



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce: EMPLOY s.r.o.**, se sídlem Plzeň, Perlová 60/14, zastoupeného Mgr. Marianem Francem, advokátem, se sídlem Plzeň, Škroupova 10, proti **žalované: Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Plzeň**, se sídlem Plzeň, Lobežská 12, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 7. 2016, č. j. 44000/002607/16/44091010/Nek,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2016, č. j. 44000/002607/16/44091010/Nek, se **z r u š u j e** a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Mariana France, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2016, č. j. 44000/002607/16/44091010/Nek (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr č. 12/2220/15/444 ze dne 1. 4. 2016 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*) vydaný Okresní správou sociálního zabezpečení Plzeň - město (*dále jen „prvoinstanční orgán“*), jímž byla žalobci uložena povinnost uhradit podle § 4 až § 9 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti dlužné pojistné ve výši 6.794.103 Kč a podle § 20 téhož zákona penále ve výši

2.380.126 Kč. Žalobce požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

II. Důvody žaloby

Dle názoru žalobce je výklad příslušných ustanovení zákona ze strany žalovaného účelový a naprosto nelogický. Je třeba si uvědomit, že výklad zákoníku práce a na něj zákonů navazujících, tj. zákona o zaměstnanosti a zákona o cestovních náhradách by měl být konformní s jejich účelem, tj. výklad by měl sledovat celkový záměr těchto zákonů. Obecná judikatura dává správnímu orgánu jednoznačnou povinnost vykládat právní normy způsobem dle jejich účelu a nikoliv dle sémantického výkladu. Žalovaný, byť tuto povinnost v rozhodnutí cituje, sám takový postup nerespektuje a částečně výklad žalobce tím demagogicky vyvrací. Žalobce trvá na tom, že v rámci agenturního zaměstnávání dochází k trojstranným vztahům: mezi zaměstnancem, zaměstnavatelem, tj. agenturou práce - zde účastníkem řízení a uživatelem. Tyto vztahy jsou pak určovány a upravovány primárně zákonem, dále pak pracovní smlouvou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a smluvním ujednáním mezi agenturou a uživatelem. V tomto komplexu by měly být vztahy hodnoceny a mělo by docházet k jejich konfrontaci s právní úpravou a výkladům logickým s ohledem na účel zákonů. Argument žalovaného, že v projednávaném případě se nejedná o dočasné přidělení, spolehlivě vyvrací znění § 307a zákoníku práce, kdy zaměstnavatel (dále jen „agentura práce“) na základě povolení podle zvláštního právního předpisu dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě. A jestliže je zaměstnanec dočasně přidělen k jinému zaměstnavateli, pak se dočasně mění i jeho pracoviště. Uzavření dohody či dílčích dohod o tomto přidělení je právním úkonem jen mezi dvěma podnikatelskými subjekty - agenturou a uživatelem - bez zaměstnance samotného. V žádném případě z toho ale nelze dovozovat, že tím došlo ke změně místa výkonu práce sjednaného v pracovní smlouvě se zaměstnancem. Tímto úkonem nemůže dojít ke změně pracovní smlouvy, jejího základního bodu, který stanovuje místo výkonu práce. Nutno dodat, že pracovní smlouva je stěžejním právním ujednáním mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o sjednání pracovního poměru. Je tedy naprosto nepatřičné stavět na její roven či jinak vyvracet její jedinečnost následnými akty jiné právní síly, resp. jiného účelu a záměru, případně právním jednáním jednostranným. Uživatel, jak vyplývá z níže uvedeného ustanovení zákoníku práce, nemá žádné oprávnění pracovní smlouvu změnit. Žalovaný opakovaně argumentuje § 42 odst. 1 zákoníku práce, tedy pracovní cestou, i když se náhrady poskytují i v jiných případech. Pokud tedy pracovní cesta, pak by bylo přesným termínem „vyslání na pracovní cestu za účelem dočasného přidělení“. Jakákoli pracovní cesta, na kterou je zaměstnanec vyslán svým zaměstnavatelem (= agenturou práce) spadá do kategorie služebních cest a cestovní náhrady se tudíž nezdaňují v režimu § 6 ZDP. Úvaha žalovaného, že zaměstnanci agentury nemohou být z pohledu agentury práce na pracovní cestě po celý měsíc, je zcestná, neboť tím vlastně říká, že zaměstnanci agentury nesmí být víc než měsíc dočasně přiděleni k uživateli. Žalovaný dále účelově argumentuje tím, že pokud by se jednalo o pracovní cesty, pak je třeba zaměstnancům vyplácet i další plnění jako cestovné, kterého se nemohou vzdát. Cestovné však zajišťoval zaměstnavatel vlastními prostředky a příspěvek na přechodné ubytování poskytoval výhradně nepeněžní formou. Paušalizované stravné dle § 182 zákoníku práce vyplácel dle vnitřního předpisu ze dne 28. 12. 2009. Účelem paušalizace cestovních náhrad je zjednodušení účtování.

Paušalizované stravné bylo poskytováno v souvislosti s dočasným přidělením zaměstnanců žalobce a je považováno za příjem, který nepodléhá dani. Proto stravné ani nebylo zahrnuto do základu pro výpočet sociálního pojištění. Žalobce uvedl, že pokud se jedná o stravné, které bylo přiznáváno i jiným zaměstnancům, např. P.D., nar. ..., který měl místo trvalého pobytu v Plzni a vykonával práci u uživatele v Plzni, pak u těchto zaměstnanců (uvedených na str. 3 rozhodnutí žalovaného pod „bonusy“ a „doúčtování“) však ze strany žalobce došlo již od počátku k uznání pochybení a byla jednoznačně vyslovena připravenost platit doplatky a sankce s tím spojené. Stejně tak žalobce zásadně nesouhlasí s tvrzením, že shora uvedený výklad žalobce jde v neprospěch zaměstnance, když krátí jeho účast na sociálním pojištění s vlivem na možná budoucí plnění státu. Pro zaměstnance je logicky nejlepší plnění, které je prosté přerozdělování a nákladů s tím spojených a směřuje tam, kam je potřeba, tj. nahradit zaměstnanci náklady, které vznikají jeho odloučením od domova. V obecné rovině je zjevné, že žalovaný se snaží podrobit srážkám všechno možné (i nemožné) a veden tímto zájmem si zákony vykládá bez ohledu na holou logiku a zdravý rozum. Z pohledu historie není dočasné přidělení nic nového a před úpravou agenturního zaměstnávání je upravoval § 38 odst. 4 starého zákoníku práce a bližší podmínky určilo nařízení vlády. V souvislosti s přijetím nového zákona o zaměstnanosti 435/2004 Sb. od 1. 10. 2004, který poprvé zavedl právní úpravu agenturního zaměstnávání, bylo uvedené ustanovení zákoníku práce bez náhrady zrušeno. Své chování museli změnit i zaměstnavatelé, kteří si museli obstarat povolení ke zprostředkování zaměstnání, aby mohli v dočasném přidělení zaměstnanců pokračovat. A samozřejmě pak museli fungovat se vším všudy i jako agentura práce. Do nového zákoníku práce bylo dočasné přidělení vráceno § 43a až od 1. 1. 2012. V mezidobí, tj. od 1. 10. 2004 až do 31. 12. 2011, tedy sedm a čtvrt roku v ČR tedy byl právně upraven pouze jediný způsob dočasného přidělení zaměstnanců, a to jen agenturou práce. Ve svém rozhodnutí žalovaná vlastně tvrdí, že dočasně přiděleným zaměstnancům nemohly být po celou tuto dobu (sedm a čtvrt roku) poskytovány cestovní náhrady. Názor žalobce podporuje i stanovisko Generálního finančního ředitelství, opětovně publikované dne 5. 9. 2011 na informačním portálu Komory daňových poradců pod č. 314/13.10.10 - Cestovní náhrady zahraničního zaměstnance zahraničního zaměstnavatele v případě vyslání na zahraniční pracovní cestu do ČR či v případě místa výkonu práce/pravidelného pracoviště v ČR, které žalobce v žalobě citoval. Žalobce vidí zásadní rozdíl mezi starým a novým zákoníkem práce. Zatímco starý zákoník práce (65/1965 Sb.) byl postaven na doktríně: „co není výslovně dovoleno, je zakázáno“, pak nový zákoník práce (262/2006 Sb.) staví na zcela odlišném základu: „co není výslovně zakázáno, je dovoleno“. Platný zákoník práce nikde nezakazuje poskytování stravného, resp. cestovních náhrad dočasně přiděleným zaměstnancům agentury práce.

Žalobce shora uvedeným rozbořem poukazuje na skutečnost, že výklad příslušných zákonů je pro něho více než překvapivý; za předpokladu, že by soud uznal jeho správnost. Žalobce má za to, že žádný zákon neporušuje, naopak, postupuje zcela v kontextu se zákonem a jasně respektuje práva svých zaměstnanců. Uvedeným způsobem postupoval i v minulosti a ve svých závěrech byl utvrzován i výsledkem dříve probíhajících kontrol. Dříve u žalobce proběhly kontroly v roce 2011 a v roce 2013. Protokoly č.424/11/444 z roku 2011, resp. č.222/13/444 z roku 2013 neobsahovaly žádné výtky ve smyslu, který je uveden výše. Žalobce byl tak ujistěn v tom směru, že jeho účtování, včetně shora popsaného problému, je v naprostém pořádku. Účastník řízení také opakovaně upozorňoval na skutečnost, že výše nedoplatku by logicky byla jiná, pokud by alespoň jedna z předcházejících kontrol na uvedený

problém upozornila. Správní orgán v této souvislosti na straně 11 platebního výměru jakoby retroaktivně konstatuje, že při předchozích kontrolách nebyly předkládány doklady dostatečně, resp. nikoliv v té šíři, jako tomu bylo při kontrole současné. S tímto nemůže žalobce v žádném případě souhlasit. Předcházející kontroly byly prováděny v naprosto stejném rozsahu a vždy se stejným výsledkem, tj. nebyla seznána jakákoliv závada, či chyba ve směru současného rozhodnutí. Ostatně, jestli dříve doklady ke kontrole nebyly dostatečné, pak to bylo vinou správních orgánů. Žalobce s ohledem na shora uvedené, tj. svůj předpoklad naprosto jasného zákonného postupu, podpořený výsledkem kontrol tak postupoval logicky, jasně a bez jakékoliv snahy se vyhnout svým povinnostem. Předvídatelnost práva je jedním ze základních prvků principu právní jistoty, bez jehož respektování si nelze demokratický právní stát představit. Princip právní jistoty znamená, že právo tíhne ke stálosti a ten, jenž se na něj spolehne, nemá být zaskočen překvapivým a neočekávaným zvratem. Vyměřený nedoplatek na pojistném je natolik obrovský, že v současné době nelze s jistotou říci, zda nebude likvidační. Žalobce musel omezit veškeré investice, zlikvidoval veškeré své rezervy. Provedené kontroly jej bez jakýchkoliv pochybností ujistovaly vtom, že jeho postupy v rámci účetnictví a výkladu právních norem jsou v pořádku a pokračováním ve svém přístupu bude prostý jakéhokoliv pochybení. Vycházejí pak z nálezu ústavního soudu I ÚS 520/06 „*Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnická nebo fyzická osoba jedná v důvěře, (...) v trvající výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu (...) není vyloučeno, avšak (...) v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně*“. Žalobce logicky předpokládal, že ho napadené rozhodnutí prostě nemůže potkat, protože by tím správní orgán přehodnotil výklad, který do této doby zastával. Žalobce si dovolí poukázat i na okolnost, že v době, kdy mu byl nedoplatek vyměřen, měl dle žalovaného naopak na pojistném přeplatek ve výši 14.447 Kč.

Žalobce se rovněž ohradil proti způsobu vzniku celé kauzy a poukázal na chyby v širším procesním smyslu. Kontrola s výstupem napadených aktů byla provedena na základě podnětu OIP pro Středočeský kraj (dále jen OIP). Žalobce nebude podrobně rozebírat okolnosti jiného řízení před OIP, nicméně je třeba zmínit jasné ovlivnění postupu OSSZ. Od počátku kontrol bylo nepochybné, že OSSZ zajímají zejména cestovní náhrady, především vyplacené „stravné“ a jeho „zahrnutí do příjmů zaměstnance“ a tím i možnost následného stanovení dodatečného odvodu na sociálním pojištění, přestože toto porušení OSSZ nikdy při předchozích dvou kontrolách neshledala a to přesto, že si vyžádala naprosto shodné doklady jako při té poslední. Navíc se údajně nesprávné výsledky předchozích kontrol obhajují tvrzením, že nebyly předloženy stejné doklady, avšak svá tvrzení není žalovaný schopen jakkoli doložit. Přitom legislativa v oblasti cestovních náhrad zůstala neměnná. Na informaci OIP je však třeba náhledu i z jiného hlediska. Zprvce ji poskytnul OSSZ již dne 16. 02. 2015, a to jako hotovou věc, aniž by bylo v jím zmíněném řízení jakkoliv rozhodnuto. Naprosto shodný podnět předal OIP hned dvěma kontrolním orgánům (OSSZ a FÚ). K tomu však nejsou oprávněné jednotlivé OIP a dokonce ani nadřízený Státní úřad inspekce práce (dále jen SÚIP), protože zákon o inspekci práce jim takovou pravomoc nesvěřil. K oznámení podezření jinému správnímu úřadu (v rámci zásady dobré správy) by OIP mohlo opravňovat jedině až pravomocné rozhodnutí. OIP však v projednávané věci vydal rozhodnutí až dne 20. 05. 2015 (tedy více než 3 měsíce po učiněném oznámení), kde shledal účastníka (zde žalobce) vinným a uložil mu pokutu ve výši 35.000 Kč. Proti tomu podal účastník odvolání, kterému SÚIP jako

odvolací orgán dne 26. 06. 2015 vyhověl a rozhodnutí OIP zrušil. V řízení nebylo dále pokračováno a původní rozhodnutí se tak stalo nicotným. Výše uvedené zmiňuji v souvislosti, že OSSZ vzala vlastně za důkaz nicotné rozhodnutí a odvodila od něj svůj další postup.

Žalobce závěrem reagoval na argument žalovaného uvedený v posledním odstavci na str. 8 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný zjevně používá demagogii vytrženou z kontextu celého problému a uchyluje se dle názoru žalobce k argumentaci nevhodné pro celý diskutovaný problém. Žalobce poskytuje náhrady těm zaměstnancům, kteří jsou vysláni k uživateli mimo místo stanovené pracovní smlouvou. Je samozřejmě svobodným rozhodnutím každého zaměstnance, jaké místo zvolí. Většina zaměstnanců chce mít logicky místo svého faktického bydliště, případně tam, kam je možné snadno dojíždět. U cizinců - občanů EU to bude v místě, které v ČR uvádí jako svoji trvalou adresu, nejsou to bezdomovci, hlášení na obecním úřadě. Takové místo znamená pro drtivou většinu zaměstnanců dostupnost sociálního zázemí, tj. rodiny, přátel a známých, atd. V tomto místě mohou minimalizovat své životní náklady. Pokud je takový zaměstnanec vyslán do jiného místa k uživateli, tak toto zázemí ztrácí, s tím jsou spojeny finanční ztráty. Z tohoto důvodu pak žalobce poskytuje svým zaměstnancům náhrady, aby v souladu se zákonem toto zaměstnancům kompenzoval. Srovnávání zaměstnance žalovaného se zaměstnanci, kteří za práci dojíždějí, protože nenašli zaměstnavatele v místě svého bydliště, je demagogie, která si formálně hraje s pojmy cizinec, trvalý pobyt, místo výkonu zaměstnání atd.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný především plně odkazuje na své rozhodnutí č. j. 44000/002607/16/44091010/Nek ze dne 14. 7. 2016, na platební výměr OSSZ Plzeň-město č. j. 44006/015752/16/010/simjal ze dne 1. 4. 2016 a k výše uvedenému obsahu žaloby konstatuje následující: Žalovaný v napadeném rozhodnutí i OSSZ Plzeň-město ve svém platebním výměru podrobně odůvodnili svá stanoviska ohledně odvodu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) v souvislosti s peněžním plněním označeným žalobcem jako Jiné dávky ke mzdě – stravné. Kontrola a následné vystavení platebního výměru OSSZ Plzeň-město se týkalo období let 2013 až 2015 a je tedy nutno vycházet z právní úpravy platné v kontrolovaném období. Platný zákoník práce, tedy zákon č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, sice vychází ze zásady „co není výslovně zakázáno, je dovoleno“, nicméně je znovu zapotřebí zdůraznit, že dle ustanovení § 43a odst. 8 tohoto zákona je zakázáno použít úpravu dočasného přidělení na agenturní zaměstnávání. Právní úprava nezakazuje poskytování cestovních náhrad zaměstnancům agentury práce, avšak dle názoru žalovaného by tyto měly být poskytovány v případě pracovní cesty na místo odlišné od místa výkonu práce u uživatele. Žalovaný se neztotožňuje s vyjádřením žalobce, že pro zaměstnance je nejlepší plnění, které je prosté přerozdělování a nákladů s tím spojených. V případě, že nastane některá ze sociálních událostí specifikovaná v zákonech o důchodovém a nemocenském pojištění, závisí sociální situace zaměstnance na tom, jaká část jeho příjmu podléhala v rozhodném období odvodu pojistného.

Žalovaný odmítá, že by postupoval ohledně odvodu pojistného podle své libovůle, neboť, jak již bylo konstatováno výše, své stanovisko řádně a podrobně zdůvodnil. Žalovaný

nesouhlasí ani s vyjádřením žalobce, podle kterého nelze doložit tvrzení, že pro účely předchozích kontrol nebyly předloženy všechny rozhodné podklady. O průběhu kontroly je vždy vyhotoven protokol, který obdrží i zaměstnavatel jakožto kontrolovaný subjekt. O výsledku kontroly ze dne 8. 3. 2011 byl vyhotoven protokol č. 424/11/444, o výsledku kontroly ze dne 7. 2. 2013 byl vyhotoven protokol č. 222/13/444. Obsahem těchto protokolů je mimo jiné seznam dokladů předložených (žalobcem) ke kontrole. Od protokolu č. 2220/15/444, který byl vyhotoven o průběhu kontroly provedené ve dnech 22. 6., 23. 6., 8. 7., 28. 7., 13. 8., 8. 9., 15. 9. 2015, se předchozí citované protokoly odlišují v tom, že neobsahují položku „měsíční přehledy poskytnutého peněžního plnění“ (viz listy spisu žalované č. 4.89, 4.97 a 4.101). Žalovaný trvá na tom, že žalobce v rámci předchozích kontrol všechny rozhodné podklady OSSZ Plzeň-město jakožto kontrolnímu orgánu nepředložil.

K otázce spolupráce mezi kontrolními orgány se již žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Je zapotřebí zdůraznit, že příslušná ustanovení kontrolního řádu (tj. zákona č. 255/2012 Sb.) nepodmiňují vzájemné sdělování informací a vzájemnou spolupráci pravomocným rozhodnutím kontrolních orgánů. Z dikce § 25 odst. 4 citovaného zákona vyplývá, že opatření k nápravě bude činit, popř. o uložení sankce bude v souvislosti se zjištěnými nedostatky rozhodovat ten orgán, který o nich byl informován.

V závěru vyjádření je třeba poznamenat, že argumenty žalovaného uvedené v posledním odstavci na straně 8 napadeného rozhodnutí souvisely s námitkou žalobce uvedenou v odvolání, která se týkala údajného handicapu zaměstnanců agentury práce, který spočívá v tom, že místo výkonu jejich práce je vzdálené od místa jejich trvalého pobytu. Žalovaný na tomto argumentu trvá, přestože se nejednalo o argument pro tento případ zásadní. Jeho stanovisko, stejně jako stanovisko OSSZ Plzeň-město, vycházelo především z výkladu příslušných ustanovení zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 589/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 255/2012 Sb.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuje Česká správa sociálního zabezpečení, pracoviště Plzeň, aby byla žaloba zamítnuta a nikomu nebyla uložena povinnost hradit náklady řízení.

IV. Replika žalobce

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného zopakoval svoji argumentaci uplatněnou v žalobě a ohledně námítky způsobu zahájení kontroly doplnil, že co se týká tzv. obhajování spolupráce mezi kontrolními orgány, pak žalobce setrvává na svém žalobním tvrzení. Nelze souhlasit s argumentací § 25 odst. 4 kontrolního řádu a tvrzením, že z jeho dikce vyplývá, že opatření k nápravě bude činit, popř. o uložení sankce bude v souvislosti se zjištěnými nedostatky rozhodovat ten orgán, který o nich byl informován. Údajné nedostatky byly jen osobní domněnkou Mgr. K. v řízení bez pravomocného rozhodnutí. Co se týká opatření k nápravě, pak je správní orgán při uložení opatření povinen respektovat Závěr poradního sboru ministra vnitra ke Správnímu řádu č. 145 ze dne 16. 10. 2015. V daném případě nebylo nic špatného či nedostatečného prokázáno. Šlo jen o osobní úvahu, vydávanou pak za oficiální výklad, avšak bez zákonného oprávnění.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tím vyslovili souhlas.

Žaloba je důvodná.

I.

Předmětem sporu mezi účastníky je posouzení problematiky náhrady cestovních výdajů v souvislosti s § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení ve spojení s § 6 odst. 7 písm. a) zákona o daních z příjmů u agenturního zaměstnávání. Žalobce vychází z toho, že zaměstnanci agentury práce, který má jako místo výkonu práce sjednáno v pracovní smlouvě sídlo zaměstnavatele, mohou být po dobu jeho dočasného přidělení k uživateli, který má sídlo v jiné obci, vypláceny cestovní náhrady z titulu pracovní cesty (které nejsou předmětem daně, a tedy ani netvoří součást vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění). Naopak žalovaný zastává právní názor, že aplikace institutu pracovní cesty je na dočasné přidělení v rámci agenturního zaměstnání vyloučena, zaměstnanci tak nevzniká právo na cestovní náhrady a plnění označovaná zaměstnavatelem jako „stravné“ není možné považovat za příjem zaměstnance, který není předmětem daně podle shora citovaného ustanovení zákona o daních z příjmů, a tedy je nutno jej zahrnout do vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění.

Soud má na základě níže uvedených rozhodovacích důvodů za to, že právní názor žalobce je v souladu s právní úpravou obsaženou v zákoníku práce, proto shledal žalobu důvodnou.

Předně je vhodné uvést, že podstata agenturního zaměstnávání spočívá podle § 307a zákoníku práce v tom, že zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (*dále jen „agentura práce“*) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.

Pro posouzení věci má především zásadní význam rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2016, č. j. 2 Afs 177/2016 - 14, který se zabýval shodně vymezenou otázkou jako zdejší soud v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že *„smyslem institutu agenturního zaměstnávání je umožnit uživatelům najímání*

pracovníků, aniž by s nimi museli uzavírat pracovní smlouvy. Reálná místa výkonu práce se proto budou ve většině případů lišit od sídla agentury práce či bydliště zaměstnance, a proto může být přidělený zaměstnanec za práci pro uživatele nucen jednorázově či opakovaně cestovat. V souvislosti s těmito cestami, které jsou typické právě pro agenturní zaměstnávání, by měla zaměstnanci také náležet náhrada cestovních výdajů. Výše uvedený výčet dle § 152 zákoníku práce na agenturní zaměstnávání výslovně nepamatuje. Je proto nutné vycházet z vyjmenovaných institutů a využít ten z nich, který je na situaci agenturního zaměstnance vzhledem k povaze jeho vztahu a činnosti nejlépe použitelný. Nelze využít institutů mimořádné cesty, přeložení, přijetí do zaměstnání v pracovním poměru a výkonu práce v zahraničí, neboť reagují na odlišné situace. Aplikovat nelze ani institut dočasného přidělení, protože dle § 43a odst. 8 zákoníku práce je jeho použití u agenturního zaměstnávání zakázáno. Pokud bude přidělený zaměstnanec nucen cestovat do místa výkonu práce uživatele, nezbyvá než využít pro poskytnutí náhrad cestovních výdajů institutů pracovní cesty nebo cesty mimo pravidelné pracoviště. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že z důvodu specifik agenturního zaměstnávání se nejedná o běžnou pracovní cestu, jak je vnímána v klasickém pracovněprávním vztahu. Nicméně k ní má poměrně blízko, neboť spočívá v tom, že agenturní zaměstnanec cestuje ze středobodu dlouhodobého nastavení svých pracovních vztahů (tedy ze sjednaného místa výkonu práce, typicky, jak výše uvedeno, sídla agentury práce či svého bydliště) do místa, v němž dočasně vykonává práci pro uživatele, který si jeho pracovní sílu u agentury práce zjednal. Takováto povaha vztahů se nijak neliší například od dojíždění (denního, týdenního či jakkoli jinak časově uspořádaného) zaměstnance stavební firmy ze sídla této firmy (nezřídka totožného s bydlištěm samotného zaměstnance) na místo, kde stavební firma provádí stavbu, často desítky či stovky kilometrů vzdáleného. I zde bude často dojíždění trvat řadu měsíců či let a bude mít velmi pravidelný, a nikoli výjimečný charakter. Z uvedených důvodů by paušální odmítnutí využití institutů pracovní cesty či cesty mimo pravidelné pracoviště bezdůvodně zhoršilo postavení agenturních zaměstnanců, neboť by jim nebylo možno poskytovat náhradu cestovních výdajů v souvislosti s cestou do faktického místa výkonu práce pro uživatele, třebaže toto místo obvykle nebude středobodem dlouhodobého nastavení jeho pracovních vztahů.“ Byť shora citovaná část odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu poskytuje přesvědčivé důvody vyvracející argumentaci žalovaného o nemožnosti aplikace institutu pracovní cesty v rámci agenturního zaměstnávání a o taxativní povaze právní úpravy cestovních náhrad, považuje zdejší soud za vhodné provést určité doplnění v tom směru, že úvaha žalovaného vyjádřená v odůvodnění napadeného rozhodnutí o významném počtu zaměstnanců, kteří vykonávají práci pro zaměstnavatele v obci mimo své bydliště a z tohoto důvodu do místa výkonu zaměstnání dojíždějí, aniž by jim vzniklo právo na cestovní náhrady, není podle názoru zdejšího soudu příkladná, resp. nemá žádný relevantní vztah k povaze agenturního zaměstnávání. Je totiž nutné si uvědomit, že místo bydliště zaměstnance nemá z hlediska norem pracovního práva v této oblasti většího významu, určující skutečností pro posouzení otázky vzniku nároku na cestovní náhrady má obsah pracovní smlouvy, konkrétně sjednané místo výkonu práce, které je obligatorní náležitostí každé pracovní smlouvy.

V projednávané věci žalobce postupoval tak, že na základě uzavřené pracovní smlouvy, v níž bylo sjednáno jako místo výkonu práce jeho sídlo (tj. Plzeň), vysílal své zaměstnance pokynem k dočasnému přidělení k výkonu práce k uživateli, a to po dohodě s uživatelem. Jedná se tedy o postup souladný se shora citovaným ustanovením zákoníku

práce, přičemž pokyn k dočasnému přidělení, který je ze své podstaty jednostranným právním jednáním (byť byl vysíláným zaměstnancem podepsán), není možné vnímat jako právní důvod zakládající změnu obsahu pracovní smlouvy (jakožto dvoustranného právního jednání).

Žalovaný, resp. prvoinstanční orgán, se tedy v navazujícím řízení nebudou moci omezit na paušální zahrnutí všech zaměstnanců žalobce, jimž bylo poskytnuto stravné, do přílohy platebního výměru obsahující výčet dlužného pojistného, naopak budou muset u každého jednotlivého zaměstnance zkoumat podmínky jeho dočasného přidělení a případná pochybení sankcionovat až na základě konkrétních skutkových zjištění (k nimž dospěly například u zaměstnance P.D., nar. ..., jemuž bylo stravné vypláceno i přes skutečnost, že vykonával práci v Plzni). Obdobný závěr pak platí i pro žalovaným tvrzená pochybení žalobce ohledně (ne)vyplacení jiných druhů cestovních náhrad (např. jízdných výdajů či výdajů na ubytování) jeho zaměstnancům – pokud žalovaný nabyl takové skutkové poznatky, měl by je poskytnout správnímu orgánu, který je příslušný pro výkon dohled nad dodržováním pracovněprávních povinností žalobce jako zaměstnavatele.

II.

Soud s ohledem na výše vymezené rozhodovací důvody o nezákonnosti úvahy žalovaného ohledně nemožnosti vyplacení stravného (resp. jiných cestovních náhrad) agenturním zaměstnancům se blíže nezabýval žalobní námitkou, jejímž obsahem byla tvrzená překvapivost změny ustálené správní praxe žalovaného (vyplývající z opakovaných kontrol) na základě shora prezentovaného právního názoru žalovaného o protiprávním vyplacení stravného, neboť právě tento právní názor shledal soud nezákonným. Z tohoto důvodu v současné době není možné posoudit důvodnost tvrzení žalobce o porušení jeho legitimního očekávání, když žalovaný nejprve musí vyhodnotit skutková zjištění týkající se pracovních poměrů jednotlivých zaměstnanců žalobce a až následně k nim může přijmout relevantní právní názor, který bude možné hodnotit z hlediska zachování legitimního očekávání žalobce.

III.

Soud naopak neshledal důvodnou námitku žalobce týkající se nezákonnosti zahájení kontroly, na jejímž základě následně došlo k doměření pojistného. Žalobce spatřoval nezákonnost kontroly v tom, že tato byla zahájena na základě podnětu Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „OIP“) č. j. 2017/4.30/15/5.3, ze dne 16. 2. 2015, přičemž k danému okamžiku OIP nevydal rozhodnutí v jím projednávané věci, podnět tedy podle názoru žalobce představoval pouze ničím nepodložené domněnky příslušného zaměstnance OIP.

Soud je ve shodě s žalovaným názoru, že pro posouzení předmětné námítky je relevantní ustanovení § 25 odst. 4 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), který stanoví, že „kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.“ Právě taková situace v projednávané věci nastala – OIP provádějící kontrolu podle zákona o inspekci práce, pojal na základě jejího výsledku

podezření o nedostacích, které sám nebyl kompetentní řešit, proto tyto sdělil orgánu příslušnému k jejich nápravě – prvoinstančnímu orgánu.

Žalobce ve své argumentaci nijak nerozvinul důvody, na základě kterých by bylo nutné, aby kontrolní orgán (OIP) čekal s předání svých zjištění až na pravomocné rozhodnutí ve věci, když kontrolní řád váže povinnost jejich poskytnutí na výsledek kontroly (arg. § 12 kontrolního řádu – protokol o kontrole, tj. výstup z provedené kontroly, operuje právě s pojmem „kontrolní zjištění“). Tento výklad dále podporuje i samotný smysl informační povinnosti, kdy kontrolní orgán sděluje poznatky, o nichž sám není příslušný rozhodnout, jinému orgánu – který je samostatně oprávněn si posoudit, zda poskytnuté poznatky vskutku odůvodňují závěr o nedostacích či nikoliv. V projednávané věci prvoinstanční orgán na vlastní odpovědnost vyhodnotil, že podezření důvodné je a učinil v tom směru příslušné kroky. O nezákonném zahájení kontroly ze strany prvoinstančního orgánu v projednávané věci tak nemůže být podle názoru soudu řeči. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani odkaz žalobce na závěr poradního sboru ministra vnitra č. 145 ze dne 16. října 2015, který se týkal výkladu jiného právního předpisu – zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, tj. pojednával o způsobech postupu kontrolního orgánu příslušného k výkonu kontroly podle tohoto zákona, jimž však žalovaný, ani prvoinstanční orgán nejsou.

Závěr

Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za 2 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, když advokát převzal a připravil zastoupení žalobce a jménem žalobce podal žalobu. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3.100 Kč. Za dva úkony právní služby tak žalobci náleží částka ve výši 6.200 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Advokát ve věci učinil celkem dva úkony, a proto soud přiznal žalobci částku ve výši 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 1.428 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 11.228 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 26. července 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová