



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové ve věci

žalobkyně: **GIPEX CZ, s.r.o.**, IČO: 24245640
sídlem Vinohradská 343/6, 120 00 Praha 2
zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Janem Rabasem
sídlem Vinohradská 343/6, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2018, č. j. 5450/1.30/18-3, sp. zn. S8-2017-500,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 8. 1. 2019 u Krajského soudu v Hradci Králové a následně postoupenou Městskému soudu v Praze domáhala přezkumu rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „žalovaný“) ze dne 9. 11. 2018, č. j. 5450/1.30/18-3, sp. zn. S8-2017-500 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj se sídlem v Hradci Králové (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „oblastní inspektorát práce“) ze dne 11. 6. 2018, č. j. 14563/8.30/17-19 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Podle prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně měla dopustit přestupku na úseku zaměstnanosti ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o

zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť umožnila v případě 2 fyzických osob výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, za což jí byla podle § 140 odst. 4 písm. f) uložena pokuta ve výši 90 000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

3. V úvodní části žaloby žalobkyně rekapitulovala průběh správního řízení a shrnula obsah odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.
4. Žalobkyně s poukazem na obsah pojmu závislé činnosti, tak jak jej vyložily správní soudy, nesouhlasila se závěrem žalovaného, který hodnotil činnost dodavatelů ve vztahu k žalobkyni jako činnost závislou.
5. Žalobkyně zopakovala, že měla se společností PSJ, a.s. uzavřenu smlouvu o dílo č. 0538/113600/018, jejímž předmětem byly práce: kompletní dodávka a montáž sádkartonových konstrukcí a minerálních podhledů vč. tepelné izolace vč. veškerých souvisejících prací potřebných k provedení bezvadného, funkčního díla a systémových prvků pro řešení detailů na stavbě „Montážní hala SCHALTAG“.
6. Tyto práce žalobkyně zajišťovala prostřednictvím subdodavatelů – fyzických osob se živnostenským oprávněním, s nimiž měla rovněž uzavřené smlouvy o dílo. Podle žalobkyně subdodavatelé vykonávali práci i pro jiné subjekty.
7. Subdodavatelé sice potvrdili, že jim žalobkyně přidělovala práci a kontrolovala odvedené výsledky, z jejich výpovědí však nelze jednoznačně určit, jaké intenzity dohled žalobkyně dosahoval. Žalobkyně s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 2 Afs 62/2004 - 70, publ. pod č. 572/2005 Sb. NSS, namítla, že k plnění příkazů nedochází pouze v případě závislé činnosti, ale prakticky ve všech případech zadávání prací a činností.
8. Subdodavatelé neměli se žalobkyní sjednanou žádnou výpovědní dobu ani odstupné, spolupráce tak mohla skončit ze dne na den v případě nespokojenosti jedné ze smluvních stran. Závislost subdodavatelů na osobě žalobkyně byla podstatným způsobem snížena, neboť mohli odmítat nabízené zakázky, stanovovali si pracovní dobu i přestávky dle svých potřeb, sami odpovídali za způsobenou škodu a sami si zajišťovali dopravu, pracovní oděv i základní nářadí.
9. Z uvedeného je podle žalobkyně patrné, že poskytování služeb subdodavatelů nelze z hlediska materiálního hodnotit jako závislou činnost, neboť nenaplňuje nezbytné znaky. Rovněž dlouhodobý charakter spolupráce může být podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 Afs 53/2011 – 208 přítomen i při vztazích mezi podnikateli z důvodu oboustranné prospěšnosti či spokojenosti.
10. Žalobkyně dále namítla, že správní orgány nehodnotily provedené důkazy a vyjádření žalobkyně v souhrnu a komplexně. Zejména ve svých rozhodnutích uvedly, že subdodavatelé nemohli odmítat zakázky, neboť byli finančně závislí na odměně žalobkyně a také si nemohli samostatně stanovit pracovní dobu, protože byla závislá na době, kdy bylo staveniště přístupné. Žalobkyně má za to, že finanční závislost smluvního partnera na jiném je v ekonomických vztazích běžná a nečiní z takového vztahu závislou práci. Nezbytná spolupráce na staveništi pak nevyklučuje možnost ovlivnit rozvržení pracovní doby. Rovněž skutečnost, že subdodavatelé neměli písemně sjednané smlouvy o dílo, ve

kterých by detailně specifikovali všechny smluvní podmínky, nelze klást k tíži žalobkyně, neboť písemná forma není nutná. Žalobkyně při uzavírání smluv se subdodavatelé nesimulovala jiný právní úkon, protože právě smlouva o dílo vyhovuje jejím potřebám, nejedná se tak o právní úkon zastřený. V posuzovaném případě nedošlo ani ke zneužití práva, kterým judikatura Nejvyššího správního soudu rozumí situaci, kdy dochází k porušení principu rozumného uspořádání společenských vztahů, a tato zcela nedůvodně přináší podnikateli prospěch na úkor ostatních členů společnosti tím, že zkracuje stát o daňové příjmy, jež by mohly být po právu redistribuovány ve prospěch ostatních členů společnosti. Snaha o minimalizaci nákladů a maximalizaci zisku realizovaná tím, že podnikatel zajišťuje specifické činnosti pomocí smluv o dílo, je dle názoru žalobkyně racionálním, nikoho nepoškozujícím jednáním.

11. Žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah napadeného i prvostupňového rozhodnutí, která spolu tvoří jeden celek a která považuje za věcně správná, vydaná v souladu se zákonem a náležitě odůvodněná. Upozornil, že žalobkyně v žalobě uvádí vesměs obdobné námítky, které uváděla již v průběhu správního řízení a s nimiž se správní orgány již také vypořádávaly.
13. K žalobkyní tvrzené společné zakázce subdodavatelů žalovaný citoval z napadeného rozhodnutí (str. 8) a zopakoval, že žalobkyně uzavřela objednávky totožného obsahu, s totožným předmětem zhotovení, s dvěma různými samostatnými zhotoviteli (subdodavatelé), na jejichž základě tito zhotovitelé měli vykonat každý „celý předmět zhotovení“, aniž by tito mezi sebou byli rovněž ve smluvním vztahu.
14. K otázce „odpovědnosti“ za dílo žalovaný uvedl, že z vyjádření pana V. i pana G. jednoznačně vyplývá, že vnímali své postavení jako zaměstnanci, respektující pokyny svého zaměstnavatele. Žalovaný dále konstatoval, že přiznává vyjádřením uvedených osob v den provedené kontroly na místě (9. 1. 2017) vyšší vypovídací hodnotu oproti učiněné svědecké výpovědi, neboť vyjádření bylo učiněno bezprostředně, aniž by osoby byly schopny kalkulovat nad možnými následky, popř. byly jiným způsobem ovlivněny.
15. Žalovaný dále citoval ze smlouvy o dílo ze dne 10. 10. 2016, uzavřené mezi objednatelem PSJ, a.s. a žalobkyní (čl. II bod 6 a 7, čl. V bod 21.3. a čl. IV bod 5) a uzavřel, že žalobkyně v průběhu správního řízení žádnou písemnou denní změnu specifikace díla nepředložila, ačkoli uváděla, že k nim docházelo.
16. Žalovaný upozornil, že žalobkyně nezpochybňuje zjištěný skutkový stav, stejně jako skutečnost, že správní orgány dostatečně prokázaly spáchání předmětného přestupku žalobkyní. Správní orgány se vypořádaly se všemi základními námítkami žalobkyně a postavily proti nim vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a po právu rozumně vyložily tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.
17. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Jednání

18. Při jednání konaném dne 30. 3. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a v podrobnostech odkázali na obsah svých podání, která současně v hlavních bodech rekapitulovali. Zástupce žalobkyně navrhl, aby soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Pověřený pracovník žalovaného navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
19. Návrhy na provedení důkazů označené žalobkyní v žalobě městský soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť se jedná o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
21. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
22. Ze správního spisu vplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:
23. Dne 9. 1. 2017 zahájil oblastní inspektorát práce u žalobkyně kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) a podle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce. Dále bylo předmětem kontroly dodržování pracovněprávních předpisů dle § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce se zaměřením zejména na povinnosti na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.
24. Výsledky kontroly jsou shrnuty v Protokolu o kontrole č. j. 2036/8.72/17-1 ze dne 1. 2. 2017 (dále jen „protokol o kontrole“). Žalobkyně byla v protokolu o kontrole poučena o možnosti podat oblastnímu inspektorátu práce námitky proti kontrolnímu zjištění ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole. Žalobkyně tohoto svého práva nevyužila. Tímto byla kontrola ukončena, protokol o kontrole je považován za řádně vypořádaný a zjištěné nedostatky uvedené v protokolu jsou považovány za objektivně zjištěné nedodržení povinností žalobkyní.
25. Dne 3. 8. 2017 vydal oblastní inspektorát práce příkaz č. j. 14563/8.30/17-4, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 90 000 Kč. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně včasný odpor, čímž byl příkaz zrušen a v řízení bylo pokračováno.

26. Přípisem oblastního inspektorátu práce ze dne 16. 8. 2017 byla žalobkyně vyrozuměna o pokračování správního řízení, poučena o svých procesních právech a povinnostech. Současně byla vyrozuměna o termínu nařízeného ústního jednání a vyzvána k doplnění dokazování – doložení majetkových poměrů.
27. O průběhu ústního jednání byl pořízen protokol o ústním jednání č. j. 14563/8.30/17-9 ze dne 29. 8. 2017. Dopisem ze dne 19. 9. 2017 zaslala žalobkyně své vyjádření nazvané „Odůvodnění odporu proti příkazu“.
28. Přípisem ze dne 26. 10. 2017 byla žalobkyně vyrozuměna o provádění dokazování mimo ústní jednání, a to výsledkem svědků V. V., P. G. a Ing. J. K. Svědecké výpovědi svědků V. V., P. G. a Ing. J. K. jsou zaznamenány v protokolech o výpovědi svědků ze dne 22. 11. 2017.
29. Přípisem ze dne 8. 2. 2018 oznámil oblastní inspektorát práce žalobkyni ukončení dokazování a poučil ji o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, popř. navrhnout jejich doplnění. Této možnosti žalobkyně nevyužila.
30. Dne 11. 6. 2018 rozhodl oblastní inspektorát práce prvostupňovým rozhodnutím, když měl za prokázané, že žalobkyně umožnila na svém kontrolovaném pracovišti na stavbě „Montážní hala SCHALTAG“ v Ústí nad Orlicí fyzickým osobám V. V. a P. G. výkon závislé práce spočívající v provedení montážních prací, konkrétně v pracích spojených s manipulací a s montáží sádkokartonových desek mimo pracovněprávní vztah s žalobkyní.
31. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.

32. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
33. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění v rozhodné době právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle ust. § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 tohoto zákona.
34. Pro posouzení zákonnosti uložení pokuty žalobkyni za uvedený přestupek je nezbytné posoudit, zda se žalobkyně skutečně dopustila jednání, jímž umožnila kontrolovaným osobám výkon nelegální práce, přičemž pojem „nelegální práce“ je definován v § 5 písm. e), bodu 1. zákona o zaměstnanosti.
35. Podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí výkon závislé práce [s odkazem na § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)] fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah [s odkazem na § 3 zákoníku práce].
36. Podle § 2 zákoníku práce závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně (odstavec 1). 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 (odstavec 2).
37. Podle § 3 zákoníku práce závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy [s odkazem například na zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, nebo na zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů]. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.
38. Úprava zakotvená v § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti má za cíl přispět k odhalování negativního jevu, který má významné dopady do pracovněprávních vztahů a do sociální oblasti a který spočívá v ohrožování či porušování zájmu společnosti na ochraně pracovního trhu, na ochraně před úniky daní z příjmů ze závislé činnosti, odvodů na sociálním a zdravotním pojištění, zájmu vytvářet v tržním prostředí rovné podmínky pro podnikání a konkurenceschopnost, ale také zájmu na ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích.
39. Mluví-li se v zákoně o zaměstnanosti o pracovněprávních vztazích, jedná se o vztahy upravené v § 2 a 3 zákoníku práce jako takzvaná „závislá práce“ mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Společným zásadním a charakteristickým rysem závislé práce je její výkon na základě pokynů zaměstnavatele, kdy tento práci přiděluje, řídí, kontroluje a vytváří pracovní podmínky. Obdobně se lze setkat s charakteristikou „závislé činnosti“ v § 6 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), kdy je „poplatník při výkonu práce pro plátce příjmu povinen dbát jeho příkazů“. Smluvní vztah, na jehož základě k výkonu práce dochází, je třeba odpovídajícím způsobem formálně upravit a v případě kontroly i příslušným kontrolním orgánům osvědčit.
40. Stran § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti je třeba vyložit pojem závislá práce, jak ji definuje § 2 odst. 1 zákoníku práce. Uvedené ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 takto: „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. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“ (shodně ke znakům závislé práce viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2015, č. j. 2 Ads 33/2015-16, ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 Ads 40/2014-41 či ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013). Nutno též dodat, že definiční znaky závislé práce jsou obsaženy pouze v § 2 odst. 1 zákoníku práce, nikoliv však již v § 2 odst. 2 – toto ustanovení zakotvuje povinnosti, které na základě výkonu práce vznikají zaměstnavateli, tedy podmínky, za nichž má být závislá práce vykonávána. K tomuto se blíže vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015: „Tyto podmínky nejsou samostatnými znaky závislé práce, jsou však významnými vodítky, na základě nichž lze usuzovat, zda jsou v daném případě znaky závislé práce naplněny. Kupříkladu pobírání odměny za práci nepatří mezi obligatorní znaky závislé práce, na jejím základě však lze existenci závislého postavení zaměstnance vůči zaměstnavateli prokázat.“

41. Správními soudy (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2013-35) byla již vzata v úvahu i judikatura Soudního dvora Evropské Unie, např. v rozsudku ze dne 3. 7. 1986 ve věci 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* uvedl: „Pojem ‚pracovník‘ v článku 48 Smlouvy má komunitární význam a musí být vykládán v souladu s objektivními kritérii, která charakterizují pracovněprávní vztah odkazem na práva a povinnosti dotčených osob. Základní charakteristikou pracovněprávního 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.“
42. Nejvyšší správní soud se otázce konfliktu závislé práce a činnosti na základě soukromoprávní smlouvy (např. smlouvy o dílo) již opakovaně věnoval ve své rozhodovací činnosti. Základním východiskem je názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 151/2015-27: „I pokud smluvní strany uzavřou občanskoprávní či obchodněprávní smlouvu, která splňuje veškeré zákonné náležitosti, bude nutno posoudit jejich vztah jako pracovněprávní, naplňuje-li činnost realizovaná na základě takových smluv znaky závislé práce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013-28).“ Následně pak soud v témže rozsudku na tento názor navázal takto: „Pokud správní orgány prokážou naplnění veškerých znaků plynoucích z § 2 odst. 1 zákoníku práce, půjde o výkon závislé práce i tehdy, neposkytuje-li zaměstnavatel svému zaměstnanci za jeho práci mzdu, plat či odměnu, případně nehradí-li zaměstnavatel náklady spojené s výkonem práce zaměstnance, či odmítá-li zaměstnavatel přijmout odpovědnost za práci vykonanou zaměstnancem, anebo není-li práce vykonávána v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele nebo na jiném dohodnutém místě, jak vyžaduje § 2 odst. 2 tohoto zákona. Posuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom nemělo sklouznout k ryze formálnímu „škatulkování“, ale mělo by vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (zda jsou smluvní strany vůči sobě fakticky v postavení dvou rovnocenných obchodních partnerů apod.).“

43. Nejvyšší správní soud tento postoj upřesnil v rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, v němž mimo jiné poukázal na nutnost posoudit naplnění všech znaků závislé práce, neboť způsob výkonu činnosti na základě smlouvy o dílo se může v některých znacích shodovat se závislou prací: „*Smlouva o dílo, přičemž dílem je třeba rozumět činnost či práce podle smlouvy, se odlišuje od uzavření pracovního poměru tím, že práce vykonávaná podle ní je vykonávána samostatně, dle vlastního rozvrhu, vlastními prostředky, na vlastní riziko a bez soustavného dozoru či řízení objednatele. To koresponduje opačnému vymezení závislé práce v zákoníku práce (viz výše odst. 9). Inspekce se nezabývala možným naplněním podmínek smlouvy o dílo; zřejmě ji považovala za vyloučenou svým názorem o splnění podmínek závislé práce. Smlouva o dílo není vyloučena ani tím, že je mezi smluvními stranami dohodnut rozsah práce v jednotlivých dnech, že je sjednána hodinová odměna za vykonanou práci a že je měsíčně fakturována shodná cena provedených prací či že je práce vykonávaná pouze pro jednoho odběratele. Není rovněž vyloučeno, aby práce na základě smlouvy o dílo byly prováděny na pracovišti stěžovatele, pracovními nástroji stěžovatele [...] Je tak zřejmé, že většina skutečností označených za podklad pro závěr o nelegální práci takovou povahu nemá, neboť se může vyskytovat jak v pracovním poměru, tak i při konání práce na základě smlouvy o dílo.*“ Následně pak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uzavřel, že: „*Naplnění skutkové podstaty předmětného správního deliktu předpokládá prokázání všech znaků nelegální práce (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS). V daném případě zbývá posouzení vztahů nadřízenosti a podřízenosti, odpovědnosti zaměstnavatele a vykonávání práce jménem zaměstnavatele. Na vztah nadřízenosti a podřízenosti se kontrolní orgán pana Michaliny vůbec nedotázal, ani nebyla jinak zjišťována.*“
44. Z výše citované judikatury vyplývá, že je třeba zhodnotit skutkové okolnosti z hlediska toho, zda je závěr správních orgánů o spáchání správního deliktu dostatečně podložen. Z napadených rozhodnutí a správního spisu by mělo tedy jednoznačně vyplývat, že na základě zjištěných skutečností byly *naplněny všechny znaky závislé práce, a rovněž, že se správní orgány zabývaly i možným smluvním vztahem mezi žalobkyní a konkrétními pracovníky*, tj. jakými úvahami se správní orgány řídily, když vyloučily možnost výkonu činnosti na základě tvrzených smluv o dílo.
45. Městský soud v Praze předesílá, že většina námitek obsažených v žalobě již byla žalobkyní uplatněna v odvolacím řízení, přičemž žalovaný se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany žalovaného za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, plně odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp.zn. II. ÚS 752/10, a usnesení téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, sp.zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp.zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12, ze dne 15. 10. 2013, sp.zn. IV. ÚS 3391/12 atd.).

46. Před vlastním posouzením věci městský soud dále připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak uvedl Ústavní soud, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43 či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).
47. Soud již uvedl výše, že je třeba naplnit všechny znaky závislé práce: zaměstnanec osobně (1. podmínka) a soustavně (2. podmínka) vykonává práci jménem zaměstnavatele (3. podmínka) a podle jeho pokynů (4. podmínka), přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu (5. podmínka). Z protokolu o kontrole č. j. 2036/8.72/17-1 ze dne 1. 2. 2017 jednoznačně vyplývá, že zjištěné fyzické osoby V. V. a P. G. vykonávali práci spočívající v montáži sádrokartonových desek na stavbě „Montážní hala SCHALTAG“ osobně, což tito potvrdili, když popsali, jakou činnost na pracovišti vykonávali. Pan V. V. při kontrole dne 9. 1. 2017 uvedl: „Práci, spočívající v montáži SDK (sádrokarton), vykonávám pro společnost GIPEX CZ, s.r.o. ode dne 4. 1. 2017 na základě objednávky ... Práci musím vykonávat osobně, ne prostřednictvím svých zaměstnanců.“ Rovněž pan P. G. v průběhu kontroly potvrdil, že „Práci, spočívající v montáži sádrokartonových desek, vykonávám pro společnost GIPEX CZ, s.r.o. ode dne 4. 1. 2017. ... Práci musím vykonávat sám osobně, ne prostřednictvím svých zaměstnanců.“ Osobní výkon práce potvrzuje též vyjádření pana Ing. J. K., zaměstnance žalobkyně, který na pracovišti „Montážní hala SCHALTAG“ vykonával kontrolní činnost a měl na starosti určení rozsahu vykonávané práce, její rozdělení mezi pracovníky a kontrolu kvality. Ing. K. v průběhu kontroly dne 9. 1. 2017 uvedl: „Co konkrétně mají jednotliví občané vykonávat, určuji já, jako zástupce společnosti GIPEX CZ, s.r.o. ... Práci jim kontrolovuji denně a podle potřeby. Práci musí vykonávat osobně, ne prostřednictvím svých zaměstnanců.“ Nutno poznamenat, že žalobkyně nerozporuje, že by kontrolované osoby vykonávaly práci osobně. Pro naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku je však nezbytné i tento nesporný znak závislé práce posoudit. Lze tedy uzavřít, že první podmínka závislé práce je splněna.
48. Podmínka *soustavnosti* je též naplněna, jak vyplývá jednak z vyjádření zaměstnance žalobkyně Ing. K., který při kontrole uvedl: „Já osobně kontrolovuji výkon montážních prací uvedených občanů každý den. Při začátku výkonu práce určím orientačně rozsah práce a následně vyhodnotím rozsah vykonané práce ... Nástup k výkonu práce je cca v 7:00 hodin až 7:30 hodin. ... Co konkrétně mají jednotliví občané vykonávat, určuji já, jako zástupce společnosti GIPEX CZ, s.r.o. Na stavbě budeme asi do poloviny měsíce února 2017. ... Práce je vykonávána cca do 16:00 hodin denně, většinou od pondělí do pátku.“ a rovněž z jednotlivých vyjádření kontrolovaných osob, kteří uvedli, že „Práci mi přiděluje pan J. K., zaměstnanec společnosti GIPEX CZ, s.r.o., a to denně. ... Na stavbu nastupuji cca v 7:30 hodin a končím cca v 17:00 hodin, popř. v 18:00 hodin“ (V. V.) a „Práci mi od nástupu na stavbu přiděluje denně

pan J. K., zástupce firmy GIPEX CZ, s.r.o. K výkonu práce nastupují denně v 7:00 hodin a práci končí denně cca v 17:00 hodin“ (P. G.). Rovněž naplnění této podmínky žalobkyně nerozporovala. Ze spisového materiálu tak vyplývá, že i druhá podmínka závislé práce je naplněna.

49. Naplnění podmínky výkonu práce jménem zaměstnavatele dokládají výpovědi kontrolovaných osob, podle nichž tito vykonávali práci na základě pokynů a pod dohledem zaměstnance žalobkyně Ing. K. a též na pracovišti žalobkyně, kde uskutečňovala své podnikání (zhotovování zakázky pro objednatele PSJ, a. s.). Žalobkyně poskytovala kontrolovaným osobám specializované nářadí a materiál k výkonu práce, organizovala výkon činnosti a prováděla kontrolu kvality vykonané práce. Nelze též přehlédnout, že žalobkyně prováděla proškolení kontrolovaných osob z hlediska dodržování bezpečnostních předpisů na pracovišti, řešila záruky a nesla odpovědnost za vykonanou práci vůči třetím osobám. Zaměstnanec žalobkyně Ing. K. potvrdil, že „Materiál, se kterým uvedení občané pracují, je společnosti GIPEX CZ, s.r.o. ... specializované nástroje jsou společnosti GIPEX CZ, s.r.o., ... Případné reklamace vykonané práce řeší společnost GIPEX CZ, s.r.o. Záruky za vykonanou práci nese firma GIPEX CZ, s.r.o. ... Vůči třetím osobám, zákazníkům, za uvedené občany vystupuje společnost GIPEX CZ, s.r.o. ... Co se týká záruky za vykonanou práci, nelze zpětně určit, kdo, co, vykonal, protože oba uvedení občané pracují v partě.“ Jak vyplývá z již výše citované judikatury, tyto jednotlivé prvky samy o sobě neprokazují, že se jedná o výkon závislé práce, avšak ve svém souhrnu nezanechávají pochyb o tom, že kontrolované osoby vykonávaly práci jménem žalobkyně. Až ve spojení s ostatními čtyřmi podmínkami závislé práce je však možné uzavřít, že se žalobkyně tvrzeného protiprávního jednání skutečně dopustila. Nejvyšší správní soud se k této podmínce vyjádřil v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35 tak, že: „Doplňkovým hlediskem může být i to, zda se osoba jeví jako zaměstnanec z pohledu třetích osob.“ Třetí podmínka závislé práce je rovněž naplněna.
50. K naplnění čtvrté podmínky – výkon práce podle pokynů žalobkyně (zaměstnavatele) – rovněž podle soudu došlo. Ing. K., jako zaměstnanec žalobkyně vykonávající na pracovišti kontrolní činnost, určil nástup kontrolovaných osob na stavbě, přiděloval kontrolovaným osobám práci na denní bázi a průběžně prováděl kontrolu kvality vykonané práce. Žalobkyně tedy prostřednictvím svého zaměstnance rozhodla, že kontrolované osoby budou na pracovišti vykonávat práci a jakého charakteru práce bude, přičemž kontrolované osoby se tomuto rozhodnutí podřídili. Uvedené je v souladu s vyjádřením pana Ing. K., který potvrdil, že „Výkon práce na stavbě jsem určil já, jako vedoucí montáží. Proškolení na BOZP jsem provedl já. ... Kontrolu vykonané práce a kvalitu a množství vykonané práce provádím já, zaměstnanec společnosti GIPEX CZ, s.r.o., ... Já osobně kontroluji výkon montážních prací uvedených občanů každý den. Při začátku výkonu práce určím orientačně rozsah práce a následně vyhodnotím rozsah vykonané práce ... Co konkrétně mají jednotliví občané vykonávat, určuji já, jako zástupce společnosti GIPEX CZ, s.r.o.“. Toto je nepochybný znak výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že to byla právě žalobkyně (její zaměstnanec), která dávala kontrolovaným osobám pokyny k práci.
51. Pátá podmínka úzce souvisí se čtvrtou podmínkou. Nadřícenost žalobkyně vůči zjištěným kontrolovaným osobám se projevuje zejména tím, že žalobkyně určila kontrolovaným osobám pozici na pracovišti (práce spočívající v montáži sádrokartonových desek), stanovila jim pracovní směny, jejich počátek a konec (denně od cca 7h do 17 h). Při výkonu

práce kontrolované osoby vnímaly své postavení jako podřízené a řídily pokyny zaměstnance žalobkyně Ing. K. Dalším prvkem podřízenosti kontrolovaných osob vůči žalobkyni je i jejich hospodářská závislost na zaměstnavateli. Je-li tento prvek ve vztahu dvou subjektů naplněn, je tím vyloučena činnost odlišná od závislé práce, např. samostatná podnikatelská činnost, byť tento prvek není definičním znakem závislé práce. K uvedenému se blíže vyjádřil Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku č. j. 6 Ads 46/2013-35: „[s]polečným 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. Odměna tedy sice přísně vzato nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce (jde o povinnost, která zaměstnavateli na základě výkonu práce vzniká), avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.“ Z výpovědí kontrolovaných osob vyplývá, že práci vykonávali za finanční odměnu. Jak potvrdil zaměstnanec žalobkyně Ing. K. „K poslednímu dni v měsíci se vystaví faktura, ve které je uvedeno množství vykonané práce, součástí faktury (přílohou) je konkrétní soupis provedených prací za jednotlivé období. Fakturuje se měsíčně.“ Lze tedy uzavřít, že kontrolované osoby byly ekonomicky závislé na příjmu za odvedenou práci. Pátá a poslední podmínka závislé práce je tak splněna.

52. Na základě shora uvedeného dospěl soud k závěru shodně s žalovaným, že ve správním řízení bylo na jisto prokázáno, že činnost zjištěných kontrolovaných osob vykazovala všechny znaky závislé práce, jak je vyžaduje § 2 odst. 1 zákoníku práce a též judikatura Nejvyššího správního soudu.
53. Povaha prací i způsob výkonu práce zjištěné při kontrole a vyjádřené samotnými kontrolovanými osobami tak nenasvědčují subdodavatelskému způsobu poskytování prací a služeb samostatnými podnikateli ve vlastní režii a na vlastní odpovědnost, takže předložené objednávky prací jen stavem formálněprávním zastírají skutečný stav věci. Ten spočíval v tom, že kontrolované osoby vykonávaly činnost, která byla přínosem (přinášela ekonomickou hodnotu) pro jiný subjekt (žalobkyni), a to podle jejích pokynů a za odměnu. Odměna za vykonanou práci pak nebyla stanovena rozdílně s ohledem na určitou jedinečnost a solitérnost sjednaných prací, pro každého samostatného podnikatele, ale pro obě kontrolované osoby shodně, a to dle počtu jednotek vykonané práce (úkolem za 1m2). Žalovaný v napadeném rozhodnutí mj. uvedl: „Skutečnost, že účastník řízení doložil pár faktur, prokazujících, že obě zjištěné osoby v minulosti měly nějakou jinou zakázku, nijak neprokazuje, že v daném případě na předmětné stavbě nevykonávaly závislou práci v podřízeném vztahu vůči účastníkovi řízení.“ Svědek V. V. ve své svědecké výpovědi na otázku: „Jaké důvody vás vedly k volbě výkonu práce v režimu samostatné činnosti?“ odpověděl: „Finanční. Nechci být na úřadu práce.“ Na otázku: „Jaký je právní důvod vaší pracovní činnosti?“ pak odpověděl: „Dostal jsem smlouvu o dílo.“ Soud přisvědčuje žalovanému, že z obsahu výpovědi svědka V. tak spíše vyplývá, že mu nezbývalo, než se podřídít obchodněprávnímu režimu jeho vztahu s žalobkyní, nikoliv, že sám nechtěl uzavřít pracovněprávní vztah.

54. Ze všech shora uvedených důvodů městský soud považoval za prokázané a náležitě odůvodněné, že kontrolované osoby vykonávaly na pracovišti žalobkyně – na stavbě „Montážní hala SCHALTAG“ v Ústí nad Orlicí pro žalobkyni montážní práce, které vykazovaly znaky závislé práce bez uzavření pracovněprávních smluv.
55. Jestliže žalobkyně umožnila kontrolovaným osobám výkon nelegální práce - tj. výkon závislé práce, aniž by byla s nimi uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, jedná se o přešůpek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
56. Před posouzením námítky, že „správní orgány nehodnotily provedené důkazy a vyjádření žalobkyně v souhrnu a komplexně“, musí soud obecně uvést, že konkrétní vymezení žalobních námítek je pouze na žalobkyni, která žalobní body musí specifikovat jak skutkově, tak právně. Žalobkyně však nevznesla konkrétní argumenty, kterými by hodnocení provedených důkazů správními orgány zpochybňovala. Soud přitom zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na zásadě, že je to žalobkyně, 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 žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
57. Za této situace soud v obdobně obecné rovině v reakci na uvedenou obecnou námítku konstatuje, že neshledal, že by bylo napadené rozhodnutí či jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí v daném ohledu zatíženo vadou nezákonnosti z důvodu nesprávného hodnocení provedených důkazů. Správní orgány své závěry přezkoumatelným způsobem zdůvodnili. Opřeli je o úvahy, které byly zachyceny v odůvodnění obou rozhodnutí. Tyto úvahy mají podle přesvědčení soudu dostatečnou oporu ve správním spisu a v provedených důkazech, které správní orgány hodnotily jak jednotlivě tak v jejich vzájemné souvislosti.

VI. Závěr a náklady řízení

58. S ohledem na výše uvedené městský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by způsobovala nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, k níž by musel soud přihlížet z úřední povinnosti.
59. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v 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 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.

Praha 30. března 2022

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu