokud by žalobce nepřevzal výsledek jeho práce, musel by na vlastní náklady provést opravy. Jeho příjmy z jedné pětiny činily příjmy od jiné osoby než od žalobce, i když tou byl otec žalobce, toto je vcelku významná částka. Práce v zemědělství jsou přitom charakterizovány nepředvídatelností počasí, proto obtížně plánovatelné, způsob provedení proto ponechával žalobce na pracovníkovi. Skutkový stav nebyl v dané věci zjištěn bez všech pochybností, znaky závislé práce nebyly postaveny najisto. Pověřená pracovnice žalovaného naopak má za to, že argumentace žalovaného je dostatečná, práce T. K. nebyla klasifikována jako samostatná podnikatelská činnost a žalovaný i nadále považuje v daném případě provádění prací na základě živnostenského oprávnění za zastírání pravého stavu věci. Oba účastníci řízení tedy v závěru setrvali na svých závěrečných návrzích, jak uváděno výše.
16. Krajský soud při posouzení věci vycházel ze znění zákoníku práce, který upravuje v § 2 pojem závislé práce tak, že se jedná o práci, 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. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, pak upravuje ve svém § 140

v odst. 1, za jakých podmínek se právnická či fyzická osoba dopustí přestupku tím, že – písm. c) - umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2. Ustanovení § 5 pak definuje nelegální práci pod písm. e), zde v bodě 1. jako závislou práci vykonávanou fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

17. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 17. 9. 2018, č. j. 9 Ads 357/2017-42 vytknul 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 NSS 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. NSS rovněž připomněl, že existence živnostenského oprávnění nemusí být pro věc rozhodující, neboť významným je skutečný charakter vykonávané činnosti a faktický vztah mezi žalobcem (stěžovatelem) a pracovníkem.
18. Krajský soud vázán vysloveným právním názorem NSS znovu přistoupil k přezkoumání napadeného rozhodnutí. Předně platí, že při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodující, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srovnej rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 – 28) či jaké k tomu má oprávnění.
19. Obecně platí, že mezi znaky závislé práce patří (i) výkon práce ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, (ii) práce vykonávaná jménem zaměstnavatele, (iii) práce vykonávaná podle pokynů zaměstnavatele a (iv) osobní výkon práce zaměstnancem.
20. Stran vymezení závislé práce lze odkázat na judikaturu správních soudů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č.j. 6 Ads 46/2013-35 uvedl, že ačkoliv je prokazování znaků jako je soustavnost či vztah podřízenosti vůči zaměstnavateli v konkrétních případech pro inspektoráty práce velmi náročný úkol, nelze na ně rezignovat a „*namísto odlišování různých činností jednu z nich prohlásit za neexistující (tedy tvrdit, že závislou prací je vlastně jakákoliv činnost, kterou jeden člověk vykonává pro druhého podle jeho požadavků).*“ Kasační soud zároveň doplnil, že „*není zkratka a dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život.*“ V témže rozsudku je pak konstatováno, že správní orgány musí 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.*“
21. **První žalobní námitka** směřovala k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu; dle žalobce nebylo prokázáno, že pracovník vykonával svoji činnost jménem zaměstnavatele. S tím souvisela i žalobní námitka, že skutkový stav zjištěný správním orgánem nemá oporu v dokumentaci a je v rozporu se zásadou materiální pravdy (nezjišťoval skutečnosti ve prospěch žalobce).
22. K této otázce se žalovaný vyjádřil na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „*na skutečnost, že práce byla vykonávána jménem účastníka řízení, lze usuzovat z okolností, že pan T. K. vykonával práci v rámci podnikatelské činnosti účastníka řízení.*“ Rovněž správní

orgán I. stupně učinil shodný závěr na str. 6 rozhodnutí, kde konstatoval, že práce byly prováděny „jménem zaměstnavatele, neboť to bylo v rámci jeho podnikatelské činnosti a v jeho sídle“. Krajský soud k tomu uvádí, že sama tato skutečnost neodůvodňuje závěr, že byly práce vykonávány jménem žalobce. Podstatou obchodněprávních vztahů je právě to, že podnikatel v rámci své podnikatelské činnosti zadá zakázku jiné osobě, která tuto zakázku provede na vlastní odpovědnost, vlastními prostředky, atp. Děje se tak bezpochyby nezřídka právě v sídle zadavatele práce. Analogicky lze uvést různé společnosti spolupracující ve svém předmětu podnikání s externími dodavateli v rámci dané činnosti (společnost zajišťující vzdělávání a najímající externí lektory či překladatele, kteří mohou spolupracovat rovněž převážnou většinu svých výdělků s onou společností, ale provádějí činnost jako osoby samostatně výdělečně činné). Přestože zrovna u prací konaných v zemědělství je jistě obtížné tento aspekt zkoumat, způsob, jakým tak učinil žalovaný, byl nesprávný.

23. Při hodnocení názoru žalovaného vycházel krajský soud z rozsudku NSS č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, v němž se NSS 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.
24. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však nevyplývá, že by žalovaný závěr o tom, že pracovník jednal jménem žalobce, učinil ze shrnutí skutečností osvětlujících to, kdo poskytoval hmotné prostředky, nesl riziko neúspěchu apod. Přitom zejména z výpovědi pracovníka bylo seznatelné, že to byl on sám, kdo se rozhodoval, kdy zadanou práci provede, neměl stanovenou pracovní dobu, měl vlastní nástroje. Placen byl až za provedenou práci, tudíž lze konstatovat, že riziko špatně provedené práce leželo právě na pracovníkovi, když tento nebyl placený za den jakékoli provedené práce, ale pouze za výsledek splněního úkolu, který žalobce od něj převzal a odsouhlasil. Rovněž tak je potřebné vidět, že se jedná o práce v zemědělství a často tedy i v otevřené přírodě, kdy je výkon práce závislý na počasí a ročním období a soud konstatuje, že považuje za celkem pochopitelné, pokud obě smluvní strany ponechají v takovém konkrétním případě na volnosti zhotovitele, v jaké době a dnech výkon bude proveden, neboť v řádně určené pravidelné pracovní době by práce z důvodu počasí ani nemohly být prováděny. Sám správní orgán I. stupně konstatoval, že pro činnost kolem dobytka bylo potřeba jen minimum drobného nářadí, které vlastnil pracovník. To je jistě nepopiratelný fakt, avšak lze si tedy položit otázku, jaké hmotné prostředky by měl dle názoru správního orgánu pracovník vlastnit, aby ospravedlnil, že vykonává činnost jako osoba samostatně výdělečně činná. Sám sdělil, že pracovní oděv si kupoval sám, rovněž např. benzín do křovinořezu. K tomu se lze vrátit k analogii uvedené výše, kdy např. externí lektor vzdělávací instituce také zpravidla nemusí mít vlastní technologii (např. interaktivní tabuli) a může využít techniku objednatele. Tak tomu bylo i zde, kde navíc pracovník sdělil, že práci se stroji vykonával sám žalobce. Nebylo proto třeba, aby on sám měl např. vlastní traktor či další velké stroje. Pokud pro činnost kolem dobytka bylo dostačující

pouze náradí, které pracovník vlastnil, neshledává na tom krajský soud nic, z čeho by bylo možné uzavřít, že prostředky pro práci poskytoval objednatel.

25. Dále krajský soud nemohl přehlédnout, že přestože jsou pro naplnění znaku závislé práce v podobě jednání zaměstnance jménem zaměstnavatele podstatnější jiné okolnosti, než jak se zaměstnanec jeví z pohledu třetích osob (což je jen doplňkovým hlediskem), žalovaný se tímto hlediskem nezabýval vůbec. V situaci, kdy je už situace sama o sobě v této oblasti podnikání obtížně uchopitelná (oproti např. prodeji zboží v maloobchodě, kde je zjevné jednání jménem zaměstnavatele), měl žalovaný svůj závěr obhájit i tímto doplňkovým hlediskem. Žalovaný však tak neučinil a o skutečnosti, že pracovník prováděl práci jménem žalobce, uzavřel pouze z jediné okolnosti, která k takovému závěru sama o sobě nepostačuje.
26. Krajský soud dal proto za pravdu první námitce žalobce, když ve shodě s ním konstatuje, že žalovaný neprokázal znak závislé práce – výkon činnosti jménem žalobce, resp. uzavřel, že tento znak byl naplněn, ačkoli tomu tak dle krajského soudu nebylo. Žalovaný sice vyhodnotil jako nejvíce autentická tvrzení uvedená při kontrole, avšak v takovém případě by celé správní řízení postrádalo významu, když byl vyslechnut svědek k podstatným skutečnostem, avšak žalovaný k tomuto výsledku nepřihlížel, potažmo se s ním v napadeném rozhodnutí nikterak nevyrovnal.
27. Krajský soud pro potvrzení tohoto názoru považuje za velmi přiléhavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, čj. 2 Ads 25/2018 - 28, v němž jsou uvedeny následující závěry: *„Možnost vycházet z protokolu o kontrole v následujícím správním řízení byla podmíněna nezpochybněním obsahu protokolu v podaných námitkách, nesoučinností účastníka správního řízení, a dále provedením důkazu protokolem o kontrole za účasti účastníka řízení. (...) Lze také konstatovat, že uvedené rozsudky na jedné straně akceptují důkazní hodnotu protokolu o kontrole včetně vyjádření kontrolovaných osob, které toto vyjádření podepsaly (za splnění uvedených podmínek), na druhé straně nevylučují možnost zpochybnění tohoto důkazu tak jako každého jiného“.*
28. K otázce volného hodnocení důkazů soud z postupu správních orgánů usuzuje, že si byly vědomy toho, že podle ustálené judikatury správních soudů nemůže být protokol o kontrole jediným podkladem jejich rozhodnutí. Ve správním řízení provedly jako důkaz zejména výslech svědka, žalobce v řízení nezůstal pasivním a v podstatě po celou dobu konzistentně předestíral svůj náhled na posuzovanou věc. V rámci hodnocení důkazů však přiřadily správní orgány důkazům provedeným ve správním řízení výrazně nižší relevanci ve srovnání s obsahem protokolu o kontrole. Bylo přitom právě na žalovaném, aby při výslechu svědka objasnil skutečnosti, které se dle jeho názoru odlišovaly od protokolu o kontrole.
29. Správní orgány tedy po formální stránce dokazování provedly, ale ve výsledku své závěry opřely ve zcela dominantní míře o kontrolní protokol, čímž prakticky odpovídaly závěry správního řízení zjištěním uvedeným v kontrolním protokolu. Správní orgány ve své úvaze při onom „hodnocení důkazů ve vzájemné souvislosti“ podle názoru soudu nedostatečně zjistily charakter vykonávané práce, dostatečně nepřihlíděly k pořízení ochranných pomůcek, dále k rozvržení pracovní doby, nevypořádaly se dostatečně s rozpory mezi kontrolními zjištěními a svědeckými výpověďmi.
30. Krajskému soudu neuniklo, že správní orgány při svém hodnocení nevzaly vůbec v úvahu tzv. náklady práce, ať již tížící osobu samostatně výdělečně činnou, nebo

zaměstnance i zaměstnavatele v případě výkonu stejné činnosti v rámci pracovněprávního vztahu. V řízení nebylo dostatečně prokázáno, zda zhotoviteli vznikly nějaké náklady v souvislosti s výkonem činnosti. Správní orgány tedy nezaměřily svoji pozornost na obstarání a vyhodnocení důkazů ohledně podmínek srovnatelné práce případné osoby v zaměstnaneckém poměru a jejich komplexní porovnání s konkrétními podmínkami T. K..

31. Žalobcova námitka stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu je proto důvodná.
32. **Druhá žalobní námitka** zpochybňovala existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti. O tom správní orgány uzavřely tak, že práce byla vykonávána za odměnu, jejíž výše přesahovala 90 % celoročních příjmů pana T. K.. Proto byl dle žalovaného (resp. správního orgánu I. stupně) naplněn znak podřízenosti zaměstnance, který byl na žalobci ekonomicky závislý.
33. K této námitce krajský soud konstatuje, že otázka nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance vyplývá z toho, jak tento vztah vnímají jeho strany. To však neznamená, že lze přistoupit na obcházení zákona, neboť jednání *in fraudem legis* nepožívá právní ochrany. Pokud vztah mezi dvěma stranami odpovídá znakům závislé práce, nemají tyto strany možnost volby, ale musejí ho realizovat v základním pracovněprávním poměru. Existenci závislé práce pak lze usuzovat nejen z výslovného obsahu uzavřené smlouvy, ale i z řady dalších skutečností, mezi které patří především podmínky vykonávané práce. Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013–35, uvedl, že „*vztah 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.*“
34. Přestože znak podřízenosti a nadřízenosti je pouze jedním ze znaků závislé práce, nelze jej hodnotit zcela izolovaně od ostatních znaků a ignorovat skutečnosti, které prokazují také jiné její znaky. Judikatura považuje pobírání odměny za typickou skutečnost, která závislé postavení zaměstnance prokazuje, pokud jde o ekonomicky významný zdroj zaměstnancových příjmů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. června 2020, č. j. 5 Ads 208/2019-33, však sám dodal, že takový závěr se však může uplatnit i pro osoby, které skutečně vykonávají činnost samostatně, aniž by to mělo absurdní následky, kdy by se osoby samostatně výdělečně činné dopustily přestupku nelegální práce jen kvůli tomu, že se staly z hlediska obživy závislé na jediném zákazníkovi, ale stále je jejím významným indikátorem. Osoba, která skutečně vykonává samostatnou činnost, tedy nebude vykonávat závislou práci ani při své finanční závislosti na jediném klientovi, neboť ostatní znaky nenaplní; Nejvyšší správní soud dále dodává, že „*[f]inanční závislost smluvního partnera na jiném je běžná v ekonomických vztazích a nečiní z tohoto vztahu závislou práci*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 84/2017 - 35).
35. Náhled na posuzování otázek spojených s odlišováním závislé a samostatné práce nastínil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004 - 70, publ. pod č. 572/2005 Sb. NSS. Ten se týkal primárně oblasti daňové, ale podle názoru zdejšího soudu je v principu analogicky použitelný i v oblasti pracovního práva a zaměstnanosti, cit.: „*Nejvyšší správní soud vychází z materiálního posouzení závislé činnosti, kdy skutečně*

není rozhodné, na jakém formálním právním základě je tato činnost vykonávána. Právě proto je však nutno stanovit materiální kritéria, při jejichž splnění se bude o závislou činnost jednat. Zákonné vymezení prostřednictvím pouhého plnění příkazů plátce, (...), se totiž jeví jako nedostačující a neschopné postihnout všechny reálně možné případy. Již z povahy věci je zřejmé, že k plnění příkazů (resp. pokynů) dochází prakticky ve všech případech zadávání prací a činností, tzn. nikoliv pouze v rámci pracovního poměru. Vymezení zákonného termínu „závislá činnost“ tak nemůže být redukováno toliko na činnost vykonávanou podle příslušných pokynů, nýbrž musí se jednat o činnost skutečně závislou na osobě plátce. Definiční prvek závislosti tak bude dán zejména povahou vykonávané činnosti (typicky práce vykonávané na jednom místě výhradně pro jednoho zaměstnavatele) a také tehdy, pokud se bude jednat o činnost dlouhodobou a kdy k uzavření pracovněprávního vztahu mělo dojít především v zájmu osoby, tuto činnost vykonávající, jelikož neuzavření tohoto vztahu v konečném důsledku její právní sféru poškozuje... Jinak řečeno: zvyšování zaměstnanosti nástroji působení státu, a to i daňovými, nemůže ve svých důsledcích vést k tomu, aby bylo za žádoucí považováno uzavírání pracovních vztahů i tehdy, jestliže na jejich uzavření není dán oboustranný zájem. Takovýto výklad by ostatně popíral i samotnou soukromoprávní podstatu pracovního práva“. Není pak bez zajímavosti, že v tehdy projednávaném případě Nejvyšší správní soud odmítl závěr o tom, že se jednalo o výkon závislé činnosti, ke kterému dospěly finanční úřady a městský soud „na základě toho, že uvedené osoby byly povinny dbát pokynů stěžovatele, nenesly téměř žádné materiálové náklady spojené s výkonem činnosti, nejednaly vlastním jménem, jednalo se o druhově určenou práci a v rozhodném období fakturovaly pouze stěžovateli.“

36. Pokud proto žalovaný usoudil o naplnění znaku nadřízenosti a podřízenosti pouze z převažujících příjmů pracovníka od žalobce, nejednalo se o dostatečná zjištění, jak potvrzuje i výše citovaná judikatura. Pan T. K. si určoval způsob provedení práce sám, nebyl žalobcem zaškolen ani seznámen např. s bezpečností práce; rovněž jeho cesty na Ukrajinu nepodléhaly žádnému harmonogramu schvalovanému žalobcem. Pracovník rovněž neobdržel žádné ochranné pomůcky, řídil si svoji činnost časově samostatně. Z jeho výpovědi lze učinit závěr, že své postavení nevnímal jako podřízené, ale jako výhodné pro něj jako osobu samostatně výdělečně činnou, neboť u žalobce jako objednatele měl zajištěny stabilní a časté zakázky ve formě zemědělských prací. Podřízenost v dané věci byla vyloučena též několika ročními cestami do země původu pracovníka.
37. Krajský soud dále konstatuje, že dle NSS je naprosto nepochybné, že i mezi podnikateli vznikají vztahy trvalí povahy. Může se tak dít z důvodu oboustranné prospěšnosti nebo proto, že v okolí těchto podnikatelů není k dispozici jiný vhodný smluvní partner (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Afs 173/2005 – 69). To, že se jedná o vztah trvalí povahy, ještě neznamená, že se nutně musí jednat o závislou činnost.
38. Soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že z výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu je patrné, že podmínka podřízenosti, potažmo závislosti, je zákonodárcem stanovena primárně na ochranu a ve prospěch práci vykonávajících osob. I dle názoru zdejšího soudu má zákonodárcem aprobovaný zákaz ilegálního zaměstnávání za primární cíl - přes nepochybné cíle veřejného charakteru (daně, pracovní trh jako celek) - především ochranu dotčených pracovníků. Tato ochrana by jim neměla být vnucována, aniž je zjištěna jejich vůle, nadto pak v případě, kdy není jakkoli prokázáno, že by snad

byli v konkrétním případě v horším postavení oproti zaměstnancům. Naopak, ochrana stanovená zákonodárstvím v oblasti pracovního práva a zaměstnanosti má nastoupit i eventuálně proti jejich vůli jen, pokud správní orgány prokáží, že se dotčené osoby objektivně nacházejí ve významně méně příznivé situaci, než kdyby byly zaměstnané v pracovním poměru. Stručně řečeno, vyžadování pracovněprávního vztahu nesmí být dle přesvědčení soudu jejich postavení na újmu.

39. Ze všeho výše uvedeného proto plyne, že nelze závěr o naplnění znaku podřízenosti založit toliko na pouhém prokázání ekonomické (hospodářské) závislosti T. K. na žalobci, jak to učinily správní orgány (ani soud přitom nemá o jisté formě ekonomické závislosti žádné pochybnosti, neboť T. K. až na výjimky pro nikoho jiného v posuzovaném období nepracoval a příjmově tedy byl závislý na žalobci). Existuje totiž mnoho legitimních a legálních případů osob samostatně výdělečně činných, které dlouhodobě vykonávají činnost (dominantně) pouze pro jeden subjekt a jsou tak na něm fakticky příjmově, resp. ekonomicky závislé. Přesto je jejich svobodnou volbou či přímo preferencí, aby tuto činnost vykonávaly právě v této formě. Taková preference je pak legitimním odrazem podnikatelského rozhodování osoby samostatně výdělečně činné, jež se po zralém uvážení výhod a rizik s takovým způsobem podnikání spojených přikloní k řešení, v jehož podmínkách se stane fakticky „ekonomicky závislou“ na jiném subjektu. Tato forma „ekonomické závislosti“ však sama o sobě ještě nemůže svědčit o tom, že by se nutně jednalo o obcházení pravidel závislé práce (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 Afs 53/2011 – 208 či ze dne 15. 1. 2009, čj. 7 Afs 72/2008 – 97). Pracovník T. K. subjektivně neprojevil, že by mu daná forma spolupráce byla na újmu, ba naopak mu dávala značnou svobodu zejména v cestách na Ukrajinu, přičemž tak by v zaměstnaneckém poměru činit nemohl.
40. Žalovaný nikterak neprokázal, že by byl pracovník uvedenou formou spolupráce krácen na svém postavení osoby dodávající práci. Bylo naopak zcela na něm, kdy přestane zakázky žalobce přijímat a odjede do země původu. Nevyjevilo se, že by si T. K. na práci vykonávanou na podnikatelském základě pro žalobce či kohokoli jiného stěžoval. Krajský soud má za to, že vůlí kooperujících osob nebylo chovat se jako zaměstnanec a zaměstnavatel v pracovním poměru, nýbrž jako osoby samostatně výdělečně činné.
41. Závěr správních orgánů o tom, že žalobce vystupoval v pozici nadřazenosti vůči dotčenému T. K., nemá oporu ve správním spisu, potažmo vyhodnocení již existujících důkazů tímto směrem nebylo vůbec provedeno. Pro učinění takového závěru by musel žalovaný prokázat buď (i) skutečnost, že ač T. K. měl zájem o výkon práce ve standardním pracovněprávním poměru, tento mu nebyl umožněn, nebo že (ii) se pracovník, vykonávající danou činnost na základě živnostenského oprávnění, objektivně nacházel v horší situaci z hlediska podmínek výkonu práce, než kdyby byl zaměstnán v pracovním poměru. V takovém případě by bylo primární srovnání se standardními zaměstnanci vykonávajícími stejnou práci z hlediska příjmů (vč. nákladů na příjem vynaložených); důležitým kritériem však je i doba strávená na pracovišti, včetně jejího rozvržení, resp. doba nezbytná k dosažení vykázaného příjmu oběma skupinami pracovníků, a srovnání dalších podmínek výkonu práce. Nelze při tom odhlédnout od specifické situace T. K., od jeho vlastních priorit, zejména vracet se několikrát ročně do vlasti.

42. **Třetí žalobní námitka** poukazovala na to, že pracovník měl zisk ve výši 1/5 jeho celkových příjmů z jiných zdrojů než od žalobce. K příjmu osoby poskytující práci se soud již dostatečně vyjádřil výše, proto nepovažuje za potřebné již své závěry opakovat.
43. **Dále žalobce namítal**, že aplikace zákoníku práce by vedla k omezení podnikání pracovníka. K tomu krajský soud uvádí, že obecně je samozřejmě respektován soukromoprávní charakter podnikání, avšak pokud vztah mezi dvěma stranami odpovídá znakům závislé práce, nemají tyto strany možnost volby, ale musejí ho realizovat v základním pracovněprávním poměru.
44. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem pak krajský soud dále nepovažoval za důvodné zabývat se výší uložené pokuty.

V. Závěr a náklady řízení

45. S ohledem na vše shora uvedené soud žalobu shledal důvodnou, tedy napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nutnost doplnění zjištění o skutkovém stavu (§ 76 odst. 1 písm. b/ s.ř.s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, jak vyplývá z výroku I. rozsudku. V dalším řízení jsou správní orgány vázány názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
46. O náhradě nákladů řízení (výrok II. rozsudku) bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náklady žalobce, který měl ve věci úspěch, tvořila odměna právního zástupce, který účtoval za celé řízení následovně:
- příprava a převzetí věci, sepis správní žaloby, účast na jednání dne 5. 10. 2017 (za tři úkony právní služby 3x 3.100 Kč, 3x 300 Kč náhrada hotových výdajů, 21 % DPH 2.142 Kč, soudní poplatek 3.000 Kč – celkem částka 15.342 Kč
 - vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 27. 11. 2017, účast na jednání dne 13. 2. 2019 (za dva úkony právní služby 2x 3.100 Kč, 2x 300 Kč náhrada hotových výdajů, 21 % DPH 1.428 Kč – celkem částka 8.228 Kč
 - sepis kasační stížnosti, účast na jednání dne 14. 4. 2021 (za dva úkony právní služby 2x 3.100 Kč, 2x 300 Kč náhrada hotových výdajů, 21 % DPH 1.428 Kč, soudní poplatek 5.000 Kč – celkem částka 13.228 Kč
47. Krajský soud přiznal účtované náklady právního zastoupení žalobce dle vyúčtování, a to s odkazem na ustanovení § 7, § 9 odst. 4 d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 4 vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif; v celkové částce 36.798,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 20. duben 2021

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu