



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **RYKA, s.r.o.**, IČO: 257 56 770
sídlem Novodvorská 994/138, Praha 4

zastoupeného JUDr. Petrem Novotným, advokátem
sídlem Archangelská 1568/1, Praha 10

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2021, čj. 8484/1.30/20-3, sp. zn.: S10-2019-655

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 24. 3. 2021 domáhal přezkoumání rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále též „žalovaný“) ze dne 9. 3. 2021, čj. 8484/1.30/20-3, sp. zn.: S10-2019-655 (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný k odvolání žalobce proti

rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 22. 10. 2020, čj. 29529/10.30/19-11 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“):

- a. zamítl odvolání proti výrokům I. a V. Prvostupňového rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí v tomto rozsahu potvrdil (výrok č. I. a V. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - b. zrušil výroky II. a III. Prvostupňového rozhodnutí a řízení v tomto rozsahu zastavil (výrok č. II. a III. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - c. změnil Prvostupňové rozhodnutí ve výroku IV. a snížil uloženou pokutu na částku 52 000 Kč (výrok č. IV. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu).
2. Prvostupňovým rozhodnutím uložil správní orgán prvního stupně žalobci pokutu ve výši 58 000 Kč mj. za několik protiprávních jednání, a to mj. za přestupek na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“), jehož se žalobce podle výroku I. Prvostupňového rozhodnutí dopustil tím, že umožnil výkon práce bez povolení k zaměstnání, konkrétně pomocných stavebních prací, fyzické osobě - cizinci: M.U., nar. XYZ, státní příslušnost: Ukrajina, pobytem v ČR: ABC, IČO: XXXXXXXXX, který pro žalobce vykonával pomocné stavební práce v období od 1. 2. 2017 do 30. 7. 2017 v místech realizace stavebních akcí dle předložených faktur (Rekonstrukce čerpací stanice V.H., Výstavba obchodního centra Folmava, LIDL - Hradec Králové, BDE V Tower - SDK podhledy, ČOV Vrapice) a dále od 6. 11. 2017 do dne kontroly - 8. 11. 2017 v místě kontrolovaného staveniště, na adrese: Dolní Novosadská 421/89 a 433/91, 779 00 Olomouc. Tím žalobce podle správního orgánu prvního stupně umožnil fyzické osobě – cizinci výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, čímž porušil § 89 zákona o zaměstnanosti.
3. Žalobce podanou žalobou brojil právě proti výroku I. Napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku I. Prvostupňového rozhodnutí, a proti s ním souvisejícím výrokům IV. a V. Napadeného rozhodnutí.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve stručně shrnul průběh správního řízení vedeného správním orgánem prvního stupně a jemu předcházející kontroly. Následně reprodukoval závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí.
5. Žalovaný dále vyložil důvody, o něž opřel závěry vyslovené ve výrocích II. a III. Napadeného rozhodnutí, spočívající v zániku odpovědnosti žalobce za část protiprávních jednání, za něž byl postihnut Prvostupňovým rozhodnutím.
6. Ve vztahu k přestupku žalobce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti pak žalovaný konstatoval, že se správní orgán prvního stupně podrobně zabýval tím, jakým způsobem došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, z něhož byl žalobce uznán vinným a za jehož spáchání mu byla uložena pokuta. Podle žalovaného odkázal na

příslušná ustanovení právních předpisů, na základě kterých došel k závěru, že byl přestupek spáchán. Žalovaný přitom na základě spisové dokumentace dospěl k závěru, že spáchání projednávaného přestupku bylo v souladu s právními předpisy žalobci prokázáno a přestupek, který je mu kladen za vinu, je řádně popsán v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí. Správní úvahu správního orgánu prvního stupně obsaženou v jeho rozhodnutí označil žalovaný za plně přezkoumatelnou a souladnou se zásadou volného hodnocení důkazů a materiální pravdy. V odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí byly podle žalovaného řádně uvedeny důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán prvního stupně řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jakož i informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami žalobce a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Žalovaný tak měl Prvostupňové rozhodnutí za souladné s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Správní orgán prvního stupně podle žalovaného zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a spácháním projednávaného přestupku žalobcem, a to naplněním jak stránky formální, tak i materiální, se podrobně a správně ve svém rozhodnutí zabýval. Úvahy učiněné správním orgánem prvního stupně podle žalovaného plně korespondují s názorem odvolacího orgánu, žalovaný tak z důvodu procesní ekonomie v podrobnostech na přílehlavé a vyčerpávající odůvodnění správního orgánu prvního stupně odkázal.

7. Žalovaný uvedl, že s námitkou žalobce, že činnost cizince probíhala na základě smlouvy o dílo, pročez se nemohl dopustit přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, se správní orgán prvního stupně zcela dostatečně a správně vypořádal v Prvostupňovém rozhodnutí, kde se zabýval naplněním typových znaků závislé práce v konkrétním případě. Žalovaný měl za prokazané, že činnost cizince vykazovala charakter závislé práce. Správní orgán prvního stupně podle žalovaného ve svém rozhodnutí průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, čímž vyvrátil námitky žalobce o realizaci smlouvy o dílo. Podle žalovaného není podstatné, na jakém formálním základě cizinec svou činnost na kontrolovaném pracovišti vykonával; naopak v projednávaném případě bylo nutné se zabývat skutečným charakterem vztahu, tj. zda vykonávaná práce byla prací závislou. K porušení právních předpisů nemusí podle žalovaného nezbytně docházet pouze jednáním, které je zcela zjevně v rozporu s nimi, ale i obcházením zákona (zastřeným právním jednáním), při němž dochází k zakrývání faktického závadného stavu formálně legitimním způsobem, proto je nutné rovněž ve smyslu ustanovení § 555 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský zákoník**“), takovéto právní jednání posoudit podle skutečného obsahu. S poukazem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu žalovaný doplnil, že naplní-li tedy činnost realizovaná na základě uzavřených obchodněprávních smluv znaky závislé práce, je nutno posoudit vztah smluvních stran jako pracovněprávní. Žalovaný nezpochybnil smluvní volnost, do níž nemohou bez zákonného důvodu zasahovat třetí osoby včetně orgánů státní správy, avšak zdůraznil, že správní orgán prvního stupně takový závažný důvod se zřetelem k jím identifikovaným skutečnostem nepochybně měl.

8. Správní orgán prvního stupně podle žalovaného správně určil, že faktické fungování jednotlivých vztahů na kontrolovaném pracovišti mezi žalobcem a cizincem vykazuje všechny znaky výkonu závislé práce a že formální uzavření smlouvy o dílo, jejímž předmětem jsou pomocné stavební práce, je pouhým manévrem obcházejícím zákonné normy a snahou o zakrývání faktického závadného stavu. Na základě shromážděných důkazů a podkladů rozhodnutí, jež dle žalovaného tvoří logický, konzistentní a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících skutečností, nelze podle žalovaného než seznat, že skutkový stav je prokázáný a že byl přestupek žalobcem spáchán.
9. Žalovaný dále přisvědčil správnímu orgánu prvního stupně, že pan M.U. v době výkonu práce pro žalobce byl cizincem ve smyslu negativního vymezení dle ustanovení § 85 zákona o zaměstnanosti, přičemž jím vykonávaná činnost vykazuje veškeré definiční znaky závislé práce ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákoník práce**“).
10. K naplnění materiální stránky přestupku žalovaný podotknul, že jednání žalobce je vysoce společensky nebezpečné, neboť hrubým způsobem narušuje pracovní trh a negativně působí na jeho rovnováhu. Tím, že žalobce umožnil cizinci výkon závislé práce bez povolení k zaměstnání, obsadil místo, na které mohl být přijat uchazeč o zaměstnání, tedy tímto jednáním ovlivnil pracovní trh, což rovněž mohlo zasáhnout do veřejných financí (např. přijetím uchazeče o zaměstnání z úřadu práce).
11. Žalovaný shrnul, že jednáním žalobce došlo k naplnění formální a materiální stránky přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, přičemž ke společenské škodlivosti (materiální stránce) přestupku v dalších podrobnostech odkázal na Prvostupňové rozhodnutí.
12. Ve zbývajících částech odůvodnění pak žalovaný popsal důvody výroku o výši uložené pokuty.

III. Žaloba

13. Žalobce v podané žalobě rekapituloval závěry vyslovené žalovaným v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, aby následně vznesl námitky proti výroku I. a souvisejícím výrokům IV. a V. Napadeného rozhodnutí
14. Žalobce odmítl, že by jmenovanému cizinci umožnil výkon práce, konkrétně pomocných stavebních prací, bez povolení k zaměstnání. Namítl, že u uvedené osoby se prokazatelně jednalo o podnikatele – osobu samostatně výdělečně činnou (dále též „**OSVČ**“), se kterým uzavřel žalobce řádnou smlouvu o dílo, na jejímž základě cizinec realizoval dílo pro žalobce spočívající ve výkonu pomocných stavebních prací v místech realizace stavebních akcí dle předložených faktur. Tímto svým jednáním žalobce tedy v žádném případě neumožnil cizinci výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, neboť se jednalo o obchodní spolupráci dvou samostatných podnikatelských subjektů na základě smlouvy o dílo, kterou cizinec jako OSVČ uzavřel se žalobcem dne 6. 11. 2017.
15. Podle žalobce není pravdou, že bylo prokázáno, že činnost cizince vykazovala charakter závislé práce. Není podle něho ani pravdou, že správní orgán prvního stupně ve svém

rozhodnutí průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty. Žalobce měl za to, že správní orgán prvního stupně naopak nevyvrátil námitky žalobce o realizaci smlouvy o dílo, tj. že skutečný vztah spočíval v objednaných pomocných stavebních pracích realizovaných v rámci podnikatelské činnosti cizince jako zhotovitele, přičemž současně ani neosvědčil jednoznačně odpovědnost žalobce za spáchání údajného přestupku podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalobce trval na tom, že s ohledem na vzájemné postavení podnikatelských subjektů neumožnil cizinci výkon závislé práce bez povolení k zaměstnání, když vztahy mezi ním a cizincem byly důsledně založeny smlouvami o dílo a činnosti jím vykonávané směřovaly právě k provedení objednaného díla z pozice zhotovitele ve smyslu občanského zákoníku. Nesouhlasil s tím, že by žalovaný došel ke správnému závěru, když určil, že faktické fungování jednotlivých vztahů na kontrolovaném pracovišti mezi žalobcem a cizincem vykazuje všechny znaky výkonu závislé práce a že formální uzavření smlouvy o dílo, jejímž předmětem jsou pomocné stavební práce, je pouhým manévrem obcházejícím zákonné normy. Podle žalobce není ani pravdou, že pan M.U. v době výkonu práce pro žalobce byl cizincem ve smyslu negativního vymezení dle ustanovení § 85 zákona o zaměstnanosti, a že v projednávané věci není pochyb, že činnost, jež jím byla pro žalobce vykonávána, vykazuje veškeré definiční znaky závislé práce ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce. Žalobce odmítl, že by umožnil cizinci výkon závislé práce bez povolení k zaměstnání. Znovu zdůraznil, že cizinec je osobou samostatně výdělečně činnou, když v souladu s tím disponuje platným živnostenským oprávněním, a je tak zcela vyloučeno, aby touto obchodní spoluprací žalobce jakkoliv negativně ovlivnil pracovní trh. Postup žalovaného žalobce označil za „útok na svobodu podnikání, když jsou dva podnikatelské subjekty sankcionovány za uzavření vzájemné obchodní spolupráce, tedy jsou fakticky postihovány za realizaci své podnikatelské činnosti, a to za situace, kdy disponují platným oprávněním k výkonu podnikatelské činnosti a řádně také odvádějí státu daně a další povinné odvody z takto legálně realizované výdělečné činnosti“.

16. Z uvedených důvodů pak žalobce nesouhlasil ani s uloženým správním trestem pokuty ve výši 52 000 Kč, když měl za to, že se nedopustil žádného přestupku ani správního deliktu. Stejně tak brojil proti výroku V. Napadeného rozhodnutí ukládajícího povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 19. 5. 2021, doručeném soudu dne 24. 5. 2021, v podrobnostech odkázal na odůvodnění Napadeného rozhodnutí (zejména str. 10 – 13). Měl za to, že obě rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu s ustanovením § 3 správního řádu a zásadou materiální pravdy. Napadené rozhodnutí i Prvostupňové rozhodnutí byla podle žalovaného vydána v souladu se zákonem, přičemž ani postupem správních orgánů nedošlo k žádnému pochybení či k porušení práva na spravedlivý proces. Uvedl, že věc řádně přezkoumal, vypořádal se s námitkami žalobce a explicitně se k nim vyjádřil, přičemž žalovaný výslovně konstatoval, že má Prvostupňové rozhodnutí mj. za souladné s ustanoveními § 2, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány dle žalovaného

vycházely z řetězce důkazů, které hodnotily samostatně a ve vzájemném kontextu, a přiznávaly jim důkazní hodnotu, nevycházely jen z jediného podkladu, přičemž tedy zkoumaly skutečný stav věci, a nikoli jen jeho písemné, formální a teoretické smluvní vymezení. Trval na závěru, že na základě shromážděného spisového materiálu a provedeného dokazování bylo prokázáno, že činnost pana M.U. vykazovala charakter závislé práce, přičemž správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, čímž vyvrátil námitky žalobce o realizaci smlouvy o dílo, tj. že skutečný vztah spočíval v objednaných pomocných stavebních pracích, a tím jednoznačně osvědčil odpovědnost žalobce za spáchání přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. K tomu žalovaný dále poukázal na rozhodovací praxi správních soudů k otázkám jednotnosti správního řízení a souvisejícím s vypořádáním námitek vznesených v odvolání, přičemž vysvětlil, že případné nadbytečné opakování vyjádření a hodnocení vtěleného do Prvostupňového rozhodnutí, s nímž se žalovaný ztotožnil, by nebylo nijak způsobilé ovlivnit možnosti obrany žalobce.

18. K opakujícím se námitkám žalobce žalovaný setrval na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, přičemž závěrem svého vyjádření vyložil důvody, pro které považoval výrok týkající se výše uložené pokuty za souladný se zákonem.

V. Jednání

19. Při jednání konaném dne 12. 7. 2021 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a dosud uplatněné argumentaci. Žalobce doplnil, že výklad provedenými správními orgány odporuje situaci a standardům postupu na relevantním trhu, jenž je založen na subdodavatelských vztazích. Obsah správního spisu podle něho prokazuje, že se jednalo o obchodní vztah na základě smlouvy o dílo a o výkon činnosti dodavatelem v mezích živnostenského oprávnění odpovídající předmětu podnikání. Účastníci přitom nenavrhlí k provedení k důkazu žádný důkazní prostředek, jenž by nebyl součástí správního spisu.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
21. V posuzované věci je mezi účastníky sporné, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud žalobce postihly za spáchání přestupku na úseku zaměstnanosti dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se měl dopustit tím, že umožnil výkon pomocných stavebních prací bez povolení k zaměstnání jmenovanému cizinci ve specifikovaném období a na označených místech realizace stavebních akcí, a umožnil mu tak výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, čímž porušil § 89 téhož zákona. Žalobce se závěry žalovaného vyslovenými v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nesouhlasil a trval na tom, že se vytýkaného přestupkového jednání nedopustil. Jak soud rozvádí níže, svou argumentaci opíral o to, že se v posuzovaném případě jednalo o obchodní spolupráci dvou samostatných podnikatelských subjektů na základě smlouvy o

dílo, kterou cizinec jako osoba samostatně výdělečně činná (držitel živnostenského oprávnění) se žalobcem uzavřel.

22. Správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti.
23. Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí, *„pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce“*. Ohledně vymezení pojmu závislé práce a pojmu pracovněprávní vztah zákon o zaměstnanosti odkazuje na zákoník práce (§ 2). Závislou prací je přitom podle § 2 odst. 1 zákoníku práce taková práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.
24. Podle § 3 zákoníku práce *„[z]ávislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr“*.
25. Soud dále připomíná, že podle § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti může být cizinec přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak, resp. má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. V předmětném případě přitom není mezi stranami sporu o tom, že dotčený cizinec nedisponoval oprávněním umožňujícím mu na území České republiky výkon závislé práce v pracovněprávním vztahu.
26. Vymezením znaků závislé práce ve světle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vymezil znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé*

práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány 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“ (pozn. zvýraznění doplněno).

27. Co se týká znaku závislé práce spočívajícího ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku konstatoval, 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“ (pozn. zvýraznění doplněno).
28. Správní soudy v tomto směru reflektovaly také rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské Unie vycházející z jeho rozsudku ze dne 3. 7. 1986 ve věci 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, kde soud uvedl: „Pojem ‚pracovník‘ v článku 48 Smlouvy má komunitární význam a musí být vykládán v souladu s objektivními kritérii, která charakterizují pracovní právní vztah odkazem na práva a povinnosti dotčených osob. Základní charakteristikou pracovní právního vztahu je skutečnost, že zaměstnanec vykonává činnost přinášející ekonomickou hodnotu pro jiný subjekt, podle jeho pokynů a za odměnu. Povaha právního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem není z hlediska aplikace článku 48 Smlouvy podstatná.“
29. Náhled kasačního soudu 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 Městského soudu v Praze je i po následných změnách platného práva v principu analogicky použitelný i v oblasti legislativy pracovního práva a zaměstnanosti, cit.: „V projednávané věci Nejvyšší správní soud především odkazuje na svoji judikaturu (od které neshledává důvod se v této věci odchýlit – viz např. rozsudek ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 Afs 22/2003)... **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, obsažené v citovaném ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., 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 pracovní právního vztahu mělo dojít především v zájmu osoby, tuto činnost

vykonávající, jelikož neuzavření tohoto vztahu v konečném důsledku její právní sféru poškozuje...“ (pozn. zvýraznění doplněno).

30. Jak také uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 11. 2007, čj. 3 Ads 32/2007-66, a to v návaznosti na právě uvedený rozsudek ve věci sp. zn. 2 Afs 62/2004, kde se zabýval problematikou tzv. švarcsystému, „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“ (pozn. zvýraznění doplněno).
31. Městský soud v Praze si je v této souvislosti vědom, že je třeba do jisté míry rozlišovat, a to především s ohledem na nikoli totožné normativně chráněné zájmy, mezi pojmem „závislá práce“ dle zákoníku práce (kterýžto pojem je v nynější věci klíčový) a pojmem „závislá činnost“ dle úpravy daně z příjmů, neboť druhý z uvedených termínů se dotýká spíše sféry daňové a může být širší než pojem „závislé práce“; na druhou stranu je třeba tento termín brát v potaz i při hodnocení deliktů dle zákona o zaměstnanosti, neboť s ním velmi úzce souvisí (viz citovaná pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, čj. 3 Ads 32/2007 - 66, která se týká vymezení dílčího pojmu „závislosti“, přičemž v tomto kontextu výslovně zmiňuje i termín „práce“). Podstatné však je, že dle výkladu zastávaného kasačním soudem může být definičním znakem závislé práce i takový znak, který v zákoně není výslovně vyjádřen – viz bod [19] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35; zákonná definice dle zákoníku práce tak není zcela vyčerpávající a v tomto směru nemůže například novelizace zákoníku práce, k níž došlo s účinností od 1. 1. 2012, představovat „negaci“ veškerých dosavadních judikатурních závěrů.
32. Zdejší soud je si ovšem zároveň vědom dalšího faktu, a to jisté ambivalence termínů závislé práce i závislé činnosti, kdy je ve smyslu citované judikatury jednak zvažován osobní subjektivní vztah a pocit osoby vykonávající činnost pro jiného (jako osoba samostatně výdělečně činná či jako zaměstnanec) ve smyslu své podřízenosti vůči takovému jinému subjektu a je také zvažováno, jaký je vlastní zájem takové osoby na navázání příslušné formy „spolupráce“, a na druhou stranu je činěn pokus o „objektivizaci“ těchto subjektivních kategorií prostřednictvím hodnocení vnějších znaků vykonávané činnosti (viz zmínka o potřebě objektivního prokázání podřízeného postavení v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35).
33. Nejvyšší správní soud v opakovaně připomínaném rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 - 35, k jednotlivým hlediskům rovněž uvedl, že „zaměstnanec musí práci vykonávat **osobně** – pokud by používal k plnění úkolů další osoby (např. v době své nemoci), nutně by se vytratil prvek osobní závislosti na zaměstnavateli a šlo by spíše o obchodní vztah,

*kdy jedna strana poptává u druhé službu či dílo a nezáleží jí na tom, kdo službu provede nebo dílo vytvoří. Zaměstnanec také vykonává práci **podle zaměstnavatelových pokynů** – jestliže by plnil zadání samostatně a druhá strana by nebyla oprávněna mu průběžně zadávat jednotlivé úkoly a kontrolovat jejich plnění, jednalo by se spíše o vztah zadavatele zakázky a samostatného podnikatele, který ji pro něj plní. Skutečností osvědčující řídicí pravomoc zaměstnavatele může být též určování a vykazování pracovní doby. Zaměstnanec musí taktéž jednat **jménem zaměstnavatele** – v tomto znaku se koncentruje 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**. Konečně **posledním znakem závislé práce je vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance** – podřízenost zaměstnance typicky vyvěrá z osobní (ať již ekonomické či jiné) závislosti zaměstnance na zaměstnavateli a pomáhá odlišit závislou práci od mezilidské výpomoci. Proto je **nutno v souvislosti s posuzovaným případem věnovat tomuto znaku a jeho prokazování zvláštní pozornost**“ (pozn. zvýraznění doplněno).*

34. S odkazem na výše uvedené lze shrnout, že znaky závislé práce, jejichž naplnění musí správní orgán při postihování nelegální práce prokázat, plynou z § 2 odst. 1 zákoníku práce, a jsou jimi především vztah nadřízenosti a podřízenosti (vyvěrající ze závislosti zaměstnance na zaměstnavateli), 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, tedy 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 podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu obligatorními znaky závislé práce, ale toliko povinnostmi zaměstnavatele, resp. podmínkami, za nichž je práce vykonávána (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015 - 27, či ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018 - 29).
35. Soud poukazuje na to, že cílem právní úpravy tzv. nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, již je závislá práce vykonávána fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, bylo „[o]mezit 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., a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018 - 29). Nejvyšší správní soud přitom v této souvislosti opakovaně zdůraznil, že pokud by se smluvní strany snažily zastřít existenci pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy, je na místě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho pravé povahy. V tomto směru pak platí, že při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodujícím, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7.

2014, čj. 3 Ads 101/2013 - 28, ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015 - 27 či ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018 - 29).

36. V naposledy odkazovaném rozsudku přitom Nejvyšší správní soud v bodě [16] odůvodnění rozvedl, že „[p]ři 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, 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 sledovat 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 ob stojí 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“ (pozn. zvýraznění doplněno).
37. Obdobné závěry lze ostatně dovodit rovněž z judikatury civilních soudů. Například v rozsudku ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2609/2006, Nejvyšší soud uvedl, že „[p]ři úvaze o povaze právního vztahu (právních vztahů) založeného mezi účastníky odvolací soud správně zvažoval především to, jaký obsah měl mít právní vztah vzniklý na základě dohody mezi účastníky, bez ohledu na to, jak případně bylo toto ujednání označeno. I kdyby totiž účastníci tvrdili (a o takový případ se nejedná), že chtěli uzavřít smlouvu podle určitého právního předpisu, ačkoli svým obsahem (vymezením práv a povinností účastníků smlouvy) by se jednalo o smlouvu jinou (chtěli mít jiná vzájemná práva a povinnosti), ve skutečnosti by šlo o simulovaný právní úkon, jímž měl být zastřen jiný (disimulovaný) právní úkon. V takovém případě platí, že simulovaný právní úkon je pro nedostatek vážnosti vůle účastníků právního úkonu neplatný [§ 242 odst. 1 písm. b) zák. práce, § 37 obč. zák.]. Protože však disimulace sama o sobě není protiprávní, je třeba platnost zastřeného úkonu posoudit samostatně, a má-li

disimulovaný právní úkon všechny potřebné náležitosti, je třeba uznat jej za platný [platí zastřený (disimulovaný) právní úkon]. Vzhledem k tomu, že činnost, kterou žalovaný pro žalobce vykonával, byla svou povahou (obsahem ujednaných práv a povinností) činností závislou (regulovanou zejména zákoníkem práce), je pro posouzení věci nepodstatné, že žalobce mohl plnění úkolů vyplývajících z jeho podnikatelské činnosti zajišťovat také uzavíráním smluv podle občanského, případně obchodního zákoníku; rozhodující je, co bylo mezi účastníky fakticky ujednáno.“

38. Městský soud v Praze uvedená východiska sdílí, zcela se s nimi ztotožňuje, považuje je za plně přenositelné na nyní řešenou věc, při jejímž posuzování z nich v dalším vychází.
39. Jak vyplývá z reprodukce žalobních námitek provedené výše v části III. tohoto rozsudku, žalobce se v podané žalobě fakticky omezil na prosté vyslovení nesouhlasu se závěry žalovaného. Žalobce v reakci na závěry žalovaného sumarizované výše v části II. tohoto rozsudku konstruoval své žalobní námitky tím způsobem, že popřel, označil za nepravdivé či jinak nesouhlasil s jednotlivými závěry vyslovenými žalovaným v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, přičemž fakticky setrval na své argumentaci prezentované již v průběhu správního řízení, resp. v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí, aniž by věcně reagoval na důvody, o něž správní orgány své závěry opřely.
40. Soud přitom v této souvislosti upozorňuje, že řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce jeho žalobní argumentaci dotvářel.
41. Soud v této souvislosti nemohl pominout, že žalobce se v podané žalobě omezil na obecné nesouhlasné námitky, kterými fakticky nereagoval na konkrétní závěry vyslovené k daným otázkám ze strany žalovaného a správního orgánu prvního stupně, resp. (jak soud uvedl výše) na důvody, na nichž meritorní posouzení věci správními orgány stojí. V této souvislosti je třeba podotknout, že jakkoli žalobci v obecné rovině v takové konstrukci žalobních námitek nic nebrání, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o rozkladu, které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu nadřízeného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, čj. 4 As 78/2012 - 125).
42. Soud v tomto směru poznamenává, že žalobce kromě vyjevení nesouhlasu a odmítnutí závěrů žalovaného ve skutečnosti nevznáší argumenty, jimiž by konkrétně reagoval na posouzení věci provedené správními orgány. Žalobce při konstrukci této části svých žalobních námitek *de facto* zcela ignoroval skutečnost, že se otázkami souvisejícími s aplikací shora popsanych judikatorních východisek na posuzovanou věc správní orgán prvního stupně v Prvostupňovém rozhodnutí a žalovaný v Napadeném rozhodnutí zabývali. V důsledku toho v podané žalobě ve skutečnosti vůbec věcně nereagoval na závěry, k nimž správní orgán prvního stupně ve vztahu k hodnocení poznatků

plynoucích z podkladů pro rozhodnutí v Prvostupňovém rozhodnutí optikou regulatorních a navazujících judikatorních mantinelů dospěl, a jež žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí aproboval. Nedostatečně reflektoval, že se tak správní orgány s otázkami (ne)naplnění jednotlivých správními soudy zdůrazňovaných hledisek posuzování závislé práce vypořádaly a zdůvodnily závěry, které k tomu v Prvostupňovém a Napadeném rozhodnutí vyslovily. V tomto ohledu platí, že žalobce tím, že svou argumentaci *de facto* zúžil na opakované akcentování smluvní volnosti a na námitky založené na nijak nereprobované obchodní spolupráci dvou samostatných podnikatelských subjektů na základě smlouvy o dílo, kterou cizinec jako OSVČ (držitel živnostenského oprávnění) se žalobcem uzavřel, aniž by náležitě reagoval na odůvodnění Prvostupňového a Napadeného rozhodnutí, v nichž se správní orgány obsahově odpovídajícím námitkám vzneseným již v průběhu správního řízení věnovaly a přezkoumatelným způsobem popsaly a vysvětlily, na základě jakých konkrétních úvah uzavřely o tom, že tyto námitky nemohly být shledány důvodnými, značně snížil svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za něho nemohl domýšlet další argumenty.

43. Městský soud se tak mohl věnovat tomuto okruhu žalobních námitek pouze v míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace uzavírá, že se ztotožnil s argumentací žalovaného uvedenou v daném kontextu v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se v daném rozsahu ve všem podstatném překrývají s námitkami uplatněnými žalobcem v průběhu správního řízení.
44. Jak vyplývá z části III. tohoto rozsudku, žalobce založil svou žalobní argumentaci na námitce, že nemohl naplnit znaky skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, resp. umožnit cizinci výkon nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bod 2 tohoto zákona, neboť jmenovaný cizinec je podnikatelem – OSVČ, se kterým uzavřel žalobce řádnou smlouvu o dílo, na jejímž základě realizovala tato osoba pro žalobce dílo spočívající ve výkonu pomocných stavebních prací v místech realizace stavebních akcí dle předložených faktur. Žalobce opakovaně akcentoval, že se jednalo o spolupráci dvou samostatných podnikatelských subjektů na základě smlouvy o dílo a že činnosti vykonávané cizincem, držitelem platného živnostenského oprávnění, směřovaly právě k provedení objednaného díla z pozice zhotovitele ve smyslu občanského zákoníku.
45. Soud s odkazem na shora přdestřené mantinely posuzování naplnění znaků závislé práce zdůrazňuje, že v souladu se závěry ustálené rozhodovací praxe správních soudů není pro posouzení naplnění znaků skutkové podstaty předmětného přestupku rozhodné, zda a jakým způsobem strany svůj smluvní vztah formálně upravily, nýbrž to, zda v konkrétním případě poznatky získané hodnocením důkazů a závěry plynoucí z dalších podkladů pro

rozhodnutí svědčí o naplnění jednotlivých hledisek závislé práce, jak byla shora představena.

46. Staví-li tedy žalobce svou žalobní obranu toliko na tom, že nemohl přestupek spáchat, neboť (jak v žalobě opakovaně na více místech a v různých obměnách zdůraznil) jeho vztah s cizincem, který je osobou podnikající na základě živnostenského oprávnění, byl upraven smlouvou o dílo, na základě níž cizinec pro žalobce vykonával v daných obdobích a na zjištěných místech pomocné stavební práce, nejsou tyto jeho námitky se zřetelem ke shora uvedenému způsobitelné na závěrech správních orgánů samy o sobě ničeho změnit. Jak bylo vyloženo výše, správní soudy ustáleně judikují, že pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti jednáním spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce cizinci, je irelevantní, jak se vztah mezi těmito osobami formálně jeví navenek, či zda a jakým konkrétním způsobem byl mezi nimi formálně upraven. Není tedy relevantní, že mezi žalobcem a cizincem byla uzavřena smlouva o dílo, resp. že tato smlouva byla uzavřena mezi podnikateli, přičemž cizinec měl pomocné stavební práce vykonávat právě na základě této smlouvy, případně v mezích uděleného živnostenského oprávnění a v souladu s předmětem své podnikatelské činnosti. Jak soud zdůraznil výše, posouzení věci dokonce není a nemůže být závislé ani na tom, zda společnou vůlí žalobce i cizince bylo založit takový obchodněprávní vztah, jaký formálně vykazovali navenek, neboť tento projev vůle mohl zastírat skutečný účel jejich soukromoprávního vztahu.
47. Jak vyplývá ze sumarizace provedené v části II. tohoto rozsudku, shodný právní názor ostatně vyslovil i žalovaný, jenž v odůvodnění Napadeného rozhodnutí zdůraznil, že má za prokázané, že činnost cizince vykazovala charakter závislé práce, přičemž správní orgán prvního stupně v Prvostupňovém rozhodnutí dle něho průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, čímž vyvrátil námitky žalobce o realizaci smlouvy o dílo, a doložil, že skutečný vztah spočíval ve výkonu závislé práce pro žalobce. Žalovaný přitom zcela v souladu se soudem právě zdůrazněným principem v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uzavřel, že *„namítá-li tedy obviněný, že vztahy mezi ním a panem M.U. byly založeny smlouvami o dílo a že činnosti jím vykonávané směřovaly právě k provedení díla ve smyslu občanského zákoníku, pak se ani odvolací orgán s takovouto konstrukcí ztotožnit nemůže. K tomuto odvolací orgán uvádí, že není podstatné na jakém formálním základě pan M.U. svou činnost na kontrolovaném pracovišti vykonával; naopak v projednávaném případě bylo nutné se zabývat skutečným charakterem vztahu mezi obviněným a panem M.U., tj. zda vykonávaná práce byla prací závislou. V této souvislosti odvolací orgán poukazuje na to, že k porušení právních předpisů nemusí nezbytně docházet pouze jednáním, které je zcela zjevně v rozporu s nimi, ale i obcházením zákona (zastřeným právním jednáním), při němž dochází k zakrývání faktického závadného stavu formálně legitimním způsobem...Naplní-li tedy činnost realizovaná na základě uzavřených obchodněprávních smluv znaky závislé práce, je nutno posoudit vztah smluvních stran jako pracovní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 101/2013 - 28, ze dne 10.07.2014)..."*
48. Soud tak v tomto směru uzavírá, že pokud žalobce stavěl svou žalobní obranu na argumentaci, že cizinec coby živnostenský podnikatel pro něho realizoval práce na základě

uzavřené smlouvy o dílo, mívá se jeho žalobní námitky (obdobně jako jim obsahově odpovídající odvolací námitky) s podstatou závěrů, o něž správní orgány své meritorní posouzení opřely.

49. Žalobce v podané žalobě žádné konkrétní námitky směřující proti závěrům správního orgánu prvního stupně, potvrzeným žalovaným v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, týkajícím se naplnění jednotlivých hledisek pro závěr o výkonu závislé práce, nevzněl, a omezil se v tomto směru toliko na paušální vyjevení nesouhlasu se závěry žalovaného s tím, že dle něho není pravdou, že bylo prokázáno, že činnost cizince vykazovala charakter závislé práce, či že není pravdou, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, popř. že není pravdou, že by žalovaný došel ke správnému závěru, když určil, že faktické fungování jednotlivých vztahů na kontrolovaném pracovišti mezi žalobcem a cizincem vykazuje všechny znaky výkonu závislé práce a že formální uzavření smlouvy o dílo, jejímž předmětem jsou pomocné stavební práce, je pouhým manévrem obcházejícím zákonné normy.
50. Se zřetelem k tomu, že se žalobce v uvedeném směru v souladu s dříve uvedeným omezil na tyto paušální, resp. zcela obecné a nijak nerozvedené a nezdůvodněné námitky, přičemž nijak konkrétně nereagoval na závěry, k nimž správní orgán prvního stupně ve vztahu k hodnocení poznatků plynoucích z podkladů pro rozhodnutí v Prvostupňovém rozhodnutí optikou regulatorních a navazujících judikatorních mantinelů posuzování jednotlivých kritérií závislé práce dospěl, a jež žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí aproboval, soud s přihlédnutím k výše vyloženému významu a konsekvencím aplikace dispoziční zásady ovládající tento typ soudního řízení v odpovídající míře obecnosti konstatuje, že se se závěry správních orgánů stran skutečného charakteru prací vykonávaných cizincem pro žalobce, resp. jejich vzájemného vztahu, ztotožnil.
51. Soud v tomto směru shodně se správním orgánem prvního stupně zdůrazňuje, že obsah správního spisu svědčí o tom, že pan M.U. fakturoval žalobci v předmětném období pouze svou práci spočívající v (relativně nekvalifikovaných) pomocných stavebních pracích, přičemž šlo o jeho stěžejní příjem, na kontrolované stavbě pracoval tento cizinec společně se zaměstnanci žalobce, používal přitom pracovní prostředky žalobce nebo jeho smluvního partnera (objednatele), jehož pokynům při výkonu práce rovněž podléhal. Nadto, ze smlouvy o dílo ze dne 6. 11. 2017, kterou tento cizinec uzavřel se žalobcem, nevyplyvá žádné konkrétní dílo ke zhotovení (konkrétně „*stavební, zednické a další pomocné práce*“), ani termín pro jeho provedení.
52. Správní orgány na základě jimi uvedených zjištění dospěly k závěru, že cizinec pro žalobce vykonával činnosti odpovídající svými znaky závislé práci bez uzavřeného pracovněprávního vztahu a bez nezbytného povolení podle § 89 zákona o zaměstnanosti. Soud v tomto směru pro větší stručnost a se zřetelem k absenci konkrétních námitek tyto závěry zpochybňující odkazuje zejména na str. 10 a 11 Prvostupňového rozhodnutí, v němž správní orgán prvního stupně jednoznačným způsobem popsal význam jednotlivých skutkových zjištění, podřadil je pod jednotlivé znaky závislé práce a předeštl ucelenou

úvahu ohledně toho, že režim práce cizince neměl charakter nezávislé činnosti, nýbrž zastřenému výkonu závislé práce. Žalovaný se pak v odůvodnění Napadeného rozhodnutí (zejména str. 8 a 9) se správním orgánem prvního stupně ztotožnil a plně přijal jeho úvahu ohledně toho, že se jednalo o výkon závislé práce.

53. Soud shrnuje, že má za to, že bylo prokázáno faktické naplnění znaků závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce, jak byly předesťeny výše, když činnosti byly vykonávány cizincem v prostorách žalobce, resp. jeho smluvního partnera (objednatele) osobně; práce byla této osobě fakticky přidělována žalobcem nebo jeho smluvním partnerem; žalobce se fakticky choval tak, jako by této osobě vyplácel mzdu v měsíčních výplatních termínech; měl pravidelnou pracovní dobu a docházel k výkonu práce do smlouveného místa; byl proškolen ohledně bezpečnosti a ochrany zdraví při práci; cítil se být žalobci podřízen, resp. vázán na přidělování práce z jeho strany; žalobce s touto osobou „spolupracoval“ dlouhodobě a soustavně (cca půl roku); náplň, resp. výsledek práce této osoby nebyl podrobně specifikován, jednalo se v zásadě o pomocné stavební práce.
54. Soud proto přisvědčil správním orgánům, že cizinec vykonával pomocné stavební práce pro žalobce nikoliv jako nezávislý podnikatel, nýbrž jako jeho zaměstnanec v závislém vztahu.
55. Soud pak pro úplnost k námitce žalobce, podle níž není pravdou, že pan M.U. v době výkonu práce pro žalobce byl cizincem ve smyslu negativního vymezení dle ustanovení § 85 zákona o zaměstnanosti, pro absenci jejího jakéhokoli odůvodnění uzavírá, že ze správního spisu nevyplývá žádná okolnost, která by o opodstatněnosti této poznámky žalobce svědčila (tj. že by pan M.U. byl občanem Evropské unie, jeho rodinným příslušníkem nebo rodinným příslušníkem občana České republiky), a ani soud žádnou takovou okolnost sám neseznal.
56. Ke zbývajícím dílčím námitkám žalobce, že je zcela vyloučeno, aby obchodní spolupráci na základě smlouvy o dílo žalobce jakkoliv negativně ovlivnil pracovní trh, resp. že postup žalovaného je útokem „na svobodu podnikání, když jsou dva podnikatelské subjekty sankcionovány za uzavření vzájemné obchodní spolupráce, tedy jsou fakticky postihovány za realizaci své podnikatelské činnosti, a to za situace, kdy disponují platným oprávněním k výkonu podnikatelské činnosti a řádně také odvádějí státu daně a další povinné odvody z takto legálně realizované výdělečné činnosti“, soud v tomto směru s odkazem na shora připomenuté právní a navazující judikatorní principy ovládající posuzování případů závislé práce znovu zdůrazňuje, že v případě, kdy dojdou příslušné správní orgány k objektivně prokázanému závěru, že se o závislou práci jedná, nemůže být relevantní argumentace žalobce založená na smluvní autonomii. Soud tuto zásadu, jakožto důležitou hodnotu právního státu paušálně nijak nesnižuje, nicméně má za to, že tam, kde zákon legitimně předvídá pro určitý právní vztah kogentní právní regulaci (zde uzavření vymezeného smluvního typu), se smluvní autonomie účastníků takového vztahu omezuje v zásadě na to, zda uzavřou právě tento smluvní vztah. V dané věci to znamená, že pokud lze závislou práci vykonávat pouze v základním pracovněprávním vztahu, nemohou strany takovou činnost vykonávat v rámci jiného než vymezeného smluvního typu. Soud tak shrnuje, že

rozhodné je, zda cizinec v dané věci vykonával závislou práci a zda tuto závislou práci vykonával v souladu s příslušnou právní úpravou; formální deklarace této činnosti je záležitostí pouze druhotnou.

57. Z uvedených důvodů pak soud neshledal důvodnými ani navazující námitky (odůvodnění toliko odkazem na námitky zpochybňující naplnění znaků skutkové podstaty přestupku) proti výroku IV. a V. Napadeného rozhodnutí.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

58. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
59. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

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 nejblíže 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.

V Praze dne 12. července 2021

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu