



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Karla Černína, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **King Stores s.r.o.**, IČO: 05949971
sídlem Palackého třída 666/23, Královo Pole, Brno
zastoupená advokátem JUDr. Adamem Valíčkem, MBA
sídlem nám. Svobody 87/18, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2022, č. j. 567/1.30/22-3,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2022, č. j. 567/1.30/22-3, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Adama Valíčka, MBA, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Předmětem sporu v této věci je posouzení otázky, zda výkon pracovní činnosti v provozovně žalobkyně osobou mimo pracovněprávní vztah představoval výkon nelegální

práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 285/2020 Sb. (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

2. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal rozhodnutí ze dne 14. 12. 2021, č. j. 13011/9.30/21-19 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), kterým uznal žalobkyni vinnou spácháním přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona, neboť dne 7. 8. 2020 umožnila panu J. V. výkon závislé práce spočívající v obsluze zákazníků – přejímání a vydávání zakázek, poskytování poradenství a servisu a inkasování plateb na pracovišti v provozovně žalobkyně (výrok I). Za spáchaný přestupek uložil žalobkyni pokutu ve výši 70 000 Kč a povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (výroky III a IV).
3. Žalobkyní podané odvolání žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím a potvrdil rozhodnutí o přestupku.

Žaloba

4. Žalobkyně nejprve v rámci rekapitulace průběhu řízení stručně namítla, že podala blanketní námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o provedené kontrole, které se sama zavázala odůvodnit do 9. 10. 2020. Správní orgán I. stupně však námitky zamítl ještě před uplynutím této lhůty, a žalobkyně tedy neměla možnost námitky odůvodnit. Postup správního orgánu I. stupně je v rozporu s § 37 odst. 3 správního řádu. Dále předeslala, že postup správních orgánů při zjišťování skutkového stavu je v rozporu se zásadou materiální pravdy a s vyšetřovací zásadou dle § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
5. Podle žalobkyně nebylo prokázáno naplnění všech znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 285/2020 Sb. (dále jen „zákoník práce“). Pokud jde o vztah podřízenosti a nadřízenosti, žalobkyně zdůraznila, že pan V. vypověděl, že některé zakázky musel odmítnout z důvodu časové zaneprázdněnosti a že zakázky řeší jen tehdy, má-li na ně čas. Vypáčení odměny představuje pouze pomocné kritérium pro dovození vztahu podřízenosti a nadřízenosti. Správní orgány význam této skutečnosti ve svých závěrech nadhodnotily. Ke znaku výkonu práce jménem zaměstnavatele uvedla žalobkyně, že tento znak se může jevit jako naplněný. Skutečnost, že se pracovník jeví jiným osobám jako zaměstnanec, může být ale jen doplňkovým kritériem. Nadto z výpovědí svědků vyplynulo, že ani jeden z nich nevystupoval vůči zákazníkům napřímo. Ke znaku výkonu práce dle pokynů zaměstnavatele odkázala žalobkyně na obsah uzavřené smlouvy o spolupráci, z níž plyne, že žalobkyně měla povinnost upřesnit pokyny k výkonu činnosti na žádost protistrany (pana V.). Ačkoliv podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. 21 Cdo 342/2019, je zaměstnavatel oprávněn dávat zaměstnanci pokyny, v dané věci tomu tak nebylo. Naopak žalobkyně se zavázala poskytnout informace a podklady pro výkon činnosti pouze na žádost pana V. Svědci nikdy neuvedli, že by pracovali podle pokynů žalobkyně. Je třeba odlišit, že pokyny nezávislému subjektu mohou směřovat zejména k výsledku činnosti, zatímco u zaměstnance mohou směřovat i k postupu a způsobu výkonu činnosti. Žalobkyně dávala panu V. pokyny, ale ty se týkaly jen toho, co má udělat, nikoliv jakým způsobem. K osobnímu výkonu činnosti žalobkyně uvedla, že nebyl zjištěn zájem žalobkyně na osobním výkonu práce. Žalobkyni bylo jedno, zda činnost provede pan V. nebo jiná osoba, a osobní prvek tak chybí. Navíc

žalobkyně odkázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004-70, č. 572/2005 Sb. NSS, podle něhož je třeba hodnotit i soustavnost činnosti a zda je vykonávána pro jeden nebo více subjektů. Svědci vypovídali, že vykonávali práci pro více subjektů a že pro žalobkyni ji vykonávali spíše nárazově.

6. Dále žalobkyně namítá, že nebyly naplněny ani podmínky výkon závislé práce dle § 2 odst. 2 zákoníku práce. Pan V. dostával od žalobkyně odměnu, která se ale odvíjela od rozsahu provedené činnosti, a nešlo o stálou mzdu. Pan V. uzavřel s žalobkyní smlouvu o pronájmu a práci vykonávala na vlastní náklady a vlastní odpovědnost. Pokud žalovaný uvedl, že pan V. nemohl vědět, co má pronajato, a na pracovišti neměl vyhrazeno konkrétní místo, poukázala žalobkyně na výpověď pana V., jenž uvedl, že zakázky zpracovává na svém pracovním stole, a dal tak najevo, že je mu známo, jaké místo je pro něj vyhrazeno. Pan V. rovněž neslo osobní odpovědnost na základě smlouvy o spolupráci, neměl pevně stanovenou pracovní dobu pro výkon činnosti a už vůbec dobu, kdy by byl povinen být připraven na pracovišti k výkonu činnosti. Žalobkyně konkrétní dobu přítomnosti v provozovně nevyžadovala ani nevynucovala. Nesplnění uvedených podmínek podle žalobkyně svědčí o tom, že nešlo o pracovněprávní vztah.
7. V rámci posledního žalobního bodu žalobkyně poukázala na skutečnost, že v případě pana É., ve vztahu k jehož činnosti bylo také řízení o přestupku zahájeno, nakonec správní orgán prvního stupně řízení zastavil, jelikož v jeho případě zjištěné okolnosti zpochybňují výkon závislé práce. Podle žalobkyně ale byl způsob výkonu činnosti pana V. i pana É. obdobný a nebylo mezi nimi podstatných rozdílů, které by založili důvod pro odlišné posouzení.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech vyslovených v napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění odkazuje. Zjištěný skutkový stav se podle žalovaného opírá o podklady a důkazy provedené během správního řízení. Pokud jde o odlišné posouzení výkonu činnosti pana V. a pana É., žalovaný uvedl, že v případě pana É. vyvstali pochybnosti o povaze činnosti, které se nepodařilo vyvrátit, a proto správní orgán postupoval v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. K námitce týkající se odůvodnění námitek proti kontrolním zjištěním žalovaný uvedl, že v případě úkonů podle části čtvrté správního řádu se § 37 správního řádu užije *obdobně*, přičemž za obdobný postupem lze považovat i faktické poskytnutí lhůty k odstranění vad podání. Správní orgán I. stupně v daném případě vyčkal s vypravením vyrozumění o zamítnutí námitek po dobu 20 od jejich doručení (celkem 35 dnů od doručení kontrolního protokolu zástupci žalobkyně). Žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech i z toho důvodu, že vypořádání námitek nezakládá, nemění ani nezpůsobuje zánik práv žalobkyně. Žalobkyni nebyla odňata možnost uplatnit procesní práva v přestupkovém řízení.

Ústní jednání

9. Dne 19. 12. 2024 proběhlo ve věci ústní jednání. Při něm účastníci setrvali na svých stanoviscích obsažených v předchozích písemných podáních. Žalobkyně znovu zdůraznila, že nebyly naplněny znaky závislé práce. Ze shromážděných důkazů nevyplývalo, že by pan V. jednal jménem žalobkyně vůči třetím osobám. K výkonu práce podle pokynů zaměstnavatele, žalovaný směřuje tento znak se znakem nadřízenosti a podřízenosti. Žalovaný nevysvětlil, jaký je rozdíl mezi udílením pokynů zaměstnanci a udílením pokynů zhotoviteli v rámci smluvního vztahu. Žalobkyně neudílela pokyny ke způsobu a postupu

provedení práce. Závěry žalovaného ohledně vztahu nadřízenosti a podřízenosti jsou zcela v rozporu se shromážděnými důkazy. Na posouzení věci nemá vliv skutečnost, že tutéž práci u žalobkyně vykonával vedle pana V. též jiný zaměstnanec. Z výpovědi pana V. navíc plyne, že vůle stran byla jednoznačně taková, aby vztah s žalobkyní měl povahu obchodního vztahu.

10. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Pokud jde o námitku týkající se procesního pochybení správního orgánu I. stupně, poukázal na závěry vyslovené v usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2022, čj. 10 A 65/2022-9.

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
12. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.

Posouzení věci soudem

13. Soud se v první řadě zabýval uplatněnou námitkou procesního charakteru. Žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně zamítl její námitky proti kontrolním zjištěním dříve, než uplynula lhůta, v níž se žalobkyně zavázala původně blanketní námitky odůvodnit.
14. Z obsahu předloženého kontrolního spisu plyne, že kontrola v provozovně žalobkyně byla provedena ve dnech 7. a 13. 8. 2020. Protokol o kontrole byl žalobkyni doručen dne 3. 9. 2020. Žalobkyně podala námitky proti kontrolnímu zjištění dne 18. 9. 2020, tedy v poslední den pro uplatnění námitek proti kontrolnímu zjištění podle § 13 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“). Námitky podala v blanketní podobě. Uvedla pouze, že námitky odůvodní nejpozději do dne 9. 10. 2020. Správce daně, aniž by žalobkyni vyzval k odstranění vad podání, žalobkyni zaslal dne 8. 10. 2020 vyrozumění o zamítnutí námitek ze dne 6. 10. 2020, v němž uvedl, že uplatněné námitky jsou blanketní a nesměřují do kontrolního zjištění.
15. Soud při posouzení zákonnosti postupu správního orgánu I. stupně vychází z premisy, že § 13 kontrolního řádu stanoví toliko lhůtu pro podání námitek proti kontrolnímu zjištění. Z jeho znění však nevyplývá, že by jejich náležitosti stanovené v § 13 odst. 2 kontrolního řádu bylo možno uvést, případně doplnit pouze ve lhůtě pro podání námitek. Pro uplatnění důvodu nesouhlasu s kontrolním zjištěním jako jedné z předepsaných náležitostí námitek tedy není zákonem stanovena koncentrační lhůta, tak jako je tomu např. u obdobného institutu žalobních bodů podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. Kontrolní řád nevylučuje, aby kontrolovaná osoba uplatnila námitky blanketní formou v zákonem stanovené lhůtě a až po jejím uplynutí doplnila důvody nesouhlasu s kontrolním zjištěním.
16. Jak plyne z ustálené judikatury NSS (srov. usnesení NSS ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001-68, rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012-29, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28), obecně platí, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění,

jež mohou být podkladem pro další postup správního orgánu. Jeho obsahem nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, s výjimkou případů, kdy je v něm výslovně uložena kontrolované osobě nějaká povinnost. Obdobně ani vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu nikterak nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. *„Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost“* (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2008, čj. 8 Afs 152/2006-144). Jak také uvedl NSS v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, čj. 9 As 28/2009-30, *„[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná“*.

17. Podle § 28 kontrolního řádu se v řízení podle kontrolního řádu postupuje subsidiárně podle správního řádu. Podle rozsudku NSS ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 105/2018-36, se subsidiárně aplikuje primárně čtvrtá část správního řádu, protože podle § 158 odst. 1 téhož zákona *„[u]stanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.“* Přitom podle § 154 správního řádu (tj. ustanovení zařazeného do čtvrté části správního řádu) lze aplikovat § 37 správního řádu *obdobně* i na postupy podle části čtvrté správního řádu (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, čj. 5 A 16/2017-27).
18. Bylo tedy povinností správního orgánu I. stupně postupovat při odstranění vad námitek proti protokolu o kontrole obdobně dle 37 odst. 3 správního řádu, tj. pomoci nedostatky odstranit nebo žalobkyni vyzvat k jejich odstranění v přiměřené lhůtě. Správní orgán I. stupně pochybil, neboť nejenže nevyzval žalobkyni k doplnění odůvodnění námitek v přiměřené lhůtě, ale navíc ani nevyčkal s vyřízením námitek alespoň do dne, kdy žalobkyně sama avizovala doplnění námitek (do dne 9. 10. 2020). Vyrozumění o zamítnutí námitek vyhotovil správní orgán I. stupně již dne 6. 10. 2020 a následně je dne 8. 10. 2020 žalobkyni doručil.
19. Soud se proto musel zabývat otázkou, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V této souvislosti poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, čj. 1 Ads 33/2015-64, podle něhož je namíste *„na listiny porízené v rámci provedené kontroly u žalobce pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, resp. u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin.“* Protokol o kontrole i kontrolní zjištění v něm obsažená slouží toliko jako jeden z podkladů pro zjištění stavu věci, jehož závěry navíc nejsou pro správní orgán v navazujícím řízení závazné. Žalobkyně měla i po zahájení přestupkového řízení možnost kdykoliv uplatnit argumentaci, kterou by skutečnosti a závěry správního orgánu I. stupně uvedené v protokolu o kontrole zpochybnila anebo vyvrátila.
20. Soud se proto ztotožňuje se závěry Městského soudu v Praze v usnesení čj. 10 A 65/2022-9, které sice byly vysloveny v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, ale přeneseně je lze vztáhnout i na posouzení této věci. Pochybení správního orgánu I. stupně při vypořádání uplatněných blanketních námitek proti kontrolním zjištěním samo o sobě

nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně sice ztratila možnost doplnit blanketní námitky, což mohlo ovlivnit obsahovou stránku kontrolních zjištění (pokud by doplněné námitky byly dostatečně přesvědčivé). Přesto však žalobkyně měla možnost se bránit v řízení o přestupku, v němž bylo teprve vydáno rozhodnutí, kterým bylo zasaženo do jejích práv a povinností. Vytýkané pochybení správního orgánu I. stupně proto nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

21. První žalobní bod proto není důvodný.
22. Žalobkyně dále namítá, že orgány inspekce práce neprokázaly, že činnost vykonávaná panem V. představuje závislou činnost, a že tento závěr nemá oporu ve shromážděných podkladech. Klíčovou otázkou tedy je, zda bylo v daném případě prokázáno naplnění znaků závislé činnosti ve smyslu § 2 zákoníku práce.
23. Soud předesílá, že v daném případě jde o přezkum rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku. Úkolem správního orgánu v řízení o přestupcích je v obecné rovině zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k závěru, zda byl určitý přestupek spáchán. Je přitom notorií, že naplnění znaků skutkové podstaty přestupku musí být na základě shromážděných podkladů a důkazů prokázáno *nade vší rozumnou pochybností*. Nepodaří-li se provedenými důkazy prokázat vinu podezřelého s dostatečnou mírou jistoty, je třeba postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo* ve prospěch podezřelého (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 2 As 46/2005-55).
24. Dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti *se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 tohoto zákona.*
25. Dle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti *se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*
26. Dle § 2 odst. 1 zákoníku práce *je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*
27. Dle § 2 odst. 2 zákoníku práce *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.*
28. Dle § 3 zákoníku práce *závislá 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.*
29. Znaky závislé práce a jejich naplnění se NSS ve své judikatuře opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS shrnul, že těmito znaky jsou 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a 4. výkon práce jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů (jako specifický znak vyplývající z podřízenosti zaměstnance). Společným rysem znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce je pak 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.“ Dle NSS „smyslem uvedené úpravy je nepochybně odlišit závislou práci od jiných aktivit, přičemž tento cíl vystupuje na povrch zejména tehdy, když správní orgán zkoumá, zda zaměstnavatel neporušil svou zákonnou povinnost tím, že neumožnil zaměstnanci vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu, který je k tomu určen. Pojem závislé práce tak musí být vykládán tak, aby obsáhl veškeré formy zastřených pracovních vztahů, stejně jako práci vykonávanou bez náležité protihodnoty, např. práci „na zkoušku“ nebo práci vykonávanou pod hrozbou násilí či jiné újmy. Zároveň však nesmí tento pojem zcela ztratit obrysy, aby správní orgány nezaměňovaly závislou práci s ryze obchodními vztahy, s nefalšovaným samostatným podnikáním nebo s upřímnou mezilidskou výpomocí, ať již v podobě služby blízkému člověku či nezištné laskavosti.“

30. Cílem vymezených znaků závislé práce ve vztahu k nelegální práci je zejména zabránit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy. Je proto zcela zásadní posuzovat soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy v souladu s § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Z povahy věci tedy nemůže být rozhodující, jak je formálně upravena činnost pracovníka (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, a ze dne 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27). Pro faktické posouzení smluvního vztahu nemůže být podstatné ani to, že zdánlivou vůlí stran bylo založení obchodněprávního vztahu, neboť i takový projev vůle může zastírat skutečný obsah a účel vztahu, jímž je výkon závislé práce. Není tedy omezením autonomie vůle stran, jestliže správní orgán zkoumá, zda je právní jednání nejen formálně, ale i svým obsahem projevem skutečné vůle uzavřít a plnit obchodněprávní vztah. Právě rozdíl mezi formálním a skutečným projevem vůle je totiž typický pro obcházení kogentní právní úpravy pracovněprávních vztahů (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Ads 225/2018-29).
31. Nutnost zkoumání faktického vztahu předpokládá, že správní orgán zjišťuje stav věci tak, aby porovnal a ověřil, zda formální smluvní vztah odpovídá skutečnému postavení a činnosti pracovníků. Pro zjištění stavu věci proto bude podstatné i subjektivní vnímání dotčených pracovníků a souvisejících osob. Naopak skutečnost, zda mezi stěžovatelkou a pracovníkem je či není přímý smluvní vztah, či zda je tento smluvní vztah platný, je pro posouzení naplnění znaků závislé práce irelevantní. Formální smluvní vztah, ať už existuje či neexistuje, není způsobilý prokázat, že přestupek nebyl spáchán, neboť podstatou zastřeného pracovněprávního vztahu jako formy výkonu nelegální práce je právě to, že formální úprava soukromoprávního vztahu neodpovídá jeho skutečnému obsahu (shodně viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2022, čj. 1 Ads 60/2021-41).
32. Soud plně souhlasí s žalovaným v tom, že předložená smlouva o spolupráci uzavřená mezi panem V. a žalobkyní sama o sobě neprokazuje, že vykonávaná činnost neměla povahu závislé práce ve smyslu § 2 zákoníku práce. Smlouva o spolupráci totiž představuje jen formální doklad o povaze právního vztahu, avšak pro posouzení věci je rozhodné, zda tomuto formálně právnímu smluvnímu vztahu odpovídá i faktický stav.
33. Podle rozhodnutí o přestupku a napadeného rozhodnutí je žalobkyni kladeno za vinu, že umožnila výkon nelegální závislé práce panu V. Pokud jde o činnost pana É., orgány státní

inspekce práce naopak dospěli k závěru, že zjištěné okolnosti vyvolávají pochybnosti o tom, zda jednání žalobkyně naplnilo znaky přestupku. Tomu odpovídá také výrok prvostupňového rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně řízení o přestupku v této části zastavil. Soud však má za to, že obdobné pochybnosti, které orgány státní inspekce práce shledali u pana Ě., existují i ve vztahu k otázce, zda závislou činnost pro žalobkyni vykonával pan V.

34. Pochybnost nemá soud o tom, že pan V. vykonával činnost pro žalobkyni osobně a soustavně (dlouhodobě). Z obsahu smlouvy o spolupráci i z předložených vyúčtování plyne, že ze strany pana V. nešlo o jednorázovou či nahodilou činnost. Smlouvu o spolupráci uzavřely strany v únoru 2020, přičemž pan V. svoji činnost pro žalobkyni vykonával nejméně do 7. 8. 2020, kdy správní orgán I. stupně zahájil kontrolu. Vyúčtování, na jejichž základě měl pan V. vystavovat faktury, svědčí o tom, že činnost pro žalobkyni vykonával opakovaně, soustavně a dlouhodobě. Pan V. přitom uvedl, že k vyúčtování a fakturaci docházelo zpravidla jednou měsíčně podle počtu úkonů. I podle tvrzení, které jednatel žalobkyně uvedl na dotaz soudu u ústního jednání, předkládal pan V. žalobkyni vyúčtování za svoji činnosti a vystavoval faktury jednou za měsíc, což také potvrzuje, že šlo o dlouhodobou a opakující se činnost. Žalobkyně ostatně ani netvrdila, že by pan V. poskytoval své služby jen zcela nahodile a jednorázově.
35. Ani o osobním výkonu činnosti nemá soud pochybnosti. Z výpovědi pana V., z tvrzení žalobkyně ani z obsahu spisu nevyplývá nic co by zpochybňovalo skutečnost, že veškerou činnost vykonával osobně pouze pan V. a nikdo jiný, koho by pan V. provedením činnosti pověřil. Teoretickou možnost, že tak pan V. učinit mohl, sice nelze zcela vyloučit, ale fakticky se tak ani podle tvrzení žalobkyně nikdy nestalo, a to ani náznakem. Veškerou svěřenou činnost vykonával sám pan V. osobně.
36. Za neprokázané má však soud dva klíčové znaky závislé činnosti, a to provádění činnosti na základě pokynů žalobkyně a existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi ní a panem V. Oba tyto znaky nelze zcela ztotožnit, avšak jak poznamenal NSS ve shora citovaném rozsudku čj. 6 Ads 46/2013-35, existuje mezi nimi úzký vztah, neboť vydávání pokynů je zpravidla projevem nadřízenosti zaměstnavatele.
37. V dané věci správní orgány zdůraznily, že pan V. vykonával činnost v provozovně žalobkyně během provozní doby, a prováděl úkoly, jimiž ho pověřil jednatel žalobkyně. Z toho, že plnil tato zadání, dovodily, že se řídil pokyny žalované. Ze skutečnosti, že byl za tuto činnost odměňován, pak správní orgány dovodily, že je na žalobkyni hospodářsky závislý, což spolu se soustavností výkonu činnosti svědčí o vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Správní orgány neměly pochyb ani o tom, že pan V. vykonával činnost jménem žalobkyně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tyto důvody plně převzal a pouze je doplnil a rozšířil o navazující úvahy.
38. Podle názoru soudu je však hodnocení shromážděných podkladů a provedených důkazů zjednodušující a zejména zcela přehlíží závažné skutečnosti, které naopak nasvědčují opačnému závěru, že se nejednalo o závislou činnost.
39. Není pochyb o tom, že žalobkyně i pan V. ve své výpovědi uváděli, že pan V. provádí servisní zařízení na základě požadavků jednatele žalobkyně. Zakázky mu měl vždy předat a přidělit právě jednatel žalobkyně. To samo o sobě ale neodlišuje režim závislé činnosti od nezávislé spolupráce dvou podnikatelů. I v případě smlouvy o dílo nebo jiné obdobné

soukromoprávní smlouvy vždy objednatel definuje, co je předmětem díla, jinými slovy *přidělí zhotoviteli zakázku*. Podstatné je, zda je objednatel (zaměstnavatel) oprávněn dávat pokyny a provádět kontrolu ohledně postupu a způsobu provádění činnosti. V daném případě nebylo prokázáno, že by tomu tak bylo a správní orgány ani nezjišťovaly skutečnosti, které by mohly nasvědčovat tomu, že pan V. postupoval při provádění servisní činnosti dle pokynů žalobkyně, resp. jejího jednatele. Pan V. při výsledku uvedl, že vždy dostal pokyn k tomu, aby provedl servis, avšak kategoricky uvedl též to, že do provozovny docházel dle svých vlastních časových možností a sám si vybírá, kdy do provozovny přijde. Potvrdil také, že v některých případech provedení zakázek z důvodu časového vytížení odmítl. Tuto výpověď správní orgány nezpochybnily ani nevyvrátily, přestože zásadně vyvrací závěr o tom, že se pan V. při své činnosti řídil pokyny žalobkyně. Zároveň se správní orgány nikterak nezajímaly o to, zda jednatel žalobkyně nějakým způsobem řídil, resp. dával pokyny týkající se způsobu provádění servisu zařízení a zakázek, které byly panu V. přiděleny. Přestože by se jednalo o klíčové okolnosti, které by mohly prokázat závislou činnost, správní orgány se nezajímaly o to, zda žalobkyně dávala pokyny ohledně způsobu provádění servisu, používání software a náhradních dílů, anebo rozsahu poskytovaného servisu apod. Logicky tedy nelze žalobkyni přičítat, že činnost pana V. v podstatné míře řídila.

40. Ani skutečnost, že pan V. chodil na pracoviště v provozní době není silným důkazem pro závěr, že se řídil pokyny zaměstnavatele. Pokud V. neměl klíče a přístup do provozovny žalobkyně, pak fyzicky ani nemohl docházet v jinou dobu. Přitom sama skutečnost, že volným přístupem do provozovny nedisponoval, také není dokladem o tom, že jednal v závislosti na žalobkyni. Na tom, že smluvní partner podnikatele nedisponuje volným přístupem do provozovny podnikatele, není nic specifického a podezřelého. Pravidlem je spíše to, že podnikatel umožní volný přístup do provozovny pouze svým prověřeným zaměstnancům, nikoliv smluvním partnerům. Závěr o tom, že žalobkyně fakticky určovala panu V. pracovní dobu, neboť neměl do provozovny volný přístup, je absurdní již jen proto, že pan V. sám vypověděl, že do provozovny docházel podle svého uvážení a časových možností. Tuto výpověď, jak již bylo uvedeno, správní orgány nikterak nevyvrátily.
41. Jako argument pro závěr o vztahu nadřízenosti správní orgány dále použily vyplácení odměny panu V. za prováděnou servisní činnost. Je pravdou, že tuto okolnost uvádí judikatura jako jednu z indicií svědčící pro závěr, že jde o výkon závislé činnosti. Nelze ale opomenout, že úplata je znakem jak pracovně právních vztahů, tak i (zpravidla) soukromoprávních vztahů založených mezi podnikateli např. mezi objednatel a zhotovitelem díla. Úplatnost používá judikatura především k odlišení závislé činnosti od činností typu společenské služby a bezúplatné výpomoci, které jsou poskytovány bezplatně. Oproti tomu mezi soukromoprávním vztahem mezi podnikateli a pracovněprávním vztahem není z hlediska úplatnosti žádného podstatného rozdílu. Stěží si lze představit zhotovitele, který by prováděl dílo zcela bezplatně bez nároku na honorář nebo jinou ekonomickou výhodu. Podezřelá není ani konstrukce odměny pana V., která obsahovala výkonovou a časovou složku, spíše naopak, neboť v případě zaměstnaneckého poměru je pravidlem, že se platové ohodnocení odvíjí primárně od délky pracovní doby. Konečně ani skutečnost, že k vyúčtování odměny docházelo zpravidla v měsíčních intervalech není zásadně způsobila odlišit výkon závislé činnosti od smluvního vztahu mezi dvěma podnikateli.

42. Pokud jde o rozsah činnosti dle doložených vyúčtování, pan V. účtoval za provedenou servisní činnost vždy v rozsahu do cca. 40 hodin. Žalobkyně předložila 7 vyúčtování. Pouze k jednomu z nich předložila též fakturu vystavenou panem V., a to fakturu ze dne 31. 7. 2020. Žalovaný sice nezkoumal, za jak dlouhé období byla činnost v tomto rozsahu vykonána, ale pan V. uvedl, že fakturoval zpravidla jednou za měsíc, což následně potvrdil i jednatel žalobkyně při jednání před soudem. Pokud tedy byl pan V. odměňován za činnost vykonávanou v rozsahu necelých 40 hodin měsíčně, tj. cca. jednoho pracovního týdne za měsíc, pak to nesvědčí samo o sobě o tom, že šlo o zdroj příjmů, na němž by byl existenčně závislý. V kontextu s tím, že pan V. uváděl, že vykonává obdobnou činnosti i pro další subjekty, se jeví jako pochybný závěr žalovaného o tom, že jde o hlavní zdroj příjmů, na němž pan V. je závislý. Pan V. uváděl, že poskytuje služby vedle žalobkyně též cca 30 jiným osobám. Ani slovem se přitom nezmnínil, v jakém rozsahu těmto dalším blíže neurčeným zákazníkům poskytuje služby nebo jak vysoký výdělek z takové činnosti dosahuje. Při výsledku se správní orgán I. stupně na tuto okolnost pana V. neptal. Není tedy vyloučeno, že pro další zákazníky vykonával pan V. servisní činnost v tak velkém rozsahu, že tím získával obdobný nebo třeba i vyšší příjem. Existence více zdrojů příjmu, což správní orgány nepochybnily (zároveň se touto okolností ale blíže nezabývaly) zpochybňuje závěr o hospodářské závislosti pana V. na žalobkyni.
43. Pokud jde o používání prostředků poskytovaných žalobkyní k výkonu servisní činnosti, nelze popřít, že pan V. využíval prostory žalobkyně, kde měl mít podle nájemní smlouvy stůl určený k výkonu své činnosti a k tomu mu žalobkyně poskytovala i další blíže neurčené prostředky. Pan V. sám opakovaně uvedl, že ke své činnosti využívá stůl a prostředky poskytnuté žalobkyní podle nájemní smlouvy, kterou uzavřeli. Tato okolnost nasvědčuje spíše tomu, že mohlo jít o poměr obdobný závislé činnosti, neboť právě v případech pracovně právního poměru je činnost zpravidla vykonávána v místě určeném zaměstnavatelem a s využitím prostředků zaměstnavatele. Není to však železným pravidlem, neboť i v mnoha případech nezávislé činnosti může být činnost vykonávána v provozovně smluvního partnera. Důvodem může být podle soudu snížení logistických nákladů spojených s dopravou a urychlení vyřizování objednávek. Zásadní by podle názoru soudu bylo zaměřit se na otázku, zda pan V. využíval prostředky nezbytné k servisu dle své vlastní volby, anebo byl nutně odkázán jen na prostředky poskytnuté žalobkyní. Například pokud by byl odkázán pouze na náhradní díly poskytované žalobkyní, bylo by to jasnou indicií k tomu, že se řídil pokyny žalobkyně a že jednal v závislém postavení. Takovými okolnostmi se nicméně správní orgány nezabývaly.
44. Pokud jde o tezi žalovaného, že pan V. byl začleněn do organizační struktury žalobkyně, pak je třeba oponovat, že podle předložených výkazů vykonával pan V. činnost vždy v rozsahu do 40 hodin měsíčně. Zjevně tedy nebyl přítomen v provozovně žalobkyně každý den, ale jen v určité dny a hodiny, a to podle svého uvážení, jak vypověděl. Skutečnost, že působil v provozovně žalobkyně společně se zaměstnanci žalobkyně tak může nasvědčovat tomu, že se s nimi běžně stýkal a do určité míry mohl být vnímán i jako součást „týmu“ žalobkyně, nicméně nevyvrací vzniklé pochybnosti. Pokud se žalobkyně rozhodla umožnit panu V. výkon činnosti v její provozovně, což není nutně znakem závislé práce, pak byl kontakt se zaměstnanci i používání zázemí provozovny nevyhnutelné.
45. Pokud jde o okolnost, že tutéž činnost jako pan V. měl na provozovně vykonávat i jiný zaměstnanec žalobkyně, sama o sobě neprokazuje, že oba vystupovali ve srovnatelném

postavení. Podstatnou by se tato okolnost stala v okamžiku, kdy by bylo prokázáno, že se oba srovnatelně řídili pokyny žalobkyně, byli jí podřízeni a že u obou byly naplněny znaky závislé činnosti. V případě pana V. o tom panují vážné pochybnosti, jak bylo uvedeno výše.

46. Přičetl-li žalovaný k tíži žalobkyně, že nepředložila vystavené faktury, jimiž vyúčtovala panu V. nájemné za pronájem pracovního místa (stolu), nářadí a dalšího vybavení, je třeba poukázat na to, že s ohledem na rozložení důkazního břemen to byly správní orgány, kdo měl tuto okolnost prokazovat. Správní orgán I. stupně ani žalovaný však žalobkyni k předložení faktur ani nevyzvaly. Není též podstatné, jak určitě či neurčitě pan V. a žalobkyně vymezili předmět nájmu v nájemní smlouvě. S ohledem na princip smluvní volnosti mohly strany určit předmět této smlouvy i dodatečně. Pan V. od počátku, tj. již během kontroly uváděl, že má v provozovně pronajatý stůl a byl si tedy zřejmě jistý, o jaké místo jde. Názor, že pan V. nepřevzal do detence žádné prostory, a ani nemohl vědět, o jaké prostory jde, proto neobstojí.
47. Soud tedy shrnuje, že zjištěné skutečnosti, a především výpověď svědka pana V., jejíž pravdivost a věrohodnost správní orgány nezpochybnily a nevyvrátily, neumožňují učinit jasný závěr o tom, že šlo o výkon závislé práce. To platí tím spíš, že obdobné pochybnosti o povaze činnosti vyplynuly i v případě činnosti pana Ě. I on byl odměňován obdobným způsobem a i v jeho případě bylo zjištěno, že vedle činnosti pro žalobkyni vykonává výdělečnou činnost pro jiné subjekty (zákazníky). Odlišné posouzení povahy činnosti těchto osob podle soudu není opodstatněné, a podle soudu se nepodařilo správní orgánům prokázat skutečnosti, které by oba případy podstatně odlišovaly.
48. Za klíčové považuje soud dále i to, jakým způsobem byl skutek žalobkyně vymezen ve výroku o vině v rozhodnutí o přestupku. Žalobkyni bylo kladeno za vinu, že *dne 7. 8. 2020 umožnila panu J. V. výkon závislé práce spočívající v obsluze zákazníků – přejímání a vydávání zakázek, poskytování poradenství a servisu a inkasování plateb na pracovišti v provozovně žalobkyně*. O tom, co se na provozovně době kontroly dělo, však svědčí jen jedna jediná věta v záznamu o zjištění na místě ze dne 10. 8. 2020. V něm je stručně zmíněno, že *oba výše jmenovaní (pan Ě. a pan V.) přebírali od zákazníků další zakázky a vydávali zakázky objednané*. Dále popisuje záznam primárně činnosti, které v provozovně vykonával v době kontroly pan Ě. Co přesně dělal pan V. a jak si počínal, není v záznamu přesně zachyceno. Správní orgán I. stupně ani žalovaný tuto otázku v podstatě nezkoumaly ani v navazujícím řízení o přestupku. Pouze při výslechu pan V. na dotaz následně odpověděl, že v době kontroly byl v prodejním prostoru jen proto, aby použil tiskárnu. Přestože by bylo možné s takovým vysvětlením polemizovat, správní orgány tento zjevný rozpor neodstranily a vůbec se jím nezabývaly. Skutkové zjištění o tom, že pan V. obsluhoval zákazníky žalobkyně, přejímal a vydával jim zakázky, poskytoval poradenství a servis a inkasoval od nich platby jménem žalobkyně, proto nemá zhola žádný podklad ve shromážděných podkladech a provedených důkazech. Nelze přitom vyloučit ani pravdivost vysvětlení, které poskytl soudu při ústním jednání jednatel žalobkyně, a to že pan V. přijímal v provozovně žalobkyně i své vlastní zákazníky, a teoreticky tomu tak mohlo být i v době provádění kontroly dne 7. 8. 2020.
49. Soud tedy souhlasí se správními orgány v tom, že zjištěné okolnosti o činnosti pana V. a jeho vztahu s žalobkyní, a zejména též jeho jednání při provádění kontroly, založily vážné podezření, že šlo o výkon závislé činnosti, a tedy o výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Toto podezření se však v průběhu navazujícího řízení o

přestupku nepodařilo prokázat nade vší rozumnou pochybnost. Orgány státní inspekce práce proto neunesly důkazní břemeno, které je na ně v řízení o přestupcích kladeno.

50. Žalobní bod je důvodný.

Závěr a náklady řízení

51. Soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. Právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
52. Dokazování soud neprováděl pro nadbytečnost, neboť všechny důkazy navržené žalobkyní jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu, nejsou-li o něm pochybnosti, soud vychází bez dokazování.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a proto má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Náhradu tvoří soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a náklady spojené se zastoupením žalobkyně advokátem, které soud stanovil ve výši podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Žalobkyni náleží náhrada za tři úkony právní služby po 3 100 Kč, tj. v celkové výši 9 300 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast u ústního jednání soudu podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], k čemuž náleží paušální náhrada hotových výdajů v celkové výši 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni proto náleží i náhrada této daně v sazbě 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 124 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 19. prosince 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu