ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: Č. s. r. o.**, , zastoupen JUDr. Josefem Tichým, advokátem, se sídlem Kramoly 39, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2005, č. j. 11 Ca 297/2003 - 32,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2005, č. j. 11 Ca 297/2003 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úřad práce v Pelhřimově rozhodnutím ze dne 30. 6. 2003, č. j. KP/8/2003/R/BS, uložil žalobci (dále jen „stěžovatel“) pokutu ve výši 15 000 Kč za porušení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, účinného do 30. 9. 2004 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Stěžovatel porušil citované ustanovení tím, že neplnil běžné úkoly vyplývající z předmětu činnosti, které mu byly svěřeny jiným zhotovitelem díla, svými zaměstnanci. Toto rozhodnutí stěžovatel napadl odvoláním, v němž zejména nesouhlasil s výkladem použitého zákonného ustanovení a shledal jej nepřípustně extenzivním.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2003, č. j. 44/33295/12.8.2003, odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Přitom konstatoval, že v řízení před správním orgánem I. stupně bylo zcela spolehlivě prokázáno, že došlo k porušení povinností vyplývajících z § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel včas žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž argumentoval v zásadě obdobně jako ve vztahu ke kasační stížnosti (viz níže). Městský soud žalobu rozsudkem blíže označeným v záhlaví zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí zejména uvedl, že stěžovatelem namítané právo na svobodné podnikání není právem absolutním a lze jej omezit, k čemuž došlo i § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Soud neshledal ani narušení principu, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, neboť stěžovatel je nucen ke splnění povinnosti, kterou mu ukládá přímo zákon. Stěžovatel rovněž není nucen k pracím a službám, jež hodlal zajistit prostřednictvím podzhotovitele, v rozporu se zásadou nucených prací a služeb ve smyslu čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť za takové práce nelze považovat práce vyplývající z obchodně právních či jiných soukromoprávních závazků. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku spočívající v domnělé diskriminaci stěžovatele vůči společnosti S., jelikož § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti nereguluje práva dvou subjektů ve stejném postavení. Právní postavení objednatele a zhotovitele je odlišné, přičemž rozsah vzájemných práv a povinností stěžovatel dobrovolně akceptoval uzavřením smlouvy o dílo. Ve vztahu k výkladu § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti soud uvedl, že toto ustanovení obsahuje naprosto jednoznačně formulovanou povinnost, aby jiná osoba, které je plnění běžných úkolů svěřeno, musela toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci. Jelikož se stěžovatel na základě smlouvy o dílo se společností S. stal touto jinou osobou, byl podle zákona o zaměstnanosti povinen zhotovit předmět díla prostřednictvím svých zaměstnanců. Jinou možnost zákon o zaměstnanosti nepřipouští, a stěžovatel tak § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti porušil, neboť provedením předmětu díla pověřil dalšího podzhotovitele. Důvodnou soud neshledal ani námitku nesouladu citovaného ustanovení s § 538 obchodního zákoníku a zásadou smluvní volnosti podnikatele. Soud přitom dovodil, že zákon o zaměstnanosti stanoví speciální podmínky, pro něž se § 538 obchodního zákoníku nemůže uplatnit, rozpor mezi nimi proto nemůže nastat.

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž nejprve zrekapituloval závěry městského soudu a následně konstatoval, že s těmito úvahami nesouhlasí a považuje je za vadné, přičemž výslovně uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V odůvodnění kasační stížnosti zejména uvádí, že výklad § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, jak jej provedl městský soud i žalovaný, je nepřípustně extenzivní a v uvedeném ustanovení nemá oporu. Toto ustanovení neobsahuje žádný zákaz v tom smyslu, že by stěžovatel nemohl uzavřít obchodně závazkové vztahy, jejichž předmětem by bylo plnění takových činností, které sice spadají do rozsahu předmětu jeho činnosti, nicméně které není schopen zajišťovat svými zaměstnanci, jež k tomuto účelu zaměstnává v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. Dle jeho názoru je principiálně nepřijatelné, aby se právní postavení subjektu ve vztahu k zákonu o zaměstnanosti měnilo podle toho, zda je hlavním zhotovitelem (dodavatelem) či podzhotovitelem (subdodavatelem) a v jakém pořadí od objednatele celého díla. Zákon v citovaném textu nijak neomezuje možnost, aby dílo bylo zhotovováno více subjekty (zaměstnavateli), pokud se každý z nich podílí na nějaké části díla ve vztahu k jeho dokončenému celku. Zákon pouze klade důraz na to, aby právnická osoba plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovala svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. Skutečnost, že podnikatel převezme závazek ke splnění díla ještě neznamená, že jde o závazek osobní povahy blížící se tedy závazkům autorskoprávní povahy. Soudem přijatý výklad uvedeného ustanovení je v rozporu s hospodářskou praxí a je neakceptovatelný. Zákon o zaměstnanosti nehovoří o prvé a druhé právnické osobě, s vyloučením možnosti,

aby zde byla osoba třetí. Zákon nerozlišuje, zda právnická osoba je v postavení objednatele či zhotovitele, případně, zda je zhotovitelem prvým, druhým, třetím či následným, neboť zákon pouze hovoří o povinnostech právnické osoby, která v rámci svého předmětu činnosti přijala závazek a z něj vyplynulo plnění běžných úkolů. Jestliže podnikatel v oboru stavebnictví při zohlednění svých možností, schopností a zdrojů, dovodí, že plnění jistého závazku pro něj představuje takové úkoly, které nemůže vlastními silami řádně a včas zvládnout, nepřikročí k plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu podnikání, ale část této činnosti předá jinému podnikatelskému subjektu, aby se podílel na dokončení díla. Přikročí-li však k plnění běžných úkolů, nepochybně je může činit pouze prostřednictvím svých zaměstnanců. Stěžovatel se v daném případě na základě smlouvy o dílo zavázal zhotovit dílo, které pak zčásti zhotovoval všemi svými zaměstnanci, tedy pokud plnil běžné úkoly, činil tak prostřednictvím svých zaměstnanců zaměstnaných v souladu se zákoníkem práce. Vydělenou část předal ke zhotovení jiné právnické osobě a pokud ta přikročila k realizaci díla prostřednictvím plnění běžných úkolů v rámci svého předmětu podnikání, dopadal na ni zákon o zaměstnanosti. Výklad učiněný městským soudem de facto po stěžovateli požaduje, aby, nestačí-li mu na plnění smluvního závazku dosavadní zaměstnanci, přijal zaměstnance další, což stěžovatel považuje za výklad nesprávný. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.) a namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud se napadeným rozsudkem městského soudu zaobíral v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených, jak mu přikazuje § 109 odst. 2, 3 s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud předesílá, že nesprávným posouzením právní otázky je omyl soudu při aplikaci právní normy na zjištěný skutkový stav, přitom o mylnou aplikaci právní normy by šlo tehdy, pokud by soud na zjištěný skutkový stav použil jiný právní předpis, než který měl správně použít, nebo jinou právní normu (jiné konkrétní pravidlo) jinak správně použitého právní předpisu, než kterou měl za daného skutkového stavu správně použít, anebo pokud by aplikoval správný právní předpis (správnou právní normu), ale dopustil by se nesprávnosti při výkladu.

V posuzované věci je předmětem sporu výklad § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, který stanovil: Právo občana na zaměstnání se zabezpečuje především jeho pracovním uplatněním v zaměstnání umožňujícím mu výkon práce v pracovním vztahu. Právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí nebo právnická osoba prostřednictvím

svých společníků nebo členů anebo je-li plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Běžnými úkoly vyplývajícími z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinou právnickou nebo fyzickou osobou se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které ve smyslu věty druhé má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat.

Mezi stranami nejsou spornými následující, z obsahu správního spisu vyplývající, skutečnosti: Dne 2. 9. 2002 uzavřel stěžovatel (jako zhotovitel) se společností S. a. s. (jako objednatel) smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo dílo označené jako „SO 02 - HSV - svislé konstrukce, úpravy povrchů a osazení výplně otvorů“, a to v rámci stavebních úprav, přístavby a nástavby pavilonu akutní medicíny Okresní nemocnice Pelhřimov. Téhož dne uzavřel stěžovatel smlouvu se stejným předmětem plnění se společností A. s. r. o., kde sám byl v pozici objednatele a uvedená společnost v pozici zhotovitele.

Dne 11. 10. 2002 byla u stěžovatele Úřadem práce v Pelhřimově zahájena kontrola dodržování zaměstnávání cizinců dle zákona o zaměstnanosti. V rámci kontroly bylo zjištěno, že na stavbě v objektu nemocnice pracovalo osm bulharských státních příslušníků bez povolení k zaměstnání. Při ústním jednání u úřadu práce dne 8. 11. 2002 stěžovatel vysvětlil, že se nejedná o jeho zaměstnance, přičemž odkázal na smlouvu o dílo uzavřenou se společností A. s. r. o., a dále uvedl, že tato společnost uzavřela další smlouvu o dílo se společností K. s. r. o. P., jejíž zaměstnanci dílo přímo vykonávali. Úřad práce ve stěžovatelově postupu shledal porušení § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, neboť stěžovatel neplnil běžné úkoly vyplývající z předmětu jeho činnosti svými zaměstnanci, ale na tyto práce uzavřel další smlouvu o dílo. Stěžovatel se tak dopustil správního deliktu, za který mu byla uložena pokuta. S takovým právním posouzením skutkového stavu se, jak bylo uvedeno výše, následně ztotožnil žalovaný i městský soud.

Podle § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, kromě jiného, právnická nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí nebo právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů anebo je-li plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Běžnými úkoly vyplývajícími z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinou právnickou nebo fyzickou osobou se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které ve smyslu věty druhé má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat.

Spornou otázkou při aplikaci tohoto ustanovení mezi stěžovatelem na straně jedné a žalovaným a městským soudem na straně druhé je, zda z něho plyne povinnost

zaměstnavatele, jenž smluvně přijal závazek k plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu jeho činnosti od jiného zaměstnavatele, který by jinak byl povinen tyto úkoly vykonat svými zaměstnanci, tento úkol vykonat svými zaměstnanci bez možnosti dalšího svěření jiné právnické nebo fyzické osobě (zaměstnavateli).

K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že výklad přijatý správními orgány i městským soudem při aplikaci § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti na posuzovaný případ je v rozporu s účelem a záměrem tohoto ustanovení. Ze samotného textu totiž nelze dovodit, že by osoba, jíž bylo plnění úkolů svěřeno, nemohla následně učinit totéž.

Pokud jde o posouzení účelu, k němuž bylo toto ustanovení přijato, konstatuje Nejvyšší správní soud následující:

Účelem právní úpravy obsažené v tomto ustanovení bylo zabezpečit realizaci práva občanů na zaměstnání především možností jejich pracovního uplatnění na základě pracovně právních vztahů. Jejím cílem bylo zamezit postupu některých podnikatelů, kteří nesjednávali pracovní smlouvy i na práce prodavače, skladníka nebo různých výrobních nebo obslužných činností, podmiňovali výkon těchto prací registrací občana jako soukromého podnikatele, a potom mu takovéto práce zadávali jako zakázku v rámci jeho podnikatelské činnosti. Tím se zaměstnavatel zprošťoval plnění povinností vyplývajících pro něho ze zákoníku práce vůči pracovníkům a docházelo k vyloučení ochrany občana v pracovně právních vztazích, pokud jde o ustanovení zaručující v souvislosti s výkonem práce pracovněprávní nároky. Právní úprava citovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti se nijak nedotýkala úpravy obchodních závazkových vztahů upravených obchodním zákoníkem. Z toho je třeba dovodit, že nebylo vyloučeno uskutečňovat dílčí dodávky při podnikání mezi osobami.

Již z dosud uvedeného je ve vztahu k nyní posuzovanému případu zcela zřejmé, že výklad učiněný správními orgány a městským soudem nelze přijmout, neboť je zcela v rozporu s účelem, k němuž bylo uvedené ustanovení do zákona vloženo.

Posuzované souvětí „anebo je-li plnění běžných úkolů právnickou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce“ bylo do § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti vloženo zákonem č. 369/2000 Sb. účinným od 22. 11. 2000. Z důvodové zprávy k poslaneckému návrhu této novely (sněmovní tisk 563/0) lze mj. vysledovat, že „konečný výkon plnění běžných úkolů bude vždy zajišťován zaměstnanci v pracovních vztazích podle zákoníku práce, čímž se zamezí riziku případného obcházení zákoníku práce, jiných pracovněprávních předpisů, právních předpisů o sociálním zabezpečení, o zdravotním pojištění a právních předpisů daňových. Rozdíl spočívá v tom, že zaměstnanci zajišťující konečný výkon výše uvedeného plnění běžných úkolů nebudou zaměstnanci právnické nebo fyzické osoby, o jejíž plnění běžných úkolů se jedná, ale naopak zaměstnanci jiné právnické nebo fyzické osoby, které je toto plnění svěřeno. V souladu s touto právní úpravou bude mít právnická nebo fyzická osoba při zajišťování plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti možnost, mimo jiné, svěřit plnění těchto běžných úkolů, případně jejich části, jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce, pokud jí nebude vyhovovat zajišťování tohoto plnění prostřednictvím svých zaměstnanců. Právní úprava mj. umožní na území České republiky svobodný výkon podnikání a uvede § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti do souladu

s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. a s právem Evropských společenství.“

Z výše uvedeného tedy neplyne, že by záměrem zákonodárce bylo svěřit výkon úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti toliko první fyzické nebo právnické osobě a nikoliv již osobě další. Důvodová zpráva naopak užívá sousloví „konečný výkon plnění běžných úkolů…“, z čehož je zřejmé, že počet osob, jimž může být ve vzájemné návaznosti plnění úkolů svěřeno, není předmětným ustanovením nijak omezen. Pouze poslední osoba, která se rozhodne plnit svěřené úkoly v rámci předmětu své činnosti sama, tak musí učinit prostřednictvím svých zaměstnanců. Ani jazykovým výkladem předmětného ustanovení nelze k opačnému výkladu, který byl učiněn žalovaným i městským soudem, dospět. I na osobu, které bylo plnění běžných úkolů svěřeno, a jež byla povinna plnit běžné úkoly svými zaměstnanci, lze vztáhnout výjimku, že tak nemusí učinit, pokud plnění těchto úkolů svěří další osobě, která plnění běžných úkolů zajistí svými zaměstnanci. V souladu se zásadou „každý smí činit vše, co mu zákon nezakazuje“ by bylo možné opačný závěr akceptovat jen v případě, že by tak zákon výslovně a jednoznačně stanovil. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo.

Jestliže tedy stěžovatel plnění svého závazku svěřil další právnické osobě na základě smlouvy o dílo dle § 538 obchodního zákoníku, nikterak neporušil povinnosti stanovené § 1 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, neboť toto ustanovení mu takový postup nezakazuje, a proto pokuta, která mu byla uložena posuzovaným rozhodnutím podle § 9 odst. 1 zákona č. 91/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánu ČR na úseku zaměstnanosti, je v rozporu se zákonem. Stěžovatel by byl na základě posouzení tohoto ustanovení oprávněně pokutován pouze v případě, pokud by namísto svých zaměstnanců zabezpečoval plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu své činnosti již vzpomínanou formou „švarcsystému“, k čemuž však zjevně nedošlo.

Lze proto přisvědčit stěžovateli, že výklad přijatý oběma správními orgány a následně i městským soudem je nesprávný a povinnosti, které pro něho z předmětného ustanovení byly vyvozeny a za jejich porušení byl trestán, není možné dovodit.

Městský soud v Praze pochybil při interpretaci § 6 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, pročež Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než konstatovat, že kasační stížnost je důvodná, a proto jeho rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na novou právní úpravu zaměstnanosti, současně platnou, obsaženou v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v úplném znění, která zrušila aplikovaný zákon a s ohledem na zásadu správního trestání promítnutou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, je nutné při novém posouzení odpovědnosti a uložení postihu respektovat ustálenou judikaturu správních soudů publikovanou ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 91/2004 a č. 461/2005.

Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je městský soud v dalším řízení vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu