



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Petra Mikeše ve věci žalobkyně: **HENNLICH, s. r. o.**, se sídlem Českolipská 9, Litoměřice, zastoupená JUDr. Radkou Šumerovou, advokátkou se sídlem Turgeněvova 19, Litoměřice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2021, čj. 1109/1.30/21-6, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 1. 2024, čj. 15 A 36/2021-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním znaků závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce.

[2] Žalobkyně je podnikatelkou se zaměřením na distribuci a výrobu produktů v oblasti průmyslových technologií a jejich dodávek pro podniky.

[3] Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj rozhodnutím ze dne 6. 10. 2020 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Toho se dopustila tím, že porušila povinnost vyplývající z

§ 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jelikož umožnila na svém pracovišti P. Ž. nejméně v období od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2018 výkon práce organizace dopravy a správy a D. K. nejméně v období od 1. 1. 2017 do 20. 2. 2018 výkon práce dispečera dopravy, přičemž pracovní činnost těchto osob vykazovala znaky závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce a tyto osoby vykonávaly tuto závislou práci pro žalobkyni mimo pracovněprávní vztah. Tím umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 445 000 Kč.

[4] Oblastní inspektorát zjistil, že pracovní náplň P. Ž. byla vedoucí oddělení dopravy a správy. Formálně šlo o obchodněprávní vztah, který P. Ž. vykonával jako živnost. Totožnou činnost poté vykonával od 1. 10. 2018 v pracovněprávním vztahu. To je dle inspektorátu silnou indicií, že šlo o zakázaný švarcsystém. Pan Ž. v dané době vystavoval faktury pouze žalobkyni a byl na ni tak ekonomicky závislý.

[5] Paní K. pracovala jako dispečerka dopravy. Se žalobkyní nebyla v pracovněprávním vztahu. Svou činnost vykonávala téměř výlučně na pracovišti žalobkyně a za pravidelnou měsíční odměnu.

[6] Žalovaný prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Učinil pouze drobnou formulační úpravu výroku rozhodnutí, která není pro posouzení této kasační stížnosti relevantní. Žalovaný měl za to, že spáchání přestupku bylo jednoznačně prokázáno. U obou osob byly splněny všechny znaky závislé práce.

[7] Krajský soud zamítl žalobu žalobkyně. I on považoval všechny znaky závislé práce za splněné.

[8] Podotkl, že pro možnost zaměstnavatele využít k činnostem outsourcing by mělo jít o činnosti specializované. Nemělo by se jednat o běžné úkoly vyplývající z předmětu podnikání zaměstnavatele. U činností prováděných paní K. a panem Ž. šlo o běžné činnosti v souvislosti se zajištěním dopravy zboží žalobkyně, jako je organizování dopravy uvnitř žalobkyně a dispečerská činnost v souvislosti s dopravou zboží. Tyto činnosti povahově nebyly způsobilé k tomu, aby byly předmětem outsourcingu.

[9] Krajský soud dále uvedl, že je třeba odlišovat judikaturu, která se zabývá přímo přestupky spojenými s umožněním výkonu nelegální práce a vymezením znaků závislé práce, od daňové judikatury, která se zabývá závislou činností pro účely daně z příjmů. Účelem přestupku umožnění výkonu nelegální práce je omezení praktik, 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. Nicméně povaha pracovní činnosti paní K. a pana Ž. naplňovala i znaky závislé činnosti popsané v rozsudcích, které se zabývaly zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

[10] Závěry krajského soudu nejsou v rozporu ani se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, čj. 10 Ads 235/2021-31. Nejvyšší správní soud zde sice popisoval vztah pojmů závislá činnost a závislá práce, ale i v tomto rozsudku je konstatováno, že při výkladu pojmu závislá práce je nutno vycházet z § 2 odst. 1 zákoníku

pokračování

práce a hodnotit naplnění jednotlivých definičních znaků závislé práce. Takto krajský soud postupoval a dospěl k závěru, že paní K. a pan Ž. pro žalobkyni vykonávali závislou práci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[11] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně především namítala, že ani u jedné osoby nebyly naplněny definiční znaky nelegální práce. Nebyl naplněn zejména prvek vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Krajský soud pochybil, pokud uvedl, že na tento případ nelze použít judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně daně z příjmů. Krajský soud také chybně uvedl, že stěžovatelka nemohla outsourcovat činnosti těchto dvou osob.

[12] Stěžovatelka také v kasační stížnosti zopakovala své žalobní námitky ohledně vad dokazování ve správním řízení a porušení zásady volného hodnocení důkazů.

[13] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Měl za to, že rozsudek krajského soudu je správný a netrpí žádnou vadou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.1 Definiční znaky závislé práce byly splněny

[14] Krajský soud správně vyšel z definice závislé práce v § 2 odst. 1 zákoníku práce. Podle tohoto ustanovení *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.*

[15] Krajský soud odkázal i na přílehlavou judikaturu, která potvrzuje, že tato zákonná definice obsahuje čtyři prvky, které musí být splněny kumulativně: práce je a) vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, b) jménem zaměstnavatele, c) podle pokynů zaměstnavatele a d) zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, čj. 10 Ads 235/2021-31, bod 24).

[16] Na druhou stranu krajský soud nepřesně uvedl, že pro výklad pojmu závislé práce ve smyslu § 2 zákoníku práce nejsou relevantní judikатурní závěry učiněné při rozhodování o (ne)závislosti činnosti ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka správně poukazuje na právě citovaný rozsudek čj. 10 Ads 235/2021-31, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že činnost vykonávaná v pracovněprávním vztahu, tedy závislá práce, je jednou z podob závislých činností. I z daňové judikatury vykládající pojem závislá činnost, tak lze vycházet při výkladu pojmu závislá práce v zákoníku práce. Tato nepřesnost v odůvodnění rozsudku krajského osudu však nemá žádný vliv na jeho zákonnost.

[17] Krajský soud totiž v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že povaha pracovní činnosti paní K. a pana Ž. naplňuje i znaky závislé činnosti popsané v rozsudcích, které se zabývaly závislou činností dle zákona o daních z příjmů. Především se však vypořádal i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu, čj. 10 Ads 235/2021-31. S odkazem na tento rozsudek uvedl, že

při výkladu pojmu závislá práce je nutno vycházet z § 2 odst. 1 zákoníku práce a hodnotit naplnění jednotlivých definičních znaků závislé práce.

[18] Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou obecně souhlasí i v tom, že relevantní v těchto sporech může být judikatura z oblasti daňové, která zavedla pojem *obojetná činnost*. To nakonec Nejvyšší správní soud již připustil právě v opakovaně citovaném rozsudku čj. 10 Ads 235/2021-31. Obojetná činnost je činnost, která není ani ryze nezávislá, ovšem ani ryze závislá. Pokud tedy nejde o předstírání samostatnosti a zastírání skutečného stavu (spočívajícího v ryze závislé činnosti) ani o zneužití práva, nespadá obojetná činnost daňověprávně do kategorie nedovoleného švarcsystému. Je zřejmé, že kategorie obojetných činností zahrnuje jak závislou práci, tak i jednání, která za závislou práci označit nelze (a lze je současně označit buď za závislou, nebo nezávislou činnost). Nejvyšší správní soud však v tomto rozsudku také zdůraznil, že při rozhodování o přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nepostačí, pokud určité jednání pojmově spadá do kategorie obojetných činností, ale je třeba v konkrétnostech hodnotit, zda naplňuje jednotlivé znaky závislé práce (bod 16).

[19] Toto dělení činností tak není určující pro nyní posuzovaný případ. V zásadě jen ukazuje, že existují činnosti, které mohou být vykonávány jako závislá práce i nezávisle. Zda v daném případě jde o závislou práci záleží právě na posouzení kritérií v § 2 odst. 1 zákoníku práce. Na ty je třeba se soustředit i v nyní posuzované věci.

[20] V konečném důsledku nepodstatná pro tento případ je i argumentace stěžovatelky, že mohla činnost zajišťování dopravy svého zboží outsourcovat. To je jistě pravda. Je myslitelné, aby podnikatel, který se primárně zabývá nákupem a prodejem zboží, veškeré činnosti související s dopravou zboží outsourcoval na jiného podnikatele. Může je však také vykonávat svými zaměstnanci. I z tohoto pohledu tak zásadní otázkou v této věci je, zda konkrétní činnost dvou osob u stěžovatelky naplňovala znaky závislé práce, či nikoliv.

[21] Argumentace stěžovatelky se soustřeďuje na první ze znaků závislé práce – vztah nadřízenosti a podřízenosti.

[22] Podstatou tohoto znaku závislé práce je, že zaměstnavatel je oprávněn dávat zaměstnanci pokyny a zaměstnanec je povinen tyto pokyny respektovat. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu podřízenost zaměstnance typicky vyvěrá z osobní (ať již ekonomické, či jiné) závislosti zaměstnance a jde o 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 být ovšem naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázáno, musí správní orgán zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou. Pobírání odměny přitom představuje typickou skutečnost, která věrohodně prokazuje závislé postavení zaměstnance na zaměstnavateli – ovšem jen tvoří-li tato odměna ne nutně jediný, ale ekonomicky významný zdroj zaměstnancových příjmů. Definiční prvek závislosti je dán zejména povahou vykonávané činnosti a také tehdy, pokud se jedná o činnost dlouhodobou a pracovněprávní vztah měl být uzavřen především v zájmu osoby tuto činnost vykonávající, jelikož neuzavření tohoto vztahu ji v konečném důsledku poškozuje (citovaný rozsudek čj. 10 Ads 235/2021-31, bod 27).

pokračování

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že správní orgány shledaly několik okolností, které ve svém souhrnu přesvědčivě svědčí existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi stěžovatelkou a oběma osobami.

[24] Paní K. vypověděla, že sama vnímala své podřízené postavení. Odměna za práci pro stěžovatelku činila pro ni také podstatný příjem (více než 50 %). Pro závěr o závislé práci je také zásadní, že práci z velké části prováděla v prostorách stěžovatelky, kde měla k dispozici kancelář s běžným vybavením. Měla také vizitky poukazující na pracovní zařazení u stěžovatelky v oddělení dopravy s e-mailovou adresou @hennlich.cz. I dle Nejvyššího správního soudu tyto skutečnosti prokazují, že paní K. byla začleněna do podniku stěžovatelky, což je další ze znaků pro posouzení skutečného druhu smluvního poměru. Šlo také o dlouhodobý vztah. Paní K. takto pracovala od roku 2011.

[25] Posouzení závislosti práce je výsledkem hodnocení komplexní situace (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 5 Ads 208/2019-33, bod 19). Nezávisí tedy na existenci jedné okolnosti či indicie. Závěr o závislosti práce vyvěrající z více faktorů nelze zvrátit poukazem na to, že paní K. svou činnost nevykonávala výlučně v prostorách stěžovatelky. Zaměstnanci v pracovněprávním vztahu běžně vykonávají práci pro zaměstnavatele mimo prostory zaměstnavatele. Jde však o jeden díl komplexní skládky, ze které lze usuzovat na povahu práce.

[26] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i ohledně hodnocení povahy práce pana Ž. Vztah nadřízenosti a podřízenosti byl dán již hospodářskou závislostí na stěžovateli. Pro pana Ž. šlo v relevantním období o jediný zdroj příjmů. Nicméně nešlo o okolnost jedinou, na které by rozhodnutí správních orgánů bylo výlučně postaveno. Obecně má totiž stěžovatelka pravdu, že pouze tato hospodářská závislost nemusí být vždy dostatečným důvodem pro závěr o existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti.

[27] Pan Ž. byl nicméně také začleněn do organizační struktury stěžovatelky. Pracovníci stěžovatelky jej vnímali jako svého nadřízeného. To vypověděla nejen paní K., ale i svědkyně B. a S. Ty vypověděly, že pana Ž. i dříve braly „intuitivně jako svého nadřízeného“, respektive jako že „byl nade mnou“. Krajský soud poukázal i na výpověď jednatele stěžovatelky, že to byl pan Ž., kdo v rámci dopravy dával pokyny.

[28] Nešlo také v žádném případě o nějakou nahodilou, krátkodobou činnost, což by mohlo naznačovat, že nejde o vztah podřízenosti a nadřízenosti. Pan Ž. činnost organizace dopravy a správy vykonával pro stěžovatelku 26 let.

[29] Stěžovatelka dále argumentuje, že ani u jedné ze dvou osob nevykonávala intenzivní dohled, jak jej zmiňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 Ads 235/2021-31. To však není rozhodující. Posouzení nadřízenosti a podřízenosti bude vždy záviset na konkrétních skutkových okolnostech případu. V některých případech může být relevantní otázka dohledu, v jiných nikoliv. Nejde o indicii, která by musela být přítomna ve všech případech a pokud není splněna, tak nepůjde o vztah nadřízenosti a podřízenosti. Ten může vyplývat i z jiných okolností. Tak tomu je právě v tomto případě.

[30] To samé platí pro argumentaci, že tyto dvě osoby neevidovaly svou pracovní dobu a do prostor stěžovatelky přicházely a odcházely dle svého rozhodnutí. Ani tyto okolnosti nejsou nezbytnou podmínkou pro závěr o existenci závislé práce. I zaměstnanci můžou mít různě nastavenou flexibilitu pracovní doby a s tím spojenou evidenci. Stěžovatelce lze přisvědčit, že jde o indicii, která hovoří spíše proti existenci závislosti. Není však v tomto konkrétním případě schopna převážet výše zmíněné okolnosti, které pro závislost svědčí.

[31] Nejvyšší správní soud vnímá, že z dokazování vyplývá, že pan Ž. nebyl v pracovněprávním vztahu se stěžovatelkou zcela dobrovolně. Chtěl si zachovat nezávislost. Nicméně, byť v některých hraničních situacích může být vůle stran určitým indikátorem, zda jde o práci závislou či nezávislou, nebude tomu tak tehdy, jsou-li jednoznačně naplněna všechna kritéria v § 2 odst. 1 zákoníku práce. Toto ustanovení vůli stran jako kritérium pro hodnocení povahy práce neobsahuje.

[32] Stěžovatelka má pravdu v tom, že rozhodnutí o přestupku zasahuje do její svobody podnikání chráněné čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť ji fakticky omezuje v tom, jak má provozovat své podnikání. Tedy, že nemůže s osobami, jejichž činnost naplňuje znaky závislé práce, uzavírat jiné druhy vztahů než pracovněprávní. Nicméně, jak již stěžovatelce vysvětlil krajský soud, nejde o právo absolutní. Lze jej při zachování určitého vztahu rozumnosti omezit zákonem. To se stalo v tomto případě.

[33] Podle § 3 odst. 1 zákoníku práce závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu. Soulad této úpravy s Listinou základních práv a svobod Nejvyšší správní soud již kladně posoudil v rozsudku ze dne 17. 9. 2018, čj. 9 Ads 357/2017-42, bod 28 (a shodně např. v rozsudku ze dne 25. 10. 2022, čj. 2 Ads 393/2020-38, bod 39), jak již také správně uvedl krajský soud. Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích s odkazy na judikaturu Ústavního soudu dovodil, že v případě, kdy jsou naplněny znaky závislé práce, mají smluvní strany omezenou smluvní volnost a musí respektovat zákonný příkaz, aby tato práce byla vykonávána v základním pracovněprávním vztahu. Proto není ani rozhodující vůle či záměr účastníků těchto vztahů. Není tedy ani rozhodné, že ani jedna z osob nechtěla být u stěžovatelky v rozhodném období zaměstnána.

[34] Nejvyšší správní soud tedy shledal tyto kasační námitky jako nedůvodné.

III.2 Vady řízení

[35] Stěžovatelka v části II. kasační stížnosti namítá vady správního řízení. Tato část kasační stížnosti je však z podstatné části doslova opsaná žaloba. Jiné jsou pouze odstavce 5, 16-17 a 27-28. Nejvyšší správní soud tak připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 soudního řádu správního). K jejímu věcnému projednání je tedy zapotřebí, aby stěžovatel cíleně reagoval právě na rozhodnutí krajského soudu a krajským soudem kvalifikovaným způsobem vyslovené závěry. Stěžovatel v kasační stížnosti nemůže opakovat, natož doslova, žalobní argumentaci, pokud krajský soud na žalobu reagoval vlastní svébytnou argumentací. Taková opakovaná argumentace nepředstavuje přípustné kasační námitky, které by Nejvyšší správní soud mohl vypořádat. Nejvyšší správní soud z této části kasační stížnosti tedy pouze věcně posoudí tu argumentaci, která cíleně reaguje na rozsudek krajského soudu.

pokračování

[36] Stěžovatelka namítá, že nepřipuštění otázek při výslechu svědkyně paní K. a důkazů k její věrohodnosti je porušením práva na spravedlivý proces ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že výslech svědka, jako celé dokazování ve správním řízení, provádí správní orgán (§ 82 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Úřední osoba, která výslech provádí, má, obdobně jako tomu je v trestním řízení, možnost některé otázky nepřipustit. Pokládané otázky musí být relevantní k projednávanému případu. V dané věci správní orgán i krajský soud měly za to, že otázky zástupkyně stěžovatelky při výslechu paní K. relevantní nebyly. Takový postup není obecně porušením práva na spravedlivý proces.

[37] Krajský soud se zabýval i otázkou věrohodnosti této svědkyně (body 64-66 rozsudku). S jeho závěry stěžovatelka v kasační stížnosti nepolemizuje. Pouze uvádí, že krajský soud zde nepřipustně sám hodnotil důkazy. To však krajský soud nečinil. Pouze reagoval na žalobní námitky stěžovatelky zpochybňující věrohodnost svědkyně.

[38] Stěžovatelka dále namítá, že z napadeného rozsudku není zřejmé, jakým způsobem správní orgány a krajský soud dospěly k závěru, že paní K. a pan Ž. byli začleněni v organizační struktuře stěžovatelky.

[39] Krajský soud tuto okolnost zmínil jako jeden z faktorů svědčících pro závěr, že u obou osob šlo o závislou práci. Přitom uvedl konkrétní důvody, proč se tak domnívá. U paní K. krajský soud poukázal na e-mailové pokyny výkonu práce (zajištění dopravy) a vizitky, na kterých bylo i uvedeno pracovní zařazení svědkyně K. u žalobkyně v oddělení dopravy. U pana Ž. krajský soud poukázal mimo jiné na skutečnosti, že jej zaměstnanci považovali za nadřízeného, či že schvaloval faktury vystavené stěžovatelce. Dle Nejvyššího správního soudu jde v tomto ohledu o plně přezkoumatelné závěry krajského soudu.

[40] Stěžovatelka nakonec krajskému soud vytyká, že přehlédl, že kromě důkazů založených do správního spisu paní K. a svědeckou výpověď paní K., všechny ostatní důkazy nasvědčují tomu, že k naplnění všech znaků závislé práce nedošlo. Tak tomu však není. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku poukázal i na jiné důkazy, které svědčí pro naplnění konkrétních znaků závislé práce. Jde například o svědecké výpovědi dalších svědků (viz bod [27] výše).

[41] Ani tyto námitky, do té míry co polemizují s krajským soudem, a jsou tedy přípustné, nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o

kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. února 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu