



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **PROMITEK, družstvo**, IČO 26294257
sídlem Jarní 898/50, 614 00 Brno
zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
sídlem náměstí 28. října 1898/9, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2020, č. j. 5536/1.30/19-4, sp. zn. S9-2019-37,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u krajského soudu žalobce brojí proti výše označenému rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu

práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 9. 5. 2019, č. j. 160/9.30/19-11, sp. zn. S9-2019-37 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým oblastní inspektorát rozhodl, že se žalobce uznává vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím že, zastřeně zprostředkoval zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, když pronajmul pracovní sílu v podobě sedmi zaměstnanců, resp. zaměstnance dočasně přidělil k výkonu práce spočívající v třídění ovoce a zeleniny ke společnosti Hortim-International, spol. s r.o. (dále jen „Hortim“), na pracovišti na adrese Kšírova 242, 619 00 Brno, bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž byl porušen § 14 odst. 3 v návaznosti na § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a tím žalobce nedodržel podmínky pro zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za tento přestupek oblastní inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 220 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že má za to, že oblastní inspektorát práce se podrobně zabýval, jakým způsobem došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, za jehož spáchání byl obviněnému uložen správní trest pokuty. Oblastní inspektorát práce odkázal na příslušná ustanovení právních předpisů, na základě kterých došel k závěru, že byl přestupek spáchán. Správní úvaha oblastního inspektorátu práce obsažená v jeho rozhodnutí je plně přezkoumatelná, je v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a zásadou materiální pravdy uvedenou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), tj. povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu práce byly řádně uvedeny důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se oblastní inspektorát práce řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, pročež má odvolací orgán napadené rozhodnutí za souladné s § 68 odst. 3 správního řádu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí oblastního inspektorátu jako nezákonná zrušil. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí není správné, řízení bylo zatíženo vadami nesprávného výkladu právních norem, nezákonného zahájení kontroly a nedostatečně zjištěného skutkového stavu.
4. Žalobce v žalobě namítá vady řízení, nesprávné závěry správních orgánů, chybnou aplikaci soudních rozhodnutí a absentující posouzení společenské škodlivosti.
5. Jako vadu řízení žalobce namítá nesprávné zahájení kontroly dne 10. 4. 2018. Žalobce je přesvědčen, že nemohlo dojít k účinnému zahájení kontroly předložením průkazu inspektorky Ing. J. G. paní O. T., která nemůže být považována za povinnou osobu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) – dále jen „kontrolní řád“. Žalobce k tomu uvádí, že paní T. není (a v době kontroly nebyla) zaměstnankyní žalobce, ale jeho smluvního partnera – společnosti PLP INVEST Moravia s.r.o. (dále jen „PLP INVEST“). Paní T. nebyla statutárním orgánem PLP INVEST, a tedy skrze ni tak mohla být zahájena kontrola jen se společností PLP INVEST, nikoli však se žalobcem. Důkazy shromážděné do okamžiku doručení oznámení o zahájení kontroly obviněnému, tak nelze použít jako důkazy, neboť byly získány v rozporu s § 138 správního řádu. Žalobce k tomu dodává, že jak protokol o kontrole, rozhodnutí

oblastního inspektorátu, tak i žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje okamžik doručení oznámení o zahájení kontroly, nýbrž pouze okamžik odeslání, který je však právně irrelevantní.

6. Žalobce namítá, že žalobce nesprávně zjistil skutkový stav věci a patrně účelově přehlíží významné skutkové okolnosti a jiné, chybějící skutkové okolnosti, dotváří vlastními hypotetickými konstrukcemi. K tomu žalobce uvádí, že v den provedení kontroly 10. 4. 2018 nebyl na adrese společnosti Hortim žádný zaměstnanec žalobce; předmětem objednávky (přesněji smlouvy o poskytování služeb) je množství vytríděného ovoce a zeleniny (nikoli pracovní síla ve formě zaměstnanců či „normohodin“ práce); počet zaměstnanců nacházejících se pro daný den na pracovišti stanovuje žalobce, nikdo jiný (byť toto množství zpravidla koreluje s požadavkem na množství tříděné suroviny – aby žalobce dostal svému smluvnímu závazku provést službu včas); pokyny zaměstnancům žalobce uděluje pouze předseda družstva, nikdo jiný; kontrolu služby poskytovanou zaměstnanci žalobce provádí pouze předseda družstva, nikdo jiný; odpovědnost za poskytovanou službu zaměstnanci nese pouze žalobce (byť předseda družstva nepřesně označil sebe); docházku zaměstnanců žalobce vede žalobce (jeho předseda), nikdo jiný; pracovní dobu zaměstnanců určuje žalobce sám, nikdo jiný.
7. Žalobce má za to, že se správní orgány obou stupňů dopustily nesprávného právního posouzení, neboť žalobce nezprostředkovával zastřené zaměstnání, ale pouze poskytoval službu pro společnost Hortim. Služba spočívala dle uzavřené smlouvy v třídění ovoce a zeleniny společnosti Hortim, tedy nakládání s odpadem, společně s dalšími souvisejícími činnostmi jako úklidové práce apod. Žalobce dodal, že posouzení vztahu společnosti Hortim s žalobcem, jakožto obchodních partnerů, je zcela v souladu s obsahem spisového materiálu. Správní orgány zdůrazňují ze spisového materiálu ty okolnosti, které zdánlivě svědčí pro právní závěry provedené žalovaným, ale pomíjí skutečnosti svědčící pro výklad zastávaný žalobcem.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v rozhodnutí stojí, že kontrola proběhla dle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), žalovaný ani oblastní inspektorát neodkazovali na § 5 odst. 2 kontrolního řádu. Žalovaný navíc paní T. podřadil do kategorie povinné osoby, která kontrolované osobě poskytuje nebo poskytovala služby, neboť se jednalo o zaměstnance smluvního partnera, jehož prostřednictvím tento smluvní partner žalobce plnil na kontrolovaném pracovišti svůj závazek, pročež zaměstnanec smluvního zaměstnanec smluvního partnera žalobce jednoznačně nese atribut povinné osoby.
9. Žalovaný má za to, že všechny zjištěné skutečnosti byly žalovaným a oblastním inspektorátem posouzeny, a učiněné závěry jsou podloženy ve spisové materii, přičemž poznatky učiněné inspektory při kontrole na místě vlastním pozorováním nelze považovat za jediný možný podklad kontrolního zjištění.
10. Dále žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí, přičemž dodal, že trvá na tom, že zaměstnanci žalobce byli zaměstnání za účelem umístění u jiných společností.

11. V replice žalobce odkázal na svou žalobní argumentaci a opět zopakoval, že skutková zjištění žalovaného nejsou správná a úplná, jelikož v den konání kontroly na pracovišti (10. 4. 2018) zde nebyl přítomen žádný ze zaměstnanců žalobce. Žalovaný tak stěží může hodnotit charakter činnosti lidí, které nikdy ani neviděl, a to zvláště v situaci, kdy dělicích kritérií odlišujícím zprostředkování zaměstnání a výkon díla je povícero. Ohledně opakovaně uváděných jmen nicméně jakákoli další skutková zjištění absentují, a proto nebylo v řízení prokázáno, že by tyto osoby byly „pronajaty jako pracovní síla“. Žalobce proto opakuje, že předmětem objednávky (smlouvy o poskytování služeb) bylo množství vyříděného ovoce a zeleniny (nikoli pracovní síla ve formě zaměstnanců či „normohodin“ práce). Žalobce také dodal, že je toho názoru, že společenskou škodlivostí se nestačí „zabývat“, ale ke společensky škodlivému jednání, resp. následkům musí dojít. To v řízení nebylo ani zjišťováno, natož prokázáno.

IV. Ústní jednání

12. Při ústním jednání dne 26. 4. 2022 žalobce odkázal na žalobu a repliku. V tomto smyslu zopakoval hlavní žalobní námitky, které spočívaly v tvrzení o nesprávném zahájení kontroly, nepřítomnosti zaměstnanců žalovaného na místě v den kontroly, nenaplnění formální ani materiální stránky přestupku (společenská škodlivost nebyla dána, jelikož zde nebyl žádný škodlivý následek, přičemž pokud žalovaný uvádí, že za daných podmínek neměli žalobcovi zaměstnanci srovnatelné podmínky, jako kdyby byli zaměstnanci společnosti Hortim, tak se jedná toliko o tvrzení, k němuž správní orgány nic nezjišťovaly a ani nic konkrétního neuvedly).
13. Žalovaný při jednání setrval na svých dosavadních závěrech. Vyjádřil názor, že se žalobce jemu připisovaného přestupku dopustil, že kontrolu oblastní inspektorát zahájil řádně, a že byla naplněna formální i materiální stránka předmětného přestupku. Žalobcova argumentace týkající se nezjištění rozdílných podmínek pro jeho zaměstnance se pak míjí s vlastními rozhodovacími důvody.

V. Posouzení věci soudem

14. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu včetně řízení předcházejícího jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

V. a) Nesprávné zahájení kontroly

15. Podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu je „[k]ontrola zahájena prvním kontrolním úkonem, kterým je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly.“
16. Ze správního spisu, zejména ze záznamu o zahájení kontroly, krajský soud zjistil, že na místě kontroly nebyla přítomna kontrolovaná osoba, tedy statutární orgán žalobce, zástupce na základě plné moci ani jiná fyzická osoba, jejíž jednání by bylo „přímo“ přičitatelné kontrolované osobě. Kontrolní řád však předpokládá platné a účinné zahájení

kontroly za situace, že kontrolovaná osoba není na místě kontroly přítomna, je-li předloženo pověření ke kontrole tzv. povinné osobě. Nelze totiž bezpodmínečně trvat na osobní přítomnosti kontrolované osoby v průběhu kontroly, aby nebyl zmařen účel samotné kontroly. Pokud ale zástupce kontrolované osoby, nebo jiná pověřená osoba není okamžiku zahájení kontroly přítomna, je kontrola účinně zahájena pouze jedním ze zákonných způsobů uvedených v § 5 odst. 2 kontrolního řádu. Jak ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005-51, publikovaném pod č. 865/2006 Sb. NSS, „*povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly [§ 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole] směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná osoba byla vždy fyzicky přítomna prováděné kontrole. Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly prováděné úřadem práce nebyly o jejím zahájení vyrozuměny statutární orgány kontrolované společnosti, jsou-li přítomny, a v opačném případě jiná odpovědná osoba*“ (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz).

17. Z citovaného ustanovení je zřejmá snaha o co nejširší vymezení pojmu „povinná osoba“, a to důvodu, aby mohly být postihnuty takřka veškeré vztahy ke kontrolované osobě. Jedná se tak o vztahy pracovněprávní, čímž pojem povinné osoby dopadá na zaměstnance kontrolované osoby, ale jedná se rovněž o vztahy obchodněprávní a vztahy dodavatelsko-odběratelské (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2020, č. j. 57 A 22/2019-63 – k rozhodnutím krajských soudů a jich se týkající argumentace soud dodává, že sice nejsou závazná *erga omnes* jak namítá žalobce, ovšem v souladu se zásadami právní jistoty a legitimního očekávání, jakož i předvídatelnosti práva, je více než žádoucí, aby v podobných případech rozhodovaly soudy stejně; zdejší soud tak nepovažuje v žádném případě za chybu, pokud se žalovaný přiklonil k závěrům vysloveným v rozsudcích krajských soudů, ačkoli se nejedná o „vysoké“ soudy, a rovněž v této souvislosti nepovažuje za nutné blíže rozebírat žalobcovu polemiku týkající se pojmu „judikatura“ z právně dogmatického či teoretického hlediska; speciálně v případě rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2020, č. j. 57 A 22/2019-63, soud k žalobcově argumentaci dodává, že i ten je již veřejně přístupný na www.nssoud.cz – pakliže by snad v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaný odkazoval na rozhodnutí, které dosud nebylo publikováno, nejednalo by se o optimální postup, na druhou stranu by nešlo o závažnou vadu, neboť minimálně by bylo zřejmé, že žalovaný zastává právní názor, který koresponduje rozhodovací praxí správního soudu, kterou může žalobce následně vyvracet).
18. Soud se tedy zabýval otázkou, zda lze za povinnou osobu považovat zaměstnankyni společnosti PLP INVEST, která je subjektem závazkového vztahu, tedy stranou smlouvy o dílo uzavřené dne 2. 4. 2018 mezi společnostmi PLP INVEST jako zhotovitelem a žalobcem jako objednatelem.
19. Krajský soud má za to, že zaměstnankyně společnosti PLP INVEST, paní O. T., nesla v okamžiku zahájení kontroly atribut povinné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, a tudíž s ní bylo možné kontrolu žalobce zahájit. Smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a společnostmi PLP INVEST představuje závazkový vztah a jedná se o vztah dodavatelsko-odběratelský. Společnost PLP INVEST na základě smlouvy o dílo má pro žalobce provádět dílo spočívající ve třídění odpadu. Navíc, jak soud zjistil

z poskytnuté součinnosti předsedou žalobce, panem R. K., zaměstnanci PLP INVEST působili na pracovišti společnosti Hortim místo zaměstnanců žalobce, a byl to předseda žalobce, kdo zaměstnancům společnosti PLP INVEST dával pokyny k práci. Z uvedeného lze vyvodit, že paní T. na daném pracovišti vystupovala *de facto* jako zaměstnankyně žalobce. Z uvedeného vyplývá, že propojení obou subjektů na základě smluvního vztahu bylo velmi úzké.

20. Nelze proto přisvědčit námitce žalobce, že s paní O. T. nemohla být účinně zahájena kontrola žalobce. Jednání paní T., které bylo předloženo pověření kontrolního orgánu, bylo jednáním povinné osoby, které bylo následně v zákonných mezích doplněno sdělením zahájení kontroly přímo žalobci ve smyslu § 5 odst. 3 kontrolního řádu. Takový postup zákona neodporuje, neboť v situaci, kdy nelze na místě kontroly učinit první úkon přímo s kontrolovanou osobou, lze tento úkon učinit vůči osobě povinné, aby nebyl zmařen účel prováděné kontroly. Smyslem a účelem zahájení kontroly není za každou cenu předložit pověření osobě, která je v zaměstnaneckém nebo jiném úzkém poměru s kontrolovanou osobou, pokud tento krok zjevně učinit nelze. Proto také kontrolní řád zavedl institut povinné osoby, aby bylo zamezováno účelovému maření kontrol s argumentací, že kontrola nebyla zahájena zákonným způsobem. Osoba jednající za žalobce nebyla na místě kontroly v okamžiku jejího zahájení pro kontrolní orgán dosažitelná, proto byla kontrola zahájena s osobou povinnou podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu. Práva žalobce zůstala zachována prostřednictvím dodatečného oznámení o zahájení kontroly.

V. b) Zastřené zprostředkování zaměstnání

21. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti platí, že „*zastřeným zprostředkováním zaměstnání [se rozumí] 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)*“.
22. Zprostředkováním zaměstnání se dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti rozumí „*zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení*“.
23. Ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti praví, že „*[p]rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřené zprostředkování zaměstnání umožní*“.
24. Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobce se závěry oblastního inspektorátu, aprobovanými žalovaným v napadeném rozhodnutí, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Žalobce namítá, že u společnosti Hortim působil na základě rámcové smlouvy a dílčích smluv o dílo uzavřených mezi Hortimem a žalobcem.
25. Z § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že základním znakem zprostředkování zaměstnání je výkon práce pro osobu odlišnou od formálního zaměstnavatele, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.
26. Existenci závazkového vztahu mezi žalobcem a společností Hortim žalovaný ani inspektorát nečinili spornou. Od názoru žalobce se lišili se pouze v interpretaci skutečného obsahu tohoto závazku. Spor je pouze o to, zda v rámci výkonu této závislé práce –

zjednodušeně řečeno –podléhá řízení práce zaměstnanců žalobci či společnosti Hortim, tj. zda činnost žalobce v prostorách společnosti Hortim je závislou prací pro žalobce, nebo pro společnost Hortim, a žalobce tak fakticky vystupuje pouze jako pracovní agentura zprostředkující zaměstnání, tj. *de facto* pronajímá pracovní sílu.

27. Smlouva o dílo, tak jak je upravena v § 2586 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, představuje velmi flexibilní typ smlouvy umožňující rozmanité vymezení poskytovaného plnění a rozložení vzájemných povinností objednatele a zhotovitele. Zákon navíc, jak upozorňuje žalobce, přímo upravuje možnost poskytnutí výrobních prostředků objednatelem, umožňuje objednateli ukládat příkazy, obecně pak stanovit i způsob provádění díla.
28. Stěžejní rozdíl mezi smlouvou o dílo a smlouvou o dílo zastírající agenturní zaměstnávání spočívá ve skutečném zachování nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti zhotovitele za dílo jako výsledku činnosti. Při zhotovování díla zhotovitel provádí vymezené dílo na svůj náklad a nebezpečí, vlastními zaměstnanci, případně přes subdodavatele, s potřebnou péčí (z pozice odborníka, specialisty na danou problematiku), pod vlastním vedením a nezávisle.
29. Pro zastřené zprostředkování zaměstnání je naopak typické, že objednatel dle smlouvy o dílo přiděluje zaměstnancům zhotovitele práci, přiděluje jim pracovní úkoly, organizuje je, řídí a vykonanou práci kontroluje.
30. Rozlišení těchto dvou právních vztahů není vždy zcela zřejmé, a je třeba se při posuzování konkrétního vztahu zaměřit komplexně na faktický výkon spolupráce. Indikátory zastřeného zprostředkování zaměstnání spočívají zejména ve způsobu vymezení díla, způsobu stanovení jeho ceny, ujednání o předání díla, způsobu provádění díla, kde a v jakém čase je dílo prováděno, kým a za použití jakých prostředků je dílo prováděno, jaká je specializace zhotovitele, délka trvání spolupráce, odlišitelnost kmenových zaměstnanců od zaměstnanců zhotovitele, poskytování pracovních pomůcek, způsob vyplácení mezd, zajištění školení BOZP apod.
31. V souladu se žalovaným soud konstatuje, že pro rozlišení provádění díla a zastřeného zprostředkování zaměstnání je tedy podstatný zjištěný skutkový stav, nikoliv jeho smluvní vymezení.
32. Nejvyšší správní soud se rozlišením pronájmu pracovní síly a poskytnutím služby vícekrát zabýval. Např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28 konstatoval, že základním rozlišovacím znakem je komplexnost zajišťovaných činností. Z téhož rozsudku vyplývá, že „*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,*“ a dále, že „*...stěžovatel neposkytoval komplexní službu na vlastní odpovědnost za výsledek práce, ale naopak poskytoval jednotlivou pracovní sílu k plnění konkrétních pracovních úkolů v rámci pracovního kolektivu objednatele.*“
33. Obdobně též Krajský soud v Brně uvedl v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 30 Ad 5/2017-45, že „*smlouva o dílo (dilem je třeba rozumět činnost či práce podle smlouvy) se odlišuje od uzavření pracovního poměru tím, že práce vykonávaná podle ní je vykonávána samostatně, dle vlastního rozvrhu, vlastními prostředky, na vlastní riziko a bez soustavného dozoru či řízení objednatele. Oproti tomu závislá práce je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec*

ji pro zaměstnavatele vykonává osobně (§ 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů).“ V intencích výše uvedených závěrů soud přezkoumal řešený případ.

34. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
35. Kontrola na pracovišti společnosti Hortim proběhla dne 10. 4. 2018 ve velkoskladu ovoce a zeleniny. Pracoviště bylo inspektory popsáno jako velká hala, po jejímž prostoru jsou rozestaveny stoly s různými druhy zeleniny a ovoce. Stoly nejsou nijak označeny či číslovány a v době kontroly pracovali u jednotlivých stolů/úseků zaměstnanci různých společností. Při kontrole bylo do seznamu kontrolovaných fyzických osob zapsáno 72 cizinců. Paní O. T. byla při kontrole označena jako zaměstnankyně žalobce, v době kontroly skládala limety do beden. Bedýnky se zeleninou nebyly nijak označeny. Nebylo tedy možné následně rozlišit, který zaměstnanec a od které společnosti dané zboží zabalil či vytrídil.
36. V rámci kontroly poskytli oblastnímu inspektorátu součinnost pan Mgr. J. K. – manažer bezpečnosti společnosti Hortim, který měl na starosti zajištění spolupráce s jinými subjekty, pan R. K. – skladník, pan R. P. – vedoucí provozního střediska přípravná, tranzit, KG sklad a pan R. K. – předseda žalobce.
37. Pan K. uvedl, že cizinci jsou agenturní zaměstnanci, kteří nemají vyhrazené samostatné pracoviště a pohybují se a pracují s kmenovými zaměstnanci. Práci jim přiděluje mistr přípravy, přičemž ten je zaměstnancem Hortimu. Dále uvedl, že pokud je potřeba (když si řekne), navázejí mu agenturní zaměstnanci, zboží a případně jej polepí.
38. Pan K. uvedl, že spolupráce s jinými subjekty probíhá dle uzavřených rámcových smluv o dílo a zejména jde o úklid, třídění odpadů a balení zboží. Evidence odpracovaných hodin pracovníků jiných subjektů je v kompetenci jednotlivých zaměstnavatelů. Na základě jednotlivých objednávek zadávají spolupracující subjekty úkoly svým zaměstnancům. Na BOZP a PO je proškolen zástupce každého subjektu, který poté proškolí své zaměstnance.
39. Pan P. popsal, že dostává od prodejců objednávku na dané dny 1-2 dny dopředu a podle toho plánuje obsazení směn. Určitý den ráno přijde stanovený počet lidí. Kolik jich bude, ví od pana K., ale co to je za lidi a z jakých firem, neví. Práci jim zadá za pomoci tlumočnicka a v případě problému komunikují spolu také za pomoci tlumočnicka (zástupce spolupracujícího subjektu).
40. Pan K. uvedl, že se žalobce zabývá tříděním odpadu, mimo svoji provozovnu zaměstnává i pracovníky, kteří jsou zaměstnáni za účelem umístění u jiných společností – Hortim, Kovošrot v Jihlavě, Hanakov v Prostějově. Předmět svého podnikání zajišťuje svými zaměstnanci a zaměstnanci jiných subjektů na základě smluv o dílo. Na pracovišti pracují zaměstnanci na základě rámcové smlouvy o poskytování služeb a na základě ústní objednávky od společnosti Hortim. Objednávky prací uvedené v rámcové smlouvě provádí jednou měsíčně telefonicky. Předmětem objednávky je množství vytríděného ovoce a zeleniny, do společnosti Hortim přiděluje kolem pěti zaměstnanců, záleží na objednávce. Každý měsíc tam pracuje jiný počet zaměstnanců. Pan K. dále uvedl, že se společností PLP Invest normálně nespolupracuje, ale v den kontroly nastala výjimečná situace, kdy žalobce neměl dostatek svých zaměstnanců k pokrytí objednávky. Zaměstnankyně společnosti PLP INVEST (paní T.) tam pracovala asi 13 dní, do 13. 4. 2018. Na pracovišti u společnosti Hortim zajišťuje pouze třídění odpadů – jeho zaměstnanci třídí dovezené ovoce nebo

zeleninu, kterou je potřeba vytrídít od zkaženého ovoce a zeleniny, vytrídí se odpad. Dále sdělil, že každé ráno je na pracovišti a docházku vede sám, v písemné podobě formou docházkového listu, pracovní dobu určuje on podle toho, kolik je práce. Své pracovníky a pracovníky společnosti PLP INVEST v oblasti BOZP proškoluje sám. Uvedl také, že přepravky, stoly, váhy jsou společnosti Hortim, žalobce vybavil své pracovníky jen noži a montérky. Zaměstnanci žalobce i společnosti PLP INVEST mají k dispozici zázemí, tj. šatny, toalety, sprchy patřící společnosti Hortim, vše užívají bezplatně. Pokyny k práci svým zaměstnancům a zaměstnancům společnosti PLP dává on, také je kontroluje a odpovídá za jejich práci. Odvedenou práci si následně překontroluje i společnost Hortim.

41. Dále soud zjistil, že součástí správního spisu je rámcová smlouva o poskytování služeb uzavřená mezi žalobcem a společností Hortim dne 11. 1. 2015, jejíž předmět byl vymezen jako: 1. úklidové práce (údržba prostor); 2. třídění odpadů; 3. balení zboží (úprava zboží); 4. opravy, čištění a likvidace obalů. Součástí správního spisu jsou také faktury dodaných služeb – třídění odpadů (č. l. 9 kontrolního spisu).
42. Součástí správního spisu jsou pracovní smlouvy s dodatky a mzdovými listy zaměstnanců žalobce, kteří na kontrolovaném pracovišti v kontrolovaném období pracovali – O. K., M. K., F. K., V. N., E. M., R. S. a M. S. (č. l. 17 až 23 kontrolního spisu) a výkazy práce za říjen 2017 až duben 2018 těchto sedmi zaměstnanců, které žalobce předložil na výzvu oblastního inspektorátu.
43. Na základě těchto skutečností dospěl oblastní inspektorát ke kontrolnímu zjištění, že žalobce zprostředkoval svým zaměstnancům, jejichž seznam dodal sám žalobce a kteří pracovali během kontrolovaného období na kontrolovaném pracovišti, zaměstnání ve společnosti Hortim dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
44. V souladu se závěry kontrolního zjištění pak správní orgán prvního stupně rozhodl v řízení o spáchání správního deliktu žalobcem, s čímž se žalovaný v napadeném rozhodnutí ztotožnil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán prvního stupně definoval pojem agenturní zaměstnávání, a dále zhodnotil, zda činnost žalobce v nyní projednávané věci mohla být agenturním zaměstnáváním, poskytováním jiných služeb (outsourcingu) či poskytováním plnění ze smlouvy o dílo. Oblastní inspektorát nejprve shledal, že plnění žalobce nemohlo být plněním ze smlouvy o dílo, neboť v případě takové smlouvy musí mít výsledek charakterové vlastnosti, dle kterých je možno určit, co bylo na základě této smlouvy zhotovené, v jakém termínu, jakosti, aby bylo možno určit případnou odpovědnost za vady díla, a dále kdo za plnění díla odpovídá. O dílo se pak dle správního orgánu prvního stupně nemohlo jednat, jelikož bedny, do kterých se vkládalo ovoce nebo zelenina, byly rozlišeny dle požadavků obchodního oddělení společnosti Hortim, přičemž ty požadavky se týkaly barvy papíru či kartonu, dávalo se to do různých beden. Jednotlivé barvy pak byly čistě rozlišovací. Veškeré rozlišování beden a palet bylo o tom, zda prošly tříděním nebo neprošly, to společnost Hortim zajímá. Bedýnky nebyly nijak označeny, aby bylo možno rozlišit, který zaměstnanec, ze které společnosti zboží zabalil, což potvrzuje i fotodokumentace, která je součástí záznamu o zjištění na místě (viz č. l. 2 kontrolního spisu). Nelze tedy poznat, za které zhotovené dílo měl žalobce nést odpovědnost. Navíc podnikatelskou činností společností společnosti Hortim je také obchodování s čerstvým ovocem a zeleninou, a právě s ohledem na tyto komodity, tj. s čerstvým ovocem a zeleninou, čili zbožím podléhající rychlé zkáze, nelze jejich třídění a balení označit pouze za doplňkovou činnost, kterou by bylo možno vyčlenit, nýbrž za

nutný proces k realizaci obchodních závazků společnosti Hortim v požadované kvalitě a jakosti. Oblastní inspektorát také zdůraznil, že rámcové smlouvy s totožným předmětem, jako je rámcová smlouva s žalobcem, společnost Hortim uzavřela s několika dalšími subjekty, jejichž pracovníci byli kontrolou rovněž zjištěni na pracovišti při výkonu shodné či obdobné činnosti jako pracovníci obviněného. Všichni kontrolou zjištěni pracovníci na pracovišti prováděli třídící (stejně jako obviněný) nebo ještě k tomu balící práce, kdy se vždy u jednoho stolu pracovalo s jedním druhem ovoce či zeleniny. S ohledem na tyto skutečnosti správní orgán prvního stupně uzavřel, že nemá důvodné pochybnosti o tom, že žalobce vystupoval jako agentura práce, dodával své pracovníky společnosti Hortim resp. nájímal pracovníky za tím účelem, aby *de facto* zajišťovali provoz pracoviště společnosti Hortim.

45. Krajský soud se na základě výše zjištěných skutečností neztotožňuje s námitkou žalobce, v níž zpochybňuje správnost právní kvalifikace činnosti žalobce ze strany správních orgánů vycházející ze skutkového stavu, zjištěného v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně. Soud má za to, že byly naplněny znaky zprostředkování zaměstnání – pracovníci žalobce vykonávali práci pro osobu odlišnou od formálního zaměstnavatele (žalobce), která práci přiděluje a dohlíží na její provedení. Z provedených výpovědí v rámci poskytnutí součinnosti při kontrole vyplývá, že práce byla zaměstnancům žalobce přidělována, určována buď přímo zaměstnanci společnosti Hortim (viz výpověď pana R. K.) nebo zprostředkovaně přes předsedu družstva (viz výpověď R. K., R. P.). Ačkoliv žalobce namítá, že práce jeho zaměstnanců byla řízena výhradně pokyny jeho předsedy, tak přímo ze součinnosti poskytnuté panem K. vyplynulo, že je přítomen jen ráno, může tedy zadat práci svým zaměstnancům jen rámcově, neuděluje konkrétní pokyny k provádění práce. To vyplynulo také z poskytnuté součinnosti pana R. P. i R. K. I pokyny udělené přímo předsedou žalobce představují jen zprostředkované pokyny společnosti Hortim.
46. Kontrola činnosti zaměstnanců žalobce taktéž z logiky věci nemohla probíhat zaměstnanci žalobce. Z výpovědí vyplynulo, že předseda žalobce nevykonával stejné práce a nebyl přítomen na pracovišti po celou dobu výkonu práce. Z poskytnutých součinností jasně vyplývá, že zaměstnanci žalobce pracovali na stejných pracovištích s dalšími agenturními zaměstnanci jiných společností, případně s kmenovými zaměstnanci (viz výpověď pana K.). Jestliže naskládané, vytrízené krabice s ovocem a zeleninou, které z linky odebrali kmenoví zaměstnanci společnosti Hortim, putovaly dále do místnosti k expedici (viz výpověď paní M.), tak to znamená, že zaměstnanci žalobce vytvářeli jen článek výrobního procesu, který není oddělitelný od zbytku procesu, tedy ani nijak kontrolovatelný.
47. O pouhé snaze rozlišení zaměstnanců žalobce od přidělených či kmenových zaměstnanců společnosti Hortim svědčí i skutečnost, že školení BOZP provedl zaměstnanec Hortimu prvně pouze pro předsedu žalobce, který poté školení zopakoval zaměstnancům žalobce. Soud je toho názoru, že těmito opatřeními se žalobce pouze pokoušel zastřít pravou podstatu jeho činnosti u společnosti Hortim. O tom, že ve skutečnosti zaměstnanci žalobce byli plně začleněni do pracovního procesu společnosti Hortim vypovídají i takové okolnosti, jako je používání stejných šaten a sprch, prostorů společnosti Hortim, aniž by si je žalobce pronajímal, resp. platil za jejich využívání.
48. Soud nemůže souhlasit ani s námitkou žalobce, že odpadové hospodářství, jemuž se věnuje, je specializovanou činností, kterou lze z činnosti nákupu a prodeje ovoce a zeleniny vyčlenit. Soud konstatuje, že průběh třídění ovoce a zboží tak, jak je popsán ve správním

spise, není žádnou specializovanou činností, a naopak ve shodě s žalovaným je toho názoru, že by se prodej ovoce a zeleniny společnosti Hortim bez této činnosti neobešel. O tomto faktu svědčí i to, že pro společnost Hortim vykonávali tuto činnost pracovníci devíti dalších společností (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 30 Ad 3/2020-40).

49. Všechny výpovědi učiněné v rámci poskytnutí součinnosti, spolu s listinnými důkazy a zjištěními učiněnými v rámci kontroly na pracovišti, komplexně vypovídají o tom, že činnost žalobce nelze mít za zhotovování díla, ale za pronájem pracovní síly. Námitka žalobce týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu a nesprávného právního posouzení je nedůvodná.
50. Výše popsané skutkové okolnosti tak soud považuje za obdobné jako v případě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017-65, který se rovněž týkal problematiky zastřené agenturního zaměstnávání; soud v odkazovaném rozsudku obdobně jako nyní dospěl k závěru o společném výkonu práce „agenturních“ zaměstnanců se zaměstnanci třetího subjektu, dle pokynů mistrů tohoto třetího subjektu, poskytování spíše určeného počtu pracovníků než konkrétního díla apod. (srov. zejména body 29., 30., 32. a 33. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017-65). Pokud jde o společenskou nebezpečnost takového jednání, ta již byla správními soudy rovněž řešena (viz např. bod 35. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017-65, na který soud v tomto smyslu nyní odkazuje).

V. c) Společenská škodlivost

51. Stran námitky nenaplnění materiální stránky přestupku soud konstatuje, že společenská škodlivost je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, což potvrzuje také konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (k tomu viz rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, publikovaný pod č. 2011/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28). To znamená, že materiální stránkou přestupku má smysl se blíže zabývat zejména v hraničních případech, jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45. Přitom platí, že čím vyšší je typová společenská škodlivost určitého přestupku, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by případně způsobily oslabení materiální stránky natolik, že by určité jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek (srov. k tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 118/2012-23, bod [16]). Ani s námitkou absence posouzení společenské škodlivosti se krajský soud neztotožnil.
52. Oblastní inspektorát se společenskou škodlivostí daného přestupku vypořádal dostatečně na str. 14 svého rozhodnutí, kde uvedl, že „[c]o se týká společenské škodlivosti, jako materiální stránky přestupku, pak je nutno konstatovat, že i tato byla naplněna a inspektorát ji z individuálního hlediska hodnotí jako vysoce společensky škodlivou. Zastřené zprostředkování zaměstnání, resp. zprostředkování zaměstnání bez příslušného povolení, nepříznivě působí nejen v oblasti veřejné (trh práce, veřejné finance), ale zejména v oblasti soukromé vůči zaměstnancům, konkrétně pracovním právním. Zprostředkování zaměstnání je totiž regulováno zákonem o zaměstnanosti a zákoníkem práce. V tomto směru je nutno zdůraznit, že zákoník práce chrání dočasně přiděleného zaměstnance zejména tak, že dočasné přidělování může být prováděno jen na základě pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti, tedy zajišťuje zaměstnancům účast na sociálním a zdravotním pojištění, a také tak, aby při výkonu práce měli

stejně pracovní a mzdové podmínky jako by měl kmenový pracovník uživatele, tedy aby měli stejnou mzdu, stejné příplatky, stejné pracovní prostředí, stejnou pracovní dobu apod. Pokud je však zprostředkování zaměstnání zastíráno, resp. je činěno jako dílo či jako poskytování služeb, dochází tak k narušení ochrany a právní jistoty dočasně přidělených zaměstnanců k výkonu práce u jiného subjektu. Nutno také připomenout, že zákon o zaměstnanosti agentuře práce, která dočasně přiděluje své zaměstnance k výkonu práce u uživatele, stanoví, že musí mít sjednanu pojistku pro případ svého úpadku, tedy i v tomto případě jsou chráněni zaměstnanci v tom smyslu, že i při úpadku agentury práce jim bude poskytnuta mzda. Nesprávné (nerovné) odměňování pak ovlivňuje odvody za veřejné zdravotní a sociální pojištění, což zasahuje veřejné finance. Při individualizaci společenské škodlivosti přestupku inspektorát posoudil to, že obviněný společnosti Hortim zastřeně zprostředkoval 7 zaměstnanců v širokém období (od října 2017 do dubna 2018) v rozsahu od 13 dní (v případě M. S., nar. X) až po 3 měsíce (V. N., nar. X).“

53. Z uvedeného má soud za to, že se správní orgán prvního stupně dostatečně odůvodnil naplnění materiální stránky přestupku (obecně i v konkrétním případě) žalobce dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Soud dodává, že dle zmiňovaného ustanovení dochází ke společensky škodlivému jednání samotným zastřením zprostředkování zaměstnání, zákon dále nevyžaduje škodlivý následek spočívající např. nerovných mzdových podmínkách kmenových a agenturních zaměstnanců. Námitka žalobce, že tyto skutečnosti nebyly v průběhu řízení prokazovány, je tudíž také nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

54. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
55. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. dubna 2022

JUDr. Zuzana Bystrická v.r.

předsedkyně senátu