



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **PERHAL s.r.o.**, IČO: 055 39 200, se sídlem Halenkovice 369, okr. Zlín, zast. Mgr. Danielem Jankaničem, advokátem, se sídlem Lazarská 11/6, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2019, č. j. 8951/1.30/18-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 10. 2021, č. j. 62 Ad 17/2019 - 116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „oblastní inspektorát“) rozhodnutím ze dne 18. 10. 2018, č. j. 23723/9.30/18-12, uznal výrokem I. bod 1. žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že zastřené zprostředkoval zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, když pronajal pracovní sílu společnosti Avex Steel products s.r.o. (dále též „Avex“) tak, že zaměstnal při výkonu kvalifikovaných a pomocných dělnických prací v kovovýrobě 35 fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro Avex, ačkoliv nedodržel podmínky pro takové zprostředkování zaměstnání, neboť neměl povolení k takové formě zprostředkování zaměstnání vydané generálním ředitelstvím Úřadu práce České republiky. Tím žalobce porušil § 14 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[2] Bodem 2. téhož výroku oblastní inspektorát uznal žalobce vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustil tím, že neinformoval nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu do zaměstnání dvou občanů Slovenské republiky. Tím žalobce porušil § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[3] Výrokem II. oblastní inspektorát zastavil jednání o jiném skutku, neboť nebylo žalobci prokázáno.

[4] Za uvedená jednání oblastní inspektorát uložil žalobci dalším výrokem správní trest pokuty ve výši 750.000 Kč a povinnost nahradit náklady přestupkového řízení určené paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[5] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím toto rozhodnutí oblastního inspektorátu změnil tak, že upravil číslování výroků. Dále výrok I. bod 1) rozhodnutí oblastního inspektorát v části týkající se 3 fyzických osob zrušil a projednávaný přestupek pro uvedenou část skutku zastavil. Dále v tomto výroku nahradil u dílčího útoku J. M. slova „od 30. 10. 2018 do 6. 2. 2018“ slovy „od 30. 10. 2017 do 6. 2. 2018“. Výši uložené pokuty snížil na 720.000 Kč. Ve zbytku rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

[6] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu. Namítal, že výrok I. bod 1) rozhodnutí oblastního inspektorátu neobsahuje specifikaci času spáchání přestupku. Dále nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že spolupráce mezi ním a Avex měla mít charakter agenturního zaměstnávání a že se dopustil přestupku. Ve sledovaném období prováděl jednotlivé činnosti pro Avex coby zhotovitel na základě smluv o dílo. Nedošlo k žádné duplicitě smluvních vztahů, když původní smlouvy byly ukončeny na základě dohody stran. Správní orgány neučinily dostatečná skutková zjištění pro to, aby bylo možno hodnotit komplexnost činnosti žalobce a rozhodnout, zda se jednalo o agenturní zaměstnávání či plnění smlouvy o dílo.

[7] Vzhledem k tomu, že žalobce splnil svou informační povinnost dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nemohl se dopustit přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Žalovaný pomíjí absenci společenské nebezpečnosti jednání žalobce. Případné pochybení žalobce je čistě administrativního charakteru a nezasáhlo žádným způsobem do práv zaměstnanců žalobce ani třetích osob.

[8] Výše pokuty je nepřiměřená okolnostem tvrzených přestupků a je likvidační. Správní orgány při stanovení výše pokuty zohledňují tytéž faktory jako při posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu.

[9] Krajský soud v Brně nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Shledal, že výrok I. oblastního inspektorátu dostatečně časově vymezil spáchání uvedeného přestupku. Pro posouzení toho, zda se v daném případě jednalo o provádění díla či o zastřené agenturní zaměstnávání, je podstatný zjištěný skutkový stav a nikoli jeho smluvní vymezení. I pokud jednotlivé časově se překrývající smlouvy byly ukončeny ústní dohodou, nemá to vliv na faktický průběh činnosti zaměstnanců žalobce pro Avex. Okolnosti výkonu práce vzbuzují pochybnosti o vážnosti vůle uzavřít smlouvu o nájmu

pokračování

a podnájmu. Faktickou činnost zaměstnanců žalobce vyhodnotil krajský soud po zhodnocení zjištěných skutečností tak, že materiálně se o provádění díla nejednalo.

[10] Žalovaný správně posoudil, že se v daném případě fakticky nejednalo o provádění díla. Správní orgány obou stupňů se činností žalobce zabývaly, aspekt komplexnosti zajišťovaných činností zdůraznily i s odkazem na závěry rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28. Rozhodnutí žalovaného tudíž není nepřezkoumatelné. Skutkový stav byl dostatečně zjištěn. Správní orgány dostatečně podložily své závěry, že žalobce i v období, kdy již oprávnění ke zprostředkování zaměstnání pozbyl, vystupoval nadále jako agentura práce. Ani formální odpovědnost žalobce dle uzavřených smluv a předávání „díla“ na základě dodacích listů, které žalobce akcentuje, nic nevypovídá o tom, že by žalobce reálně mohl odpovídat za výsledek činnosti svých zaměstnanců.

[11] Správní orgány se zabývaly vyjádřeními jednatele žalobce Juraje Peržela, jednotlivých pracovníků a výpověďmi svědků (zejména D. M.). Z ničeho nevyplývá, že by díky činnosti Ing. I. K. na pracovišti Avex byly výstupy žalobcovy činnosti (jeho zaměstnanců) odlišitelné od výsledků práce zaměstnanců jiných subjektů, že mohly být předávány a že žalobce mohl odpovídat za jejich vady. Není tedy ani relevantní, zda kontrolu zaměstnanců žalobce prováděli mistři z Avex. Pokud J. Č. uvedl, že pracuje pro Avex, ale má dohodu o provedení práce se žalobcem, svědčí to spíše o tom, že se fakticky jednalo o zprostředkování zaměstnání. V postupu žalovaného při hodnocení výpovědí neshledal krajský soud žádné vady. Školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci společností Avex na základě dohody se žalobcem nebylo samo o sobě důvodem pro závěr o zastřeném zprostředkování zaměstnání žalobcem, ovšem v kontextu ostatních zjištění svědčí závěru správních orgánů o skutečném vztahu žalobce s Avex, v němž se nejednalo o plnění díla.

[12] Ohledně přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti krajský soud nesouhlasil se žalobcem, že by bylo postižitelné toliko nesplnění oznamovací povinnosti dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti samotné, a nikoli případ, kdy zaměstnavatel tuto povinnost splní po zákonné lhůtě. Je totiž sankcionováno nesplnění povinnosti informovat o uvedených skutečnostech krajskou pobočku úřadu práce v dané lhůtě. V úvaze oblastního inspektorátu ohledně společenské nebezpečnosti (škodlivosti) žalobci vytýkaného jednání neshledal krajský soud žádnou účelovost. Nelze žalobci přisvědčit, že se jednalo o pochybení čistě administrativního rázu a nemohlo mít vliv na právem chráněný zájem. Okolnosti zmiňované žalobcem správní orgány zohlednily při určení druhu a výměry trestu.

[13] Správní orgány při stanovení výše pokuty nezohledňovaly tytéž skutečnosti jako při posouzení naplnění materiální stránky přestupku. Žalobce nespecifikuje, které skutečnosti měly být přičítány dvakrát. K namítané likvidační výši uložené pokuty krajský soud uvedl, že správní orgány své závěry ohledně uložené pokuty dostatečným způsobem zdůvodnily a při úvahách o výši sankce nehodnotily izolovaně pouze zisk nebo ztrátu, ale vzaly do úvahy i další skutečnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku kasační stížnost. Namítal, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkou, že výrok I. bod 1) rozhodnutí oblastního inspektorátu neobsahuje označení času spáchání přestupku. Stěžovatel se nedopustil vytykaného přestupku a spolupráce mezi ním a Avex neměla charakter agenturního zaměstnávání. Stěžovatel prováděl jednotlivé činnosti pro Avex coby zhotovitel na základě příslušných smluv o dílo.

[15] Původní smlouvy (smlouva o nájmu a podnájmu ze dne 22. 12. 2016, resp. rámcová smlouva o dílo ze dne 22. 2. 2017) nebyly vypovězeny, byly ukončeny na základě dohody smluvních stran. Podle občanského zákoníku bylo možné dané písemné smlouvy dohodou zrušit i v jiné než písemné formě (ústně, či konkludentně). Ke zrušení původních smluv dohodou skutečně došlo, což implicitně vyplývá právě z toho, že stěžovatel dne 25. 10. 2017 uzavřel s Avex nové smlouvy o nájmu a rámcovou smlouvu o dílo. Smluvní strany tím deklarovaly, že původní smlouvy již byly předtím ukončeny, neboť vzhledem k jejich obsahu by vedle těchto nových smluv neobstály. Skutečnost, že rámcová smlouva o dílo ze dne 25. 10. 2017 uvádí jako dobu svého trvání 1. 1. 2017 až 31. 12. 2018 a kryje se jak s původní rámcovou smlouvou o dílo, tak i s obdobím, kdy stěžovatel zprostředkoval Avex své zaměstnance na základě platného povolení, nepředstavuje důkaz o zastřené agenturní zaměstnávání. Tato smlouva mohla vyvolávat účinky pouze do budoucna, ustanovení o době trvání od 1. 1. 2017 do 24. 10. 2017 je tak v tomto ohledu irelevantní. K žádné duplicitě smluvních vztahů v průběhu stejného časového období tak nemohlo dojít ani z tohoto důvodu. Neobstojí proto argument žalovaného, že duplicita trvání různých smluvních vztahů ve stejném časovém období prokazuje zastřené agenturní zaměstnávání ze strany stěžovatele.

[16] Pokud při provádění díla jsou na stejném místě vykonávány i některé činnosti, které provádí jiný subjekt než stěžovatel nebo které si Avex zajišťuje v jistém rozsahu i vlastními kapacitami, není to rozhodné pro konstatování existence „dodávky lidí“ ze strany stěžovatele. Závěr oblastního inspektorátu aprobovaný žalovaným a krajským soudem, že pokud je výsledkem činnosti polotovar, nemůže se jednat o předmět díla dle smlouvy o dílo, je nesmyslný. Nelze akceptovat argument, že se nemůže jednat o provádění díla, pokud více subjektů provádí v rámci jednoho prostoru stejnou činnost. Není zřejmé, z čeho krajský soud a správní orgány dovozují to, že objednatel (Avex) nemůže kontrolovat (zjistit), který zhotovitel zhotovil konkrétní výrobek. Pracovníci Avex totiž kvalitu výrobků konkrétního zhotovitele kontrolují a nečiní jim problém určit, který zhotovitel zhotovil který výrobek/produkt. Ohledně jednotlivých výrobků se ostatně sepisovaly předávací protokoly. Krajský soud se těmito argumentům vůbec nevěnoval. Ve vztahu k odpovědnosti stěžovatele za výrobek je podstatný čl. 8. 2 rámcové smlouvy o dílo ze dne 25. 10. 2017, podle které poskytuje Avexu záruku na jakost produktu v délce 25 měsíců. Stěžovatel by nemohl takovou záruku poskytovat, pokud by neměl výrobu produktu pod kontrolou.

[17] Oblastní inspektorát neučinil kroky k tomu, aby zjistil, jakým způsobem dochází k rozlišování výrobků vyrobených zaměstnanci stěžovatele od jiných výrobků vyrobených jinými subjekty, jakým způsobem probíhá jejich předávání a sepisování předávacích protokolů. Oblastní inspektorát dospěl k ničím nepodloženému závěru, že vzhledem k fungování zaměstnanců stěžovatele na pracovišti Avex nelze rozlišit, kdo vyrobil

pokračování

konkrétní výrobek. Žalovaný a krajský soud tento závěr oblastního inspektorátu nekriticky převzali.

[18] Při kontrole dne 6. 2. 2018 si oblastní inspektorát vyžádal vysvětlení ohledně povahy jejich práce pouze u zaměstnanců stěžovatele, kteří vykonávali pouze podpůrné činnosti, nikoli ale již u svářečů, kteří jako kvalifikovaní odborníci prováděli rozhodující práce při výrobě pro Avex. Oblastní inspektorát tak rezignoval na potřebu zjistit veškeré skutečnosti nezbytné pro posouzení povahy činností zaměstnanců stěžovatele pro Avex. Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by se blíže zabýval konkrétním postupem prací ze strany zaměstnanců stěžovatele až do procesu předávání výrobků společnosti Avex. Skutkový stav tedy nebyl zjištěn dostatečně a žalovaný a krajský soud tyto nedostatky svými rozhodnutími aprobovali, přestože stěžovatel upozornil na to, že výrobky vyprodukované jeho zaměstnanci jsou od jiných výrobků vyráběných zaměstnanci Avex odlišitelné. Stěžovatel poukázal na závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ad 2/2017 - 92. Ze skutečnosti, že stěžovatel v minulosti poskytoval společnosti Avex zaměstnance z titulu agenturního zaměstnávání a nyní tak činí na základě smluv o dílo, nelze dovozovat, že spolupráce stěžovatele a Avex má charakter agenturního zaměstnávání. Stěžovatel nyní dle smluv odpovídá Avex za řádné provedení díla a provádí jej na vlastní náklad a nebezpečí, což je kvalitativně a z pohledu odpovědnosti stěžovatele úplně jiný právní vztah, než v případě zprostředkovávání zaměstnání. Provádění díla kontrolují zaměstnanci stěžovatele, což potvrdil jednatel i dotazovaní zaměstnanci. To však žalovaný i krajský soud ignorovali.

[19] Skutečnost, že výslednou kontrolu kompletního výrobku před fakturací provádí Avex, nemůže být důkazem toho, že se stěžovatel dopouští zastřené agenturního zaměstnávání. Výkon činnosti zaměstnanců stěžovatele na pracovišti Avex a zpracovávání materiálu dodaného od Avex nevyklučuje, že by se v daném případě nemohlo jednat o vztah ze smlouvy o dílo, když i občanský zákoník umožňuje takové nastavení vztahů. Bez významu není ani to, že stěžovatel si některé přístroje od Avex pronajímá.

[20] Výpovědi zaměstnanců vykonávajících pomocné práce, z nichž správní orgány dovozují své závěry o existenci zastřené agenturního zaměstnávání, vytrhávají správní orgány z kontextu, resp. je záměrně interpretují neúplně či nepřesně. Krajský soud na tento argument stěžovatele vůbec nereagoval. J. Č. nikdy neuvedl, že by byl podřízen pokynům či instrukcím Avex. Zmínil-li, že při výkonu jeho práce jej kontroluje kontrolor Avex, pak to svědčí jen o tom, že Avex vykonává svá práva kontroly provádění díla ve smyslu § 2953 občanského zákoníku. Pan Č. vykonával v den provedení kontroly na místě činnost pro stěžovatele druhý den, z čehož lze sotva učinit závěr o tom, že byl přidělen jako pracovní síla společnosti Avex. Rovněž je nutno zohlednit, že pro dotazované osoby na obdobných pozicích může být někdy problém právně přesně a správně uchopit dotaz inspektora a na tento přesně odpovědět. Pan Č. uvedl, že pracuje pro Avex, má ale dohodu o provedení práce se žalobcem, což lze interpretovat i tak, že práce pro Avex znamená, že pan Č. vykonává činnosti, jejichž konečným příjemce je Avex, byť jeho zaměstnavatelem je stěžovatel. Obdobné platí i o odpovědích S. H., který na pracovišti rovněž pracoval jen druhý den.

[21] Žalovaný vytrhuje výpovědi D. M. a pana Petržela z kontextu a krajský soud se vůči takovému postupu žalovaného neohradil. Pan M. potvrdil, že u stěžovatele pracuje od 1. 1. 2017. Z protokolu již ale nevyplývá, že by od 1. 1. 2017 působil také u Avex. Závěr žalovaného, že na daném pracovišti vykonává stále stejný druh práce a pod stejným vedením (tj. jako v době, kdy stěžovatel „pronajímal zaměstnance“ jako agentura práce v souladu s tehdy platným povolením), tak nemá oporu ve správním spise. Výpověď pana M. zpochybňuje argumenty žalovaného směrem ke konstatování zastřené agenturního zaměstnávání, když pan M. k jinému dotazu žalovaného ohledně toho, kdo mu zadává práci, uvedl, že pan I. K., tedy mistr určený stěžovatelem, jakož i to, že na svém pracovišti pracuje s kolegou, který je rovněž zaměstnancem stěžovatele. Pokud pak pan Petržel ve své výpovědi uvedl, že v důsledku změny formy a obsahu spolupráce mezi stěžovatelem a Avex žádnou změnu nepocítili, myslel tím pouze to, že jejich práce se co do povahy nezměnila.

[22] Pouhou spekulací je závěr žalovaného, že odchylky svědecké výpovědi pana M. od vyjádření jiných osob při kontrole mohly být vyvolány ovlivněním výpovědi pana M. stěžovatelem. Tento svědek byl řádně poučen o tom, že má vypovídat pravdivě a nic nezamlčovat. Argumentace správních orgánů a probovaná krajským soudem ignoruje běžnou praxi podnikatelů, pokud se jedná o outsourcing. Neobstojí proto závěr žalovaného, že spolupráce stěžovatele a Avex nemůže být charakterizována jako outsourcing.

[23] Závěr žalovaného, že úkoly zaměstnancům stěžovatele zadával přímo Avex, je rovněž nesprávný. Z provedeného dokazování vyplývá opak. Pan Petržel, K., Č., V., S. i M. se v průběhu kontroly, resp. správního řízení, shodně vyjádřili v tom smyslu, že práci zaměstnancům stěžovatele zadávají nadřízení pracovníci stěžovatele. Pouze pan H., který však byl v den kontroly v prostorách Avex druhý den, uvedl, že mu práci zadával mistr společnosti Avex. Skutečnost, že pověřený pracovník zhotovitele (stěžovatele) se účastní porad s vedoucími pracovníky Avex, neznamená, že objednatel řídí a zadává práci jednotlivým řadovým zaměstnancům zhotovitele. Žalovaný nezjišťoval, co konkrétně bylo obsahem daných porad. Stěžovatel upozornil na § 2592 občanského zákoníku a konstatoval, že při poradě s pověřenými zástupci zhotovitele může objednatel zadávat zhotoviteli pokyny/příkazy ohledně způsobu provádění prací. Žalovaný se při svých úvahách dopustil nepřipustné generalizace skutkového stavu. Školení BOZP provedl Avex na základě dohody se stěžovatelem, a vystupoval tak jako subdodavatel stěžovatele. Není pravdou, že některé ze zjištěných osob se o stěžovateli rovněž vyjádřily jako o agentuře práce. To uvedl pouze pan Č., který ani nevedl, že by byl stěžovatel agenturou práce, pouze, že je agenturou.

[24] Stěžovatel se nedopustil ani přestupku uvedeného v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Jak totiž konstatovaly i správní orgány, oznamovací povinnost ve vztahu k zaměstnancům M. V. a J. Č. splnil, byť opožděně. Ke splnění dané povinnosti tak došlo, přičemž ji stěžovatel splnil sám od sebe. Žalovaný pominul, že jednání stěžovatele ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti postrádá společenskou nebezpečnost (škodlivost). Případné pochybení je pouze administrativního rázu a nemohlo mít vliv na právem chráněný zájem. Prodlení s oznámením u pana Č. činilo pouze jeden den a u pana V. jen 2 měsíce. Krajský soud stejně jako oblastní

pokračování

inspektorát nezohlednil specifika daného případu a konkrétní okolnosti jednotlivých porušení, především pak skutečnost, že tvrzená porušení právních předpisů nezasáhla žádným způsobem do práv jeho zaměstnanců ani třetích osob.

[25] Výše pokuty byla i navzdory nepatrnému snížení žalovaným zcela nepřiměřená okolnostem tvrzených přestupků. Krajský soud akceptoval protiprávní postup správních orgánů, které při stanovení výše pokuty zohledňují tytéž faktory jako při posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu, což je v zásadě nepřípustné dvojí přičítání téže skutečnosti. Pokuta nereflktuje majetkové poměry stěžovatele, a je tak pro něj likvidační, což by rozhodně nemělo být cílem správního trestání. V této souvislosti stěžovatel poukázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133. Pokud by stěžovateli měla být uložena pokuta, pak v podstatně nižší míře, maximálně do výše 200.000 Kč.

[26] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v řízení bylo postupováno v souladu se správním řádem a skutkový stav věci byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatelem zmíněným rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ad 2/2017 - 92 byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 26. 10. 2021, č. j. 7 Ads 244/2019 - 37.

III. Posouzení kasační stížnosti

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném ke dni rozhodnutí oblastního inspektorátu, je zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).

[30] Zprostředkováním zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým je jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.

[31] Podle § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona, zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“).

[32] Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou*. Podle písm. g) téhož ustanovení se *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g)*.

[33] Podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, *nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie (...) jsou zaměstnavatel (...) povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce*.

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě namítal, že krajský soud správně nevypořádal námitku, že výrok I. bod 1) rozhodnutí oblastního inspektorátu neobsahuje označení času spáchání vytykaného přestupku. Krajský soud k této námitce uvedl, že oblastní inspektorát vymezil, u kterých konkrétních osob (zaměstnanců) a ve kterém konkrétním období (vymezeném dny výkonu práce na pracovišti) se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, a konstatoval, že se jedná o dostatečné časové vymezení spáchání uvedeného přestupku. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu plně ztotožňuje a námitce stěžovatele proto nepřisvědčil.

[35] K argumentaci stěžovatele, v níž poukazuje na obsah uzavřených smluv s Avex, postačuje uvést, že formální vymezení a obsah smluvních vztahů není pro posouzení věci rozhodující, pokud se liší od faktického obsahu těchto vztahů (v posuzované věci se jedná především o způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců stěžovatele). Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že jednatel stěžovatele Juraj Peržel do protokolu dne 6. 4. 2018 vypověděl, že hlavní činností stěžovatele je příprava a svařování palet a jiných výrobků. Dále jeho zaměstnanci vykonávají svářečské práce, montážní práce a pomocné práce. Při agenturním systému práci přiděloval a kontroloval Avex. Nyní se jedná o jiný systém spolupráce s Avex, práci ale dělají zaměstnanci stejnou, svařují výrobky. Změnu zaměstnanci nepocítili. Mají touž náplň práce. Zodpovědnost si hlídá stěžovatel, když pracuje na dílo. Když práce probíhala agenturním způsobem, tak výstupy hlídali mistři Avex, teď má stěžovatel svoje mistry. Pouze výslednou kontrolu kompletního výrobku před fakturací provádí Avex. Jednatel stěžovatele dále uvedl, že spolupráce se společností Avex probíhala nejprve na smlouvu o dílo, následně stěžovatel získal povolení jako agentura práce a poté, co mu bylo odebráno povolení jako agentuře, tak zase přešli na smlouvu o dílo z důvodu nezaplacení poplatku 500.000 Kč. Od společnosti Avex má stěžovatel pronajaté prostory, vozíky, svářečky. Zařízení, stroje a pracovní prostředky, se kterými zaměstnanci stěžovatele vykonávají práci, patří společnosti Avex. Stěžovatel této společnosti platí nájem, energii a vodu. Rovněž zpracovávaný materiál patří Avex. V době, kdy stěžovatel podnikal jako agentura práce, byli zaměstnanci stěžovatele organizováni mistry ze společnosti Avex, nyní, když spolupráce stěžovatele s Avex funguje na základě smlouvy o dílo, má stěžovatel dva mistry, kteří na práci zaměstnanců stěžovatele dohlížejí, organizují ji a vedou evidenci pracovní doby. Za případné vady a škody zodpovídají pracovníci stěžovatele. Případné škody jsou odstraňovány buď na náklady stěžovatele, nebo náklady zaměstnance. Pokud zaměstnanec stěžovatele nemůže vykonávat práci, musí stěžovatel najít náhradu. Zaměstnancům

pokračování

stěžovatele poskytuje osobní ochranné pracovní pomůcky stěžovatel. Činil tak i v době, kdy byl agenturou práce. Školení zaměstnanců v oblasti BOZP na pracovišti provádí Avex.

[36] Z obsahu kontrolního protokolu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 34414/9.72/17-29, Nejvyšší správní soud dále zjistil, že zaměstnanci stěžovatele byli přítomni v obou halách, přičemž někteří vykonávali práci společně se zaměstnanci jiných subjektů. Zaměstnanec stěžovatele J. Č. mimo jiné uvedl, že pracuje pro Avex druhý den a má uzavřenu dohodou o provedení práce se stěžovatelem jako agenturou. Dále zmínil, že obsluhuje svařovacího robota společně s kolegou M. K. z Avexu, který jej zaučuje a kontroluje jej kontrolor z Avexu. Zaměstnanec S. H., který pracoval u svařovacího robota společně s I. K. (zaměstnancem agentury práce Amikov s.r.o.), uvedl, že pracuje pro stěžovatele od předchozího dne, podřízen je mistru Avexu, J. G., který mu přiděluje úkoly a zadává pokyny k práci, při práci jej i kontroluje. Dále zmínil, že I. K. jej u robota zaučuje, neví, pro koho I. K. pracuje, ale při práci je podřízen stejnému mistrovi, který jim také zadává práci a úkoly. Veškeré zařízení i materiál patří firmě Avex.

[37] Z objednávek a dodacích listů Nejvyšší správní soud dále zjistil, že stěžovatel společnosti Avex dodával např. rámy, základny, branky, bočnice, palety, příčky, nohy, jakly, vzpěry, podélníky v množství stovek až tisíců kusů.

[38] Ke specifikům agenturního zaměstnávání se Nejvyšší správní soud vyjádřil již např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28, v němž uvedl, že *„základním rozlišovacím znakem mezi pronájem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.“*

[39] V rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 177/2016 - 14, pak zdejší soud mimo jiné konstatoval, že podstata institutu agenturního zaměstnávání podle § 307a zákoníku práce tkví v tom, že agentura práce 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. Po dobu přidělení je uživatel oprávněn přidělenému zaměstnanci ukládat pracovní úkoly, řídit a kontrolovat jeho práci, dávat mu k tomu pokyny, vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Jedná se o specifický druh výkonu závislé práce, který se odlišuje od klasického pracovního poměru, neboť do vztahu zaměstnance a zaměstnavatele vstupuje další subjekt. Po právní stránce je pracovník zaměstnancem agentury práce, ale fakticky sjednanou práci vykonává u uživatele. Je tedy zřejmé, že agentura práce nese veškerá právní a z toho plynoucí ekonomická rizika zajištění práce pro zaměstnance. Pravidelný model agenturního zaměstnávání bude obvykle nastaven tak, že agentura práce inkasuje v podobě provize za zprostředkování odměnu zejména za administraci agenturních zaměstnanců a za riziko spojené s jejich pracovněprávními nároky. Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více

uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykryvat v čase se měnící potřebu pracovní síly. V obecné rovině bude u agenturního zaměstnávání platit, že pracovní smlouvu uzavřel zaměstnanec s agenturou práce. Smyslem institutu agenturního zaměstnávání je umožnit uživatelům najímání pracovníků, aniž by s nimi museli uzavírat pracovní smlouvy.

[40] Nejvyšší správní soud má na základě výše uvedených skutečností za to, že v posuzované věci stěžovatel vystupoval materiálně jako agentura práce, neboť fakticky přiděloval své zaměstnance k výkonu práce u Avex. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl po zhodnocení způsobu výkonu práce zaměstnanců stěžovatele, kteří pracovali ve směnném provozu na zařízeních a strojích nikoli stěžovatele, ale společnosti Avex a zpracovávali materiál ve vlastnictví této společnosti. Nejvyšší správní soud dále přihlédl ke skutečnosti, že na pracovišti společnosti Avex stejným způsobem pracovali i zaměstnanci jiných společností a také společnosti Avex, někteří zaměstnanci stěžovatele pracovali společně se zaměstnanci jiných společností a byli podřízeni společnosti Avex, přičemž způsob výkonu práce zaměstnanců stěžovatele byl stále stejný, jako v období, kdy stěžovatel působil jako pracovní agentura. Avex zaměstnancům stěžovatele poskytoval rovněž školení BOZP.

[41] Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že na práci zaměstnanců stěžovatele dohlíželi mistři k tomu pověřeni stěžovatelem, kteří zároveň kontrolovali kvalitu výrobků, na výše uvedené podstatě jednání stěžovatele (způsobu výkonu práce jeho zaměstnanců) nic nemění, neboť se jednalo pouze o organizační opatření při vedení zaměstnanců stěžovatele, přičemž finální kontrolu výrobků prováděl Avex. Výše zmínění zaměstnanci stěžovatele navíc vypověděli, že jejich práci kontroluje Avex. Jednatelem stěžovatele popsáný způsob výkonu práce jeho zaměstnanců se tak prakticky ve všech aspektech jeví jako přidělení těchto zaměstnanců společnosti Avex, nikoli jako samostatné zhotovení díla stěžovatelem prostřednictvím jeho zaměstnanců, neboť typickým rysem smlouvy o dílo je, že zhotovitel si obstará veškeré zdroje k provedení díla (tj. nejen pracovníky), ale také materiál, stroje a veškeré potřebné vybavení. Náklady na obstarání potřebných zdrojů jsou tedy rizikem zhotovitele. V posuzované věci však stěžovatel toto riziko nenesl, a nebylo tudíž na jeho činnost po zohlednění veškerých relevantních okolností v souhrnu nahlížet jako na plnění smlouvy o dílo. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že smluvně lze mezi zhotovitelem díla a objednatelem upravit způsob obstarání díla, který se tak může lišit od běžného průběhu vytvoření díla, při kterém zhotovitel obstará veškeré potřebné zdroje. Ustanovení občanského zákoníku tak např. v § 2597 umožňuje objednateli předat zhotoviteli věc k provedení díla. V posuzované věci však ze souhrnu zjištěných skutečností vyplývá, že podstata činnosti stěžovatele spočívala nikoli v plnění smlouvy o dílo, ale v dlouhodobém a soustavném poskytování pracovníků společnosti Avex za účelem výroby jednoduchých výrobků (dílčích polotovarů).

[42] Nejvyšší správní soud se s přihlédnutím k výše uvedenému ztotožňuje se závěrem žalovaného, že smluvní vztah mezi stěžovatelem a Avex nelze považovat za tzv. outsourcing, neboť jedním z předmětů podnikání Avex je zámečnictví, nástrojářství, obráběčství. Zhotovování a dodávání zboží ze skupiny kovových palet, beden, kontejnerů a regálů, jejich dílů a částí, včetně jejich svařování, tak je jednou ze základních činností společnosti Avex, tudíž se nejednalo o podpůrné či vedlejší činnosti této společnosti, navíc když stejnou činnost vykonávali rovněž zaměstnanci Avex, jakož i jiných subjektů

pokračování

nacházejících se na kontrolovaném pracovišti. Závěr správních orgánů i krajského soudu, že se ze strany stěžovatele jednalo o zastřené agenturní zaměstnání, tudíž obstojí.

[43] Stěžovatel sice označil za nesmyslný závěr oblastního inspektorátu aprobovaný žalovaným a krajským soudem, že pokud je výsledkem činnosti polotovar, nemůže se jednat o předmět díla dle smlouvy o dílo. Nejvyšší správní soud má ovšem stejně jako krajský soud za to, že správní orgány dostatečně na základě několika souvisejících skutečností zdůvodnily, proč se fakticky o provádění díla pro Avex nejednalo. Ve vztahu ke stěžovatelem produkovaným výrobkům mj. poukázaly na skutečnost, že na zhotovené výrobky bezprostředně navazovaly další činnosti, a výrobky tudíž ztrácely svoji jedinečnost další úpravou, stejný výrobek na stejném pracovišti za stejných podmínek zhotovovalo více pracovníků více společností, včetně Avex, a nebylo tak možné určit, který z pracovníků který výrobek zhotovil. Krajský soud se na základě těchto skutečností ztotožnil se závěry správních orgánů, a nelze proto stěžovateli přisvědčit, že se s touto námitkou vůbec věcně nevypořádal.

[44] K tvrzení stěžovatele, že se může jednat o provádění díla, i pokud více subjektů provádí v rámci jednoho prostoru stejnou činnost, Nejvyšší správní soud uvádí, že obecně vzato je možné, aby v rámci jediného prostoru více subjektů provádělo (zhotovovalo) odlišná díla, např. k tomu určené velké dílně. V posuzované věci je však ze souhrnu výše uvedených okolností (zejména dlouhodobost činnosti zaměstnanců stěžovatele, z nichž někteří pracovali společně s jinými zaměstnanci, obstarávání veškerého potřebného materiálu společností Avex, nikoli stěžovatelem, kontrola výrobků společností Avex a vlastnictví potřebných strojů a zařízení společností Avex) zřejmé, že činnost zaměstnanců stěžovatele nepředstavovala vytváření díla pro stěžovatele, ale výkon práce pro Avex.

[45] Oblastní inspektorát odůvodnil svůj závěr, že vzhledem k fungování zaměstnanců stěžovatele na pracovišti Avex nelze rozlišit, kdo vyrobil konkrétní výrobek/produkt, tím, že stejný výrobek zhotovovalo na stejném pracovišti a za stejných podmínek více pracovníků více společností. Nejvyšší správní soud tento závěr oblastního inspektorátu považuje za logický. K argumentaci stěžovatele, v níž oblastnímu inspektorátu vytýká, že neučinil kroky k tomu, aby si jednoznačně ujasnil, jakým způsobem dochází k rozlišování výrobků vyrobených zaměstnanci stěžovatele od jiných výrobků vyrobených jinými subjekty, jakým způsobem probíhá jejich předávání a proces sepisování předávacích protokolů, zdejší soud uvádí, že v posuzované věci nebylo nutné se těmito skutečnostmi dopodrobna zabývat, neboť i kdyby bylo možné určit, který pracovník vyrobil pro konkrétního zhotovitele určitý výrobek, nic by to nezměnilo na tom, že zjištěné skutečnosti ve svém souhrnu svědčí o tom, že povaha činnosti zaměstnanců stěžovatele fakticky nepředstavovala vytváření díla pro stěžovatele. Stejně tomu je v případě poukazu stěžovatele na to, že dle rámcové smlouvy poskytoval společnosti Avex záruku na jakost produktu. Krajský soud se sice ke stěžovatelem zmíněné záruce výslovně nevyjádřil, to však neznamená, že se tomuto argumentu stěžovatele nevěnoval, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, neboť krajský po zhodnocení způsobu výkonu práce zaměstnanců v bodu 47 napadeného rozsudku konstatoval, že z ničeho nevyplývalo, že žalobce mohl reálně odpovídat za výstupy své činnosti. Z uvedeného tak je zřejmé, že krajský soud tvrzení stěžovatele o záruce nepřisvědčil.

[46] Nejvyšší správní soud nepovažuje za opodstatněnou ani výtku stěžovatele, že při kontrole dne 6. 2. 2018 si oblastní inspektorát vyžádal vysvětlení ohledně povahy jejich práce pouze u zaměstnanců stěžovatele, kteří vykonávali pouze podpůrné činnosti, nikoli ale již u svářečů, kteří jako kvalifikovaní odborníci prováděli rozhodující práce při výrobě výrobků pro Avex podle příslušné smlouvy o dílo. Ze správního spisu totiž vyplývá, že oblastní inspektorát vyslechl mimo jiné rovněž J. S., který vypověděl, že svařuje palety.

[47] Důvodná není ani námitka, že oblastní inspektorát rezignoval na potřebu zjistit veškeré skutečnosti nezbytné pro posouzení povahy činností zaměstnanců stěžovatele pro Avex, neboť oblastní inspektorát zjistil veškeré výše uvedené skutečnosti rozhodné pro posouzení věci, z nichž posléze vycházel také žalovaný a krajský soud. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že nezjistil skutkový stav v dostatečném rozsahu. Žalovaný a krajský soud proto nepochybili, když z takto zjištěných skutečností při posouzení věci vycházeli. Oblastní inspektorát se rovněž náležitě zabýval konkrétním postupem prací ze strany zaměstnanců stěžovatele až do procesu předávání výrobků společnosti Avex.

[48] Stěžovatelem zmíněný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2019, č. j. 29 Ad 2/2017 - 92, byl zrušen rozsudkem NSS ze dne 26. 10. 2021, č. j. 7 Ads 244/2019 - 37, a nelze z něj proto vycházet. Krajský soud se v tomto rozsudku sice zabýval agenturním zaměstnáváním, nevyslovil však žádné obecně platné závěry, nýbrž zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost.

[49] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že dřívější poskytování zaměstnanců z titulu agenturního zaměstnávání společnosti Avex, účast jím pověřeného pracovníka na poradách s vedoucími pracovníky Avex a provedení školení BOZP společností Avex samy o sobě neznamenají, že i nynější spolupráce stěžovatele a Avex má charakter agenturního zaměstnávání. V posuzované věci však další zjištěné skutečnosti tvoří ucelený řetězec svědčící o tom, že se jednalo o zastřené agenturní zaměstnávání a dřívější agenturní zaměstnávání představuje jednu z těchto skutečností. Jak již bylo vyloženo, žalovaný i krajský soud se okolnostmi činnosti zaměstnanců stěžovatele zabývali, přičemž v souvislostech zohlednili zjištěné skutečnosti a vypořádali se s argumentací stěžovatele. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že ignorovali jeho tvrzení a že rozhodnutí žalovaného trpí nepřezkoumatelností.

[50] Krajský soud se rovněž detailně zabýval námitkami stěžovatele vztahujícími se k výpovědím jednotlivých zaměstnanců. K tomu mimo jiné konstatoval, že nelze přisvědčit stěžovateli argumentaci ohledně zjednodušených odpovědí či tomu, že dotazované osoby nemusely problém správně po právní stránce uchopit, a není pravdou, že by žalovaný vycházel pouze ze sdělení dvou osob (J. Č. a S. H.), když správní orgány naopak zhodnotily všechny zjištěné skutečnosti a sdělení všech osob. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského ztotožňuje a nepovažuje proto za nutné se touto argumentací znovu podrobně zabývat, neboť nevyvrací výše již zmíněný závěr, že v posuzované věci se nejednalo o zhotovování díla zaměstnanci stěžovatele, ale o zastřené agenturní zaměstnávání, resp. přidělení zaměstnanců stěžovatele společnosti Avex. Sám jednatel stěžovatele ostatně popsal, že činnost jeho zaměstnanců byla stejná, jako když vystupoval v postavení agentury práce. Odlišnost v tom, že oproti dřívější činnosti na jeho

pokračování

zaměstnance dohlíželi dva mistři a smluvní vztah se společností Avex byl formálně jiný, na podstatě věci nic nemění.

[51] Přestupku uvedeného v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti se stěžovatel dopustil, neboť nesplnil svou povinnost podle § 87 odst. 1 téhož zákona informovat o nástupu zaměstnanců příslušnou pobočku úřadu práce nejpozději v den jejich nástupu do práce (z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že M. V. nastoupil k výkonu práce dne 1. 2. 2017, stěžovatel o tom informoval příslušnou pobočku úřadu práce dne 12. 4. 2017, J. Č. nastoupil k výkonu práce dne 5. 2. 2018, stěžovatel příslušnou pobočku úřadu práce informoval dne 6. 2. 2018). Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že oznamovací povinnost splnil sám od sebe později, nic nemění na tom, že se stěžovatel dopustil výše uvedeného přestupku, neboť skutková podstata uvedeného přestupku spočívá v nesplnění oznamovací povinnosti nejpozději v den nástupu zaměstnance do práce.

[52] Stěžovatel uváděl, že žalovaný ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti pominul, že jednání stěžovatele postrádá společenskou nebezpečnost (škodlivost). Nejvyšší správní soud tomu nepřisvědčil, neboť žalovaný ohledně povahy a závažnosti přestupku, významu zákonem chráněného zájmu, způsobu spáchání přestupku a jeho následků odkázal na závěry oblastního inspektorátu. Ten k chráněnému zájmu porušenému tímto přestupkem vysvětlil, že je sice ve srovnání s jinými přestupky dle zákona o zaměstnanosti méně závažný, ovšem zanedbání či opomenutí informační povinnosti dle zákona o zaměstnanosti má za následek snižování účinnosti a funkčnosti opatření, která ve svém souhrnu poskytují ochranu jak zaměstnancům, tak i zaměstnavatelům před asociálními, nekalými a predátorskými praktikami na trhu práce.

[53] Žalovaný nepochybil, pokud se s uvedenými závěry oblastního inspektorátu ztotožnil a doplnil, že informační povinnost je důležitým nástrojem směřujícím k monitorování zaměstnávání zahraničních zaměstnanců na trhu práce a k získávání informací o zaměstnávání zahraničních zaměstnanců k případné možnosti ovlivnění trhu práce v příslušném regionu. Nejvyšší správní soud uvedené závěry správních orgánů považuje za správné a výstižné. Nepřisvědčil proto stěžovateli, že se jednalo o pochybení čistě administrativního rázu, které nemohlo mít vliv na právem chráněný zájem.

[54] Stěžovatel také poukazoval na to, že prodlení s oznámením u pana Č. činilo pouze jeden den a u pana V. jen 2 měsíce. To však nevyvrací, že se stěžovatel předmětného přestupku dopustil, nicméně je to možné hodnotit jako polehčující okolnost. Oblastní inspektorát tak učinil, když zohlednil relativně krátkou dobu prodlení stěžovatele při splnění povinnosti dle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve prospěch stěžovatele.

[55] Krajský soud se sice výslovně nevyjádřil ke tvrzení stěžovatele, že tvrzená porušení právních předpisů nezasáhla žádným způsobem do práv jeho zaměstnanců ani třetích osob, ani to však nemá vliv na zákonnost kasační stížností napadeného rozsudku. Soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech

konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Nejvyšší správní soud dále již v rozsudku ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016 - 59, vyslovil, že „rozsah reakce soudu na konkrétní námítka by měl být co do šíře odůvodnění přiměřený. Soudy proto nemusejí odpovědět na každou jednotlivou dílčí argumentaci, zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námítka účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13).“ Ústavní soud v bodě 68 nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, pak výstižně uvádí, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ Z odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku je přitom patrné, že krajský soud se okolnostmi spáchání jednotlivých přestupků podrobně zabýval, vypořádal se s námitkami stěžovatele a dospěl k závěru, že se žalobce dopustil přestupků uvedených v § 140 odst. 1 písm. d) a g) zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud proto neshledal opodstatněnou výtku stěžovatele, že krajský soud nezohlednil specifika daného případu a konkrétní okolnosti jednotlivých porušení.

[56] Stěžovatelem také namítl porušení zásady zákazu dvojího přičítání. K tomu však nedošlo, neboť oblastní inspektorát při stanovení druhu a výměry správního trestu přihlédl k významu chráněných zájmů, které byly přestupky stěžovatele porušeny, následkům porušení těchto zájmů a zohlednil také dobu, po kterou trvalo protiprávní jednání, tedy ke skutečnostem, které nejsou znaky skutkové podstaty předmětných přestupků. Žalovaný se následně ve svých úvahách o výši pokuty s hodnocením oblastního inspektorátu ztotožnil a odkázal na ně. Krajský soud tudíž nepochybil, když konstatoval, že k porušení zákazu dvojího přičítání nedošlo.

[57] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani závěrečné námitce stěžovatele týkající se nepřiměřené a likvidační výše pokuty. Zdejší soud má stejně jako krajský soud za to, že správní orgány při stanovení výše pokuty náležitě zohlednily relevantní skutečnosti, tj. maximální výši pokuty (až do výše 10.000.000 Kč), výsledek hospodaření, čistý obrat, postavení a význam stěžovatele, jeho majetkové poměry a povahu jeho činnosti. Ve shodě s krajským soudem dále zdejší soud konstatuje, že proti těmto úvahám stěžovatel ničeho konkrétního nenamítal, ani nekonkretizoval důvody, pro které považuje pokutu za likvidační. Za přílehlavý považuje Nejvyšší správní soud také poukaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016 - 36, dle kterého pokuta musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, který odpovídá intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě, a navazující závěr krajského soudu, že při úvahách o výši sankce a hodnocení možného likvidačního charakteru sankce není možné izolovaně hodnotit např. pouze zisk nebo ztrátu, nýbrž je třeba vzít do úvahy i další skutečnosti (obrat, obchodní aktivitu apod.), které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle trestaného subjektu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[58] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

[59] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. března 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu