



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **F. W. s.r.o.**, IČO X
sídlem V. N. 406/5, X P.
zastoupená advokátem Mgr. Janem Greplem
sídlem Palackého 151/10, 796 01 Prostějov

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. 8598/1.30/20-3, ve věci přestupku,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Návrh na snížení uložené pokuty **se zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj provedl u žalobkyně kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů se zaměřením na kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, umožnění výkonu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

nelegální práce, výkon nelegální práce a zprostředkování zaměstnání podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Na základě kontrolních zjištění zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní přestupkové řízení, na jehož konci ji rozhodnutím ze dne 22. 9. 2020, č. j. 16910/9.30/20-12 shledal vinnou ze spáchání těchto přestupků:

- I. podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 a bod 2 zákona o zaměstnanosti, když na pracovišti výrobního areálu společnosti P. S. s.r.o., IČO X (dále jen „společnost P.“) dne 11. 7. 2019 dvěma osobám ukrajinské státní příslušnosti (V. S. a O. T.) umožnila výkon závislé práce ve výrobě mimo pracovněprávní vztah a bez povolení k zaměstnání,
- II. podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustila tím, že zastřené zprostředkovala zaměstnání, když pronajala pracovní sílu v podobě dvou ukrajinských pracovníků (V. S. a O. T.), resp. tyto pracovníky dočasně přidělila k výkonu práce ve výrobě ke společnosti P. bez povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Za popsané přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně. Jeho zrušení se žalobkyně domáhá touto žalobou.

2. Žalobkyně předně namítala, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jak se vypořádal s odvolacími námitkami. Žalovaný totiž toliko odkázal na rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný nezohlednil namítanou existenci subdodavatelského vztahu, na základě kterého žalobkyně zakázku, kterou získala od společnosti P., smlouvou o dílo „přeprovala“ společnosti R.-m. s.r.o., IČO X (dále jen „společnost R.-m.“), která ji totožně „přeprovala“ společnosti S. sídlící na Ukrajině (dále jen společnost „S.“). Posledně uvedená společnost pak poskytla k plnění zakázky své zaměstnance. Všechny tyto skutečnosti byly řádně prokázány, avšak správními orgány přehlíženy. Skutečnosti svědčící ve prospěch žalobkyně byly ignorovány.
3. Žalobkyni není známo, proč byla obviněna právě ona, když přeprodávání zakázek fungovalo totožně na dalších článcích řetězce. Správní orgány vystavěly své odůvodnění na dojmech a nikoliv na skutkovém stavu věci. Z žádného důkazu nevyplývá, že by snad žalobkyně zaměstnávala zmíněné ukrajinské občany. Tito byli zaměstnání společností S. a v souladu se zásadou zákazu konkurence ani nemohli být zaměstnání žalobkyní. Tito zcela nezákonně nebyli vyslechnuti, jejich výslech žalobkyně navrhla v soudním řízení.
4. Žalobkyně nerozumí tomu, proč byla pro správní orgány těžko představitelná existence subdodavatelského vztahu. Žalobkyně jej prokázala uzavřenými smlouvami a také jejich úhradou. Se společností R.-m. žalobkyně již v minulosti spolupracovala a měla s ní kladné zkušenosti. Několikrát zmíněná skutečnost, že žalobkyně kontrolovala ukrajinské zaměstnance, je odůvodněna tím, že podle § 2593 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“) byla žalobkyně odpovědná za řádné splnění díla vůči společnosti P. Proto kontrolovala plnění ze strany společnosti R.-m. Jednatelkou společnosti P. Ing. M. O. užitý výraz „agentura“ je jen zkratkovitým vyjádřením, které je v běžné řeči používáno. Skutečnost, že společnost P. vedla evidenci docházky zmíněných ukrajinských občanů je jen projevem smluvní volnosti mezi touto

společností a společností R.-m. Žalobce skrze ni měl představu o tom, zda společnost R.-m. plní svou smluvní povinnost.

5. Správní orgány nesprávně interpretovaly vůli smluvních stran, když smlouvu o dílo uzavřenou mezi žalobkyní a společností P. posoudily jako zastřené právní jednání, ačkoli ji vůbec nezkoumaly. Obsahem smlouvy o dílo může být i opakující se činnost.
6. Mezi shora zmíněnými zaměstnanci a žalobkyní nevznikl vztah, který by odpovídal závislé práci. Nebyla totiž splněna zákonná kritéria (zejm. potřebná povolení). Žalobkyně jejich činnost nemohla nijak ovlivnit.
7. Závěrem žalobkyně namítala, že uložená pokuta je nepřiměřeně přísná s ohledem na to, že se žádného přestupku nedopustila. Rovněž měla být více zohledněna situace vyvolaná pandemií způsobenou onemocněním COVID-19. Dopad tohoto onemocnění na obor podnikatelské činnosti žalobkyně byl žalobkyní ve správním řízení prokázán pomocí odkazu na média. Pokud by soud neshledal žalobu důvodnou, navrhla žalobkyně, aby alespoň přistoupil ke snížení pokuty na 50 000 Kč.
8. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout a odkázal na napadené rozhodnutí.
9. V replice žalobkyně uvedla, že podklady k posouzení majetkové situace žalobkyně si měly správní orgány opatřit podle § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) z moci úřední. Pokud snad žalobkyně sdělila jednatele společnosti P., že zajistí pracovníky, nelze jen z takového vyjádření učinit závěr o nelegálním zaměstnávání. Vyjádření žalobkyně bylo zkratkovité, jak je v běžné řeči obvyklé.

B. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
11. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti platí, že *„právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2“*. Z posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že nelegální práci se rozumí závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno.
12. Přestupku se dále právnícká osoba nebo podnikající fyzická podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti dopustí tím, že *„zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřené zprostředkování zaměstnání umožní“*. Zastřeným zprostředkováním zaměstnání se rozumí podle § 5 písm. g) téhož právního předpisu *„činnost právnícké osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnícké osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b)“*.
13. Úvodem krajský soud nesouhlasí s žalobkyní v tom, že by rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné z toho důvodu, že odvolací námitky byly vypořádány odkazem na rozhodnutí prvostupňové. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen

„NSS“) vyplývá, že odvolací správní orgán může ve svém rozhodnutí odkázat na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pokud se s ním ztotožní (viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, č. 3512/2017 Sb. NSS). Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval všemi odvolacími námitkami, při vypořádání každé z nich odkázal žalobkyni na konkrétní stranu prvostupňového rozhodnutí a připojil k němu více či méně stručný vlastní komentář. Koneckonců žalobkyni vznesené odvolací námitky byly obsahově takřka totožné, jako její vyjádření před vydáním prvostupňového rozhodnutí, ve kterém byly jednotlivé námitky podrobně vypořádány. Když ani sama žalobkyně v odvolacích námitkách nepřišla s konkrétní novou argumentací, kterou by brojila proti závěrům vysloveným v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, není krajskému soudu zřejmé, co více měl žalovaný ve svém rozhodnutí uvést. Námitky, které nebyly uplatněny v řízení na prvním stupni, žalovaný sám vypořádal (např. námitka nepříčitelnosti jednání žalobkyni na str. 10 napadeného rozhodnutí).

14. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by správní orgány nezohlednily namítanou existenci subdodavatelského vztahu a zaměstnání ukrajinských občanů společností S. Správní orgán I. stupně se velmi podrobně zabýval předloženými smlouvami o dílo (mezi žalobkyní a společností P., žalobkyní a společností R.-m. a mezi posledně zmíněnou společností a společností S.) a také pracovními smlouvami uzavřenými mezi ukrajinskými pracovníky a společností S. Tyto důkazní prostředky správní orgán I. stupně důkladně vyhodnotil, a to v kontextu dalších zjištěných skutečností, zejména je porovnal s vyjádřeními jednatelky společnosti P. Ing. M. O., mistra výroby P. M. (tedy s vyjádřením osob, jež nemají sebemenší zájem na výsledku řízení) a také s vyjádřením zástupce společnosti R.-m., ze kterého vyplynuly spíše jen rozpory odůvodňující nevěrohodnost skutkové verze předestřené žalobkyní (str. 10-14 a 18-20 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Správní orgán I. stupně rovněž poukázal na rozdíly mezi smlouvou o dílo a pronájmem pracovní síly ve smyslu § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti a své úvahy podpořil odkazem na relevantní judikaturu správních soudů (str. 16-17 rozhodnutí správního orgánu I. stupně).
15. Jelikož žalobkyně v žalobě neuplatnila žádnou novou argumentaci a jen zopakovala odvolací námitky, krajský soud jen stručně zrekapituluje důvody, na základě kterých správní orgány vystavěly svůj závěr o tom, že to byla právě žalobkyně, kdo pronajal pracovní sílu společnosti P.
16. Správní orgány konkrétně považovaly uzavřené smlouvy za nevěrohodné, jelikož jednatelka společnosti P. Ing. O. ve svém vyjádření uvedla, že zveřejnila inzerát, jímž poptávala zaměstnance. Na něj odpověděla žalobkyně s tím, že svými lidmi zajistí provedení zakázky. Žalobkyně tak skutečně učinila a na základě toho u společnosti P. začali pracovat J. A. a O. T. První ze jmenovaných však dále pracovat nemohl, proto na základě požadavku společnosti P. žalobkyně zajistila pana V. S. Ohledně personálních záležitostí jednala vždy s jednatelem žalobkyně. Zaměstnanci jiných společností se na pracovišti společnosti P. nenacházeli. Dále uvedla, že společnosti R.-m. ani S. nezná a že žádné přeprořádání zakázek dohodnuto nebylo. Smlouva o dílo byla ústní, písemná byla jen objednávka. Jednatelé žalobkyně byli na místě zkontrolovat své lidi jen asi dvakrát. Uvedení zaměstnanci pracovali toliko na dohodnuté zakázce. Ubytování jim zajišťovala žalobkyně. Konkrétní úkoly na každý den zadával uvedeným pracovníkům pan M., mistr výroby společnosti P. Ten také jejich práci kontroloval a ve svém vyjádření dále uvedl, že zmínění pracovníci měli prodloužené směny na 12 hodin a vykonávali zcela totožnou práci, jako ostatní zaměstnanci společnosti P. Docházku si nikam nezapisovali, jejich

výkazy vyplňoval pan M a tyto se posílaly žalobkyni. Veškeré vybavení jim poskytla společnost P. Pan M. také zajistil proškolení ukrajinských pracovníků.

17. Z popsanych skutečností správní orgány dovodily, že žalobkyně dodala pracovní sílu, nikoliv dílo. O tom svědčí skutečnost, že žalobkyně dodala požadovaný počet pracovníků, jejich činnost dále nekontrolovala, veškerá organizace práce a zajištění podmínek práce pak zcela spočívala na společnosti P. Žalobkyně se o přidělené pracovníky nijak nezajímala, nekontrolovala jejich činnost, nezařadila jim pracovní úkoly apod. Kdyby se jednalo skutečně o dílo, zajistila by žalobkyně komplexně veškerou činnost. Míra komplexnosti zajišťované činnosti totiž odlišuje pronájem pracovní síly od díla nebo poskytnutí služby (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2018, č. j. 31 Ad 2/2017-43). Z provedeného dokazování podle správních orgánů vyplynulo, že přidělení pracovníci nezhotovovali dílo na náklady a dle pokynů žalobkyně, která měla být dle objednávky zhotovitelem díla. Smlouva o dílo uzavřená se společností P. tak měla jen zakrýt skutečnost, že žalobkyně přidělila výše zmíněné pracovníky k výkonu práce ke společnosti P. Jednalo se tedy o vztah agentura práce – uživatel.
18. O nevěrohodnosti uzavřených smluv podle správních orgánů svědčí vyjádření zástupce společnosti R.-m., který ve svém vyjádření uvedl, že spolupráce mezi ní a společností S. skončila již dne 28. 6. 2019, ačkoliv k odhalení přestupku došlo dne 11. 7. 2019. Taktéž smlouva mezi společností R.-m. a S. pojednává o pracích na staveništích a stavbách. V případě společnosti P. však ukrajinští pracovníci pracovali ve výrobní hale. V pracovních smlouvách uzavřených mezi ukrajinskými pracovníky a společností S. není uvedeno místo výkonu práce a pracovní doba v nich byla rozvržena jinak, než tomu bylo při práci u společnosti P. (srov. str. 14 rozhodnutí správního orgánu I. stupně).
19. S hodnocením správních orgánů, které je zcela srozumitelné, logické, vychází z řádně zjištěných skutečností a je pečlivě odůvodněné se krajský soud bez dalšího ztotožňuje. Z popsanych úvah vyplývá, že celý subdodavatelský řetězec byl vytvořen toliko za účelem zakrytí nedovoleného zprostředkování zaměstnání. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by závěry správních orgánů byly vystavěny na domněnkách. Z provedeného dokazování jasně vyplynulo, že žalobkyně fakticky plnila roli zaměstnavatele zmíněných ukrajinských pracovníků, které dočasně přidělila k výkonu práce ke společnosti P. Z vyjádření ČSSZ a Úřadu práce vyplývá jen to, že žalobkyně své zaměstnance nepřihlásila. Nikoliv to, že fakticky nemohla vykonávat roli zaměstnavatele.
20. K jednotlivým znakům závislé práce se správní orgán I. stupně vyjádřil na str. 12 a 13 svého rozhodnutí. Také s tímto hodnocením se krajský soud zcela ztotožňuje a pro stručnost (a také s ohledem na naprostou obecnost vznesené námitky) na něj odkazuje. Jedinou konkrétnější námitkou v tomto směru byla zmínka o absenci povolení k zaměstnání. K tomu krajský soud uvádí, že mezi znaky závislé práce nepatří povolení k zaměstnání, které zmínila žalobkyně v žalobě (srov. § 2 odst. 1 zákoníku práce).
21. Se společnostmi na ostatních člancích řetězce nebylo zahájeno přestupkové řízení jednoduše z toho důvodu, že správní orgány neuvěřily tomu, že nějaký řetězec vůbec reálně existoval. Ze zjištěných skutečností vyplynulo, že to byla žalobkyně, kdo zajišťoval pracovníky na práci sjednanou pro společnost P. Nadto rozhodnutí žalovaného by nemohlo být nezákonné z toho důvodu, že konkrétní osoba byla obviněna ze spáchání přestupku a podle názoru obviněného měla být obviněna také jiná osoba.

22. Pokud jde o výsledch ukrajinských pracovníků, tak tito skutečně ve správním řízení vyslechnuti nebyli. Jak žalovaný, tak správní orgán I. stupně se k nutnosti jejich výsledku nevyjádřili, nicméně to ani nebylo potřebné, neboť měli zjištěn skutkový stav, o němž nepanovaly důvodné pochybnosti a v dostatečném rozsahu (srov. § 3 správního řádu). Ani žalobkyně ve správním řízení nenavrhl jejich výsledch. S ohledem na dostatečně zjištěný skutkový stav krajský soud jejich výsledch neprovedl, neboť jejich výsledch by byl nadbytečný.
23. Žalobkyně na několika místech žaloby zdůraznila, že soukromé právo je ovládáno zásadou smluvní volnosti. Toto tvrzení je nepochybně pravdivé, ale i smluvní volnost má své limity, zejména pokud má veřejnoprávní přesah. I při soukromoprávních jednáních byla žalobkyně povinna respektovat mantinely stanovené zákoníkem práce (povinnost vykonávat závislou práci jen v základním pracovněprávním vztahu) a zákonem o zaměstnanosti (zejména povinnost získat povolení ke zprostředkovávání zaměstnání).
24. K namítané nepřiměřenosti uložené pokuty a jejímu snížení na 50 000 Kč krajský soud předně uvádí, že nerozumí tomu, jak by mohla nepřiměřenost uložené pokuty odůvodňovat skutečnost, že žalobkyně předmětné přestupky nespáchala. Za této situace by přece byla jakákoliv výše pokuty nezákonná, tudíž i nepřiměřená.
25. Krajský soud nesouhlasí s žalobkyní, že správní orgány měly více přihlídnout k situaci způsobené onemocněním COVID-19. Správní orgány shodně zcela správně poukázaly na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že správní orgán má omezené možnosti, jak zkoumat majetkové poměry pachatele přestupku. Proto musí při zjišťování osobních a majetkových poměrů na základě § 50 odst. 3 správního řádu vycházet z údajů doložených samotným obviněným, případně z těch údajů, které vyplynuly z průběhu správního řízení či které si opatřil samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Vedle toho však existuje i důkazní povinnost obviněného zakotvená v § 52 správního řádu. Záleží tedy i na obviněném samotném, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, a to tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží.
26. Správní orgán I. stupně při ukládání pokuty přihlédl k tomu, že žalobkyně působí na trhu takřka 3 roky, má splacen základní kapitál a že je malým zaměstnavatelem. Dále správní orgán I. stupně posoudil žalobkyní zveřejněné účetní závěrky a přihlédl k pandemii způsobené onemocněním COVID-19 (str. 23 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Žalovaný se v napadeném rozhodnutí (str. 12) s úvahami správního orgánu I. stupně ztotožnil. Ohledně dopadu pandemie uvedl, že žalobkyně konkrétní dopady do její majetkové sféry nedoložila, ač k tomu byla několikrát vyzvána, proto bylo k pandemii přihlídnuto toliko jako ke stavu obecně obtížnému pro všechny podnikatelské subjekty.
27. Krajský soud ani na tomto místě neshledal žádné pochybení správních orgánů. Dopady pandemie do majetkové sféry žalobkyně rozhodně nejsou skutečností, kterou by si mohly správní orgány zjistit bez součinnosti s žalobkyní. Proto bylo na žalobkyni, aby za účelem posouzení svých majetkových poměrů doložila konkrétní dopady pandemie do její majetkové sféry. To žalobkyně neučinila, ač k tomu byla skutečně několikrát vyzvána (např. v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 30. 6. 2020, vyrozumění ze dne 13. 7. 2020 nebo ve vyrozumění o ukončení dokazování ze dne 18. 8. 2020). Odkaz na novinové články (učiněný žalobkyní na poslední straně jejího odvolání), které popisují

v obecné rovině situaci ve stavebnictví, rozhodně není důkazním návrhem, který by měl jakkoliv prokázat negativní dopady (a zejména míru těchto dopadů) na majetkové poměry žalobkyně.

28. Podle názoru krajského soudu není uložena pokuta nepřiměřená majetkovým poměrům žalobkyně ani jiným okolnostem případu (ty navíc ani nebyly žalobkyní namítány).

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

29. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
30. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 11. dubna 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu