ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. D.**, zastoupen JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2016, č. j. 6016/1.30/15-5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 5. 2018, č. j. 31 Ad 6/2017 - 70,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 12. 2015, č. j. 15787/8.30/15-7, shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil panu M. K., nar. X, výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Pan K. vykonával jeden den v říjnu 2012, jeden den v listopadu 2012 a ve dnech 5. 12. a 12. 12. 2012 závislou práci (prodej sušeného ovoce, čajů a kmínu v mobilním stánku na Starém

náměstí v Rychnově nad Kněžnou) mimo pracovněprávní vztah. Za tento správní delikt uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 50.000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a potvrdil tak závěry správního orgánu I. stupně.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou krajský soud neshledal důvodnou a zamítl ji.

[4] Krajský soud poznamenal, že v dané věci již rozhodoval rozsudkem ze dne 2. 7. 2015, č. j. 31 Ad 17/2014 – 62, jímž zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2014, kterým žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty žalobci za totožný správní delikt ve výši 250.000 Kč. Správní orgány totiž postupovaly ve správním řízení podle zákona o zaměstnanosti ve znění, které stanovilo při postihu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) jako nejnižší možnou sankci částku 250.000 Kč. Tuto právní úpravu však následně zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, pro rozpor s ústavním pořádkem.

[5] Při přezkumu nyní napadeného rozhodnutí žalovaného se krajský soud ztotožnil se správními orgány v tom, že v posuzované věci byly naplněny všechny definiční znaky závislé práce, jak je stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb. NSS. Pan K. totiž vykonával práci soustavně (prokazatelně nejméně čtyřikrát během tří měsíců), osobně (prodával v mobilním stánku) a podle pokynů žalobce (který mu sděloval, jaké zboží a za jakou cenu má prodávat). Práci zároveň vykonával jménem žalobce (v rámci jeho podnikatelské činnosti a v jeho stánku) a ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance (odevzdával tržbu žalobci a za svou práci byl žalobcem odměňován). Skutečnost, že jsou pan K. a žalobce příbuzní na uvedeném nic nemění. Soud nepřisvědčil žalobci, že se jednalo o rodinný závod.

III. Shrnutí kasační stížnosti

[6] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a nepřezkoumatelnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžejní část kasační argumentace spočívá v tom, že správní orgány nepostupovaly podle závazných právních závěrů zrušujícího rozsudku krajského soudu ze dne 2. 7. 2015 (vydaného v téže věci, avšak v jiném složení senátu). Podle stěžovatele soud toto své dřívější rozhodnutí nepřípustně obešel a negoval v něm obsažené závěry, kterých se správní orgány obou stupňů nedržely. Krajský soud již v úvodu napadeného rozsudku konstatoval, že jediným důvodem zrušení dřívějšího rozhodnutí žalovaného v této věci

bylo, že v mezičase Ústavní soud judikoval, že uložení sankce ve výši 250.000 Kč, jež byla stěžovateli uložena původním rozhodnutím, je nepřípustné. Soud však zcela zamlčel skutečnost, že podle závěrů předchozího rozsudku měl správní orgán zkoumat, zda ve vztahu mezi žalobcem a údajně nelegálně zaměstnávanou osobou nešlo o jiný typ vztahu, např. o rodinný závod. Krajský soud tak své předchozí rozhodnutí zcela bagatelizuje, pokud prakticky konstatuje, že v dřívějším rozsudku nepostupoval soud správně, neboť v době, kdy mělo dojít k sankcionovanému jednání, právní řád ČR institut rodinného závodu neznal. Soud rovněž nepřípustně zkratkovitě uzavřel, že ve svém původním rozhodnutí nevyslovil názor, že by v této věci mělo jít o rodinný závod či občanskou výpomoc, ač je této otázce věnováno téměř 5 stran odůvodnění rozhodnutí, se závěrem, že v tomto směru mělo být vedeno dokazování.

[8] Namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud v bodu 29 uvedl, že pan K. neplnil svoje povinnosti být pojištěn, přestože při kontrole předložil svůj živnostenský list, z jehož držení plyne, že jmenovaný je účastníkem nejméně zdravotního ale i sociálního pojištění. V tomto je rozhodnutí v rozporu s objektivně zjištěnými skutečnostmi.

[9] Dále stěžovatel namítl, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je zásadní, jak posuzovaný vztah vnímají jeho účastníci. To však krajský soud v napadeném rozsudku opomíjí a tvrdí, že žalovaný takovou povinnost uloženou dřívějším rozhodnutím krajského soudu neměl, resp., že se s tímto vypořádal. Žalovaný či správní orgán I. stupně však nevyslechli ani stěžovatele ani pana K.. Krajský soud tak nekorigoval pochybení žalovaného spočívající v tom, že nerespektoval právní názor prezentovaný v dřívějším rozhodnutí krajského soudu, byť vynesený v jiném složení senátu.

[10] Krajský soud se též nevypořádal s žalobní námitkou, dle které je rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné, pouze bez bližší argumentace v bodě 30 uvedl, že rozhodnutí vnitřně rozporné nebylo. I v tomto je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nijak nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[13] Mezi účastníky řízení není sporu o skutkových okolnostech případu. Ve správním řízení bylo prokázáno, že pan K. prováděl jeden den v říjnu, jeden den v listopadu a dva dny v prosinci v mobilním stánku stěžovatele prodej sušeného ovoce, kmínu a čaje. Pan K. při kontrole uvedl, že pomáhal svému švagrovi (stěžovateli) na základě svého živnostenského oprávnění, zisk z prodeje předával švagrovi. Zmínil, že mu pomáhal jednou až dvakrát do měsíce, protože se jednalo o rodinný podnik, záleželo na uvážení švagra, jestli mu něco vyplatil. Stěžovatel předložil v rámci kontroly originály faktur (vystavených dne 28. 10. 2012 na částku 900 Kč, dne 29. 11. 2012 na částku 1.500 Kč, dne 6. 12. 2012 na částku 700 Kč a dne 14. 12. 2012 na částku 1.500 Kč) na vykládku a nakládku

zboží a zprostředkování prodeje, na nichž byl jako dodavatel uveden pan K. a jako odběratel stěžovatel. Fakturace byla ohodnocením tržby v daný den. Stěžovatel mimo jiné uvedl, že panu K. dával pokyny k práci na trzích a že uvažoval o uzavření pracovního vztahu.

[14] Předmětem sporu ve správním řízení a řízení před krajským soudem bylo, zda stěžovatel výše uvedeným jednáním spáchal správní delikt ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, podle kterého se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že „*umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2*“. Podle § 5 písm. e) bod 1 se nelegální prací rozumí „*výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah*“. Podle správních orgánů i krajského soudu se stěžovatel tohoto správního deliktu dopustil. Předmětem kasační argumentace je zejména otázka, zda žalovaný respektoval závazný právní názor rozsudku krajského soudu č. j. 31 Ad 17/2014 – 62, kterým soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného, jímž uložil stěžovateli za totožný delikt pokutu ve výši 250.000 Kč. Podle stěžovatele krajský soud v nyní napadeném rozsudku v podstatě negoval své závěry uvedené v předchozím zrušujícím rozsudku.

[15] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „[p]*rávním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán*“. Stěžovatel tedy správně poznamenává, že v posuzované věci byly správní orgány povinny následovat závěry předchozího zrušujícího rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud však se stěžovatelem nesouhlasí v tom, že tak správní orgány neučinily.

[16] Z rozsudku č. j. 31 Ad 17/2014 – 62, kterým krajský soud zrušil původní rozhodnutí žalovaného o správním deliktu stěžovatele (rozhodnutí ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1903/1.30/14/14.3), jednoznačně vyplývá, že primárním důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí bylo, že správní orgány uložily stěžovateli pokutu ve výši 250.000 Kč na základě ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, které následně zrušil Ústavní soud pro rozpor s ústavním pořádkem. Krajský soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že zrušení tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti a následné zrušení napadeného rozhodnutí dává žalovanému prostor, aby za nově stanoveného rozpětí možného uložení sankce znovu zvážil všechny zjištěné okolnosti projednávané věci, a posoudil, zda měl být žalobce vůbec za svůj postup pokutován. Dále shrnul skutkové okolnosti projednávané věci a uvedl, že tyto okolnosti hodnotil z pohledu závazné judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž obsáhle citoval rozsudek č. j. 6 Ads 46/2013 – 35, který se zabývá výkladem pojmu „závislá práce“. Krajský soud poté uvedl, že neshledal důvodnými žalobní námitky procesního charakteru. Dále poznamenal, že až při nařízeném jednání žalobce vznesl námitku dotýkající se potřeby pohlížet na spolupráci žalobce a pana K. z pohledu rodinného závodu upraveného v novém občanském zákoníku. Vysvětlil, že soud se již touto námitkou nemohl zabývat, neboť byla vznesena po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Na závěr konstatoval, že v nově otevřeném správním řízení žalovaný znovu, ve světle citované judikatury Nejvyššího správního soudu, uváží, zda skutkové okolnosti projednávané věci skutečně svědčí ve prospěch závěru, že žalobce umožnil panu K. výkon závislé práce.

[17] Krajský soud tedy žalovaného zavázal, aby v novém řízení znovu posoudil, jestli pan K. vykonával pro stěžovatele závislou práci, a zda se tedy skutečně dopustil správního deliktu dle zákona o zaměstnanosti. Sám krajský soud tuto otázku nijak sám nehodnotil, pouze poskytl žalovanému odborný podklad – v podobě citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu – ze kterého měl při hodnocení věci vycházet. Se stěžovatelem lze do určité míry souhlasit, že z rozsudku lze též vyvodit, že měl žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, zkoumat i to, zda mezi stěžovatelem a panem K. nešlo o jiný typ vztahu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2013 – 35 v tomto směru uváděl jako jiný možný typ vztahu ryze obchodní vztah, samostatné podnikání či upřímnou mezilidskou výpomoc. Zmínil také tzv. občanskou výpomoc upravenou v již neúčinném zákoně č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (v § 384 a násl.), a upozornil na institut tzv. rodinného závodu, který do právního řádu nově vnesl zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[18] Správní orgány se uvedenými pokyny krajského soudu zcela jednoznačně řídily, jak vyplývá z napadených rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že sám stěžovatel tvrdil, že se jednalo o vztah mezi dvěma podnikateli, v rámci něhož byla vyplácena odměna, a tato práce byla i určitým způsobem soustavná, nemohlo se dle správních orgánů jednat o občanskou/rodinnou výpomoc ani o dobrovolnickou činnost. Podle správních orgánů stěžovatel během správního řízení jasně prokázal úmysl uzavření obchodněprávního vztahu namísto vztahu zaměstnaneckého nebo jiného. Správní orgány se též zabývaly tím, zda se nemohlo jednat o rodinný závod, což zavrhly zejména s ohledem na v té době ještě neúčinnou právní úpravu tohoto institutu. Za důvodné nepovažovaly doplnění dokazování, neboť měly skutkový stav za dostatečně zjištěný, což ostatně potvrdil i krajský soud ve zrušujícím rozsudku.

[19] Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku se závěry správních orgánů ztotožnil. Potvrdil tak, že byly naplněny znaky závislé práce a že se nejednalo o rodinný závod. Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že by krajský soud v napadeném rozsudku v podstatě konstatoval, že v dřívějším rozhodnutí tento soud nepostupoval správně, neboť v době, kdy mělo k sankcionovanému jednání dojít, český právní řád institut rodinného závodu neznal. Krajský soud totiž ve zrušujícím rozsudku nijak nepředjímal, že by se v posuzované věci mohlo jednat o rodinný závod, resp. se touto otázkou ani nezabýval, neboť se jednalo o opožděně uplatněnou žalobní námitku. Zmínku o rodinném závodu tak obsahovala pouze citace rozsudku Nejvyššího správního soudu; z rozsudku krajského soudu nijak nevyplývalo, že by měly správní orgány konkrétně zkoumat, zda vztah mezi stěžovatelem a panem K. vykazuje znaky rodinného závodu. Stěžovatel tak poněkud desinterpretuje zrušující rozsudek, pokud uvádí, že krajský soud správní orgány instruoval, aby v tomto ohledu doplnily dokazování. Soud naopak výslovně konstatoval, že ve správním řízení nevyvstala jakákoliv potřeba zjištěný skutkový stav doplňovat či upřesňovat dalšími důkazními prostředky, tedy ani v první žalobě navrhovanou svědeckou výpovědí pana K..

[20] Za nerespektování právního názoru krajského soudu nelze považovat ani to, že správní orgán v dalším řízení nevyslechl ani stěžovatele ani pana K., aby zjistil, jak posuzovaný vztah vnímají jeho účastníci, což je dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu zásadní. Jak bylo již zmíněno, krajský soud považoval v původním

rozsudku skutkový stav za dostatečně zjištěný, a postoj uvedených osob k posuzovanému vztahu je zřejmý také z protokolu o kontrole založeném ve správním spisu (např. stěžovatel zde např. přiznal, že uvažoval s panem K. uzavřít pracovněprávní vztah). Uvedené tak zcela jistě nenasvědčuje tomu, že by se mělo jednat o rodinný závod či občanskou výpomoc.

[21] Za důvodnou nepovažuje Nejvyšší správní soud ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z jeho odůvodnění je jasně patrné, že krajský soud neshledal, že by vztah mezi stěžovatelem a panem K. mohl naplňovat znaky rodinného závodu, a to zejména s ohledem na to, že k sankcionovanému jednání došlo před účinností občanského zákoníku, který tento institut zavedl do právního řádu, ale i s přihlédnutím k tomu, že pan K. nesplňoval ani povinnosti, jež jsou s účastí na rodinném závodu spojeny. Jako příklad uvedl účast na zdravotním a sociálním pojištění. Nicméně je zřejmé, že ani pokud by pan K. byl pojištěn, neznamenalo by to, že se o rodinný závod skutečně jednalo. Proto ani případná nejasnost v tomto ohledu – tedy, jestli pan K. pojištěn byl nebo nebyl, nepředstavuje pochybení soudu, jež by mělo vliv na celkové posouzení věci. Tuto skutečnost uvedl krajský soud spíše nad rámec a nelze ji chápat jako případnou nepřezkoumatelnost rozsudku.

[22] Z napadeného rozsudku je též zcela zřejmé, proč soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za vnitřně rozporné. Krajský soud v bodě 30 specifikoval, že to je sám žalobce, kdo tvrdil, že mezi ním a panem K. byl vztah mezi podnikateli a zároveň že se jednalo o rodinnou výpomoc. Proto se správní orgány musely s těmito (vzájemně se vylučujícími) tvrzeními vypořádat. Krajský soud tak uzavřel, že správním orgánům se podařilo přesvědčivě doložit, že se v dané věci nejednalo ani o jeden z výše uvedených typů vztahu, ale že šlo o zastřený výkon závislé práce.

[23] Nejvyšší správní soud se s posouzením krajského soudu, že v dané věci nešlo o o určitou formu občanské/rodinné výpomoci, ztotožňuje, neboť povaha vztahu mezi stěžovatelem a panem K., jak byla zjištěna ve správním řízení, tomu zcela jistě nenasvědčuje. Pan K. vykonával práci pro stěžovatele dle jeho pokynů, jeho jménem, v poměru nadřízenosti a podřízenosti. Podstatné také je, že za tuto práci dostával odměnu, což je zřejmé ze stěžovatelem doložených faktur, které odpovídaly tržbě za jednotlivé dny. Stěžovatel ostatně v kasační stížnosti ani neuvedl žádné argumenty ve prospěch závěru, že se jednalo toliko o rodinnou či občanskou výpomoc (a neučinil tak ani v žalobě, kde toliko konstatoval, že se v posuzované věci mohlo jednat buď o občanskou výpomoc – rodinný podnik, nebo o vztah dvou podnikatelů), pouze vytkl krajskému soudu, že popřel své závěry z předchozího zrušujícího rozsudku, čemuž, jak bylo již výše uvedeno, nelze přisvědčit.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřadní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. prosince 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu