



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **STEJK s.r.o., IČO 27673138**
sídlem Koželužská 34/9, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou Mgr. Ivanou Rychnovskou, LL.M.
sídlem Dobrovského 824/50, 612 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2017, č. j. 8761/1.30/16-3, sp. zn. S9-2016-358,

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. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 10. 2016, č. j. 25198/9.30/16-9, sp. zn. S9-2016-358. Správní orgán prvního stupně uvedeným

rozhodnutím shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že v období od 1. 7. 2015 do 2. 2. 2016 svým zaměstnancům, paní M. N., nar. X, a panu D. K., nar. X, zprostředkoval zaměstnání manipulačního dělníka u společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. (IČO 25726242), v provozovně Novosedly 238, 692 81 Novosedly, bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž porušil § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na § 60 odst. 1 a § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za uvedený správní delikt byla žalobci podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 58 000 Kč a rovněž povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce namítá, že byl rozhodnutím žalovaného zkrácen na svých právech, neboť rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně jsou nezákonná. Žalobce předně popírá, že by v nyní projednávaném případě prováděl zprostředkování zaměstnání, jak tvrdí žalovaný. Zaměstnanci žalobce vykonávali práci pouze pro svého zaměstnavatele, nelze proto na nyní projednávaný případ aplikovat § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, vztahující se k agenturnímu zaměstnávání. Tuto skutečnost doložil již v rámci správních řízení „Smlouvou o dílo ze dne 20. 1. 2015“, uzavřenou mezi žalobcem a společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“ (IČO 62156730). Z předmětné smlouvy o dílo je patrné, že žalobce je zhotovitel díla, spočívajícího v navlékání, montáži a kompletaci výměníků podle uvedené specifikace, na adrese provozovny společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., Novosedly 238, a že tato činnost byla žalobci vymezena pro specificky číselně označené výměníky, přičemž tyto výměníky byly ve smlouvě o dílo specifikovány právě proto, aby mohlo dojít k jejich zpětné identifikaci na pracovišti a jejich ověření. Dodávky díla pak dle žalobce probíhaly v souladu se způsoby a lhůtami pro provádění díla dle předmětné smlouvy o dílo a v souladu s § 2586 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Dle žalobce tedy nelze tvrdit, že výrobky, které měly být výsledkem činnosti žalobce, nebylo možno odlišit od ostatních výrobků, vyráběných v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., nebo že by nebylo možno stanovit odpovědnost za případné vady těchto výrobků podle výše uvedené smlouvy o dílo, a to přesto, že zaměstnanci žalobce pracovali v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. z důvodu, že žalobce nedisponuje vlastními prostory a vybavením k tomu potřebným.
4. Zaměstnanci žalobce vykonávali práci na základě smlouvy o dílo a na specifikované pracoviště byli vysíláni na základě cestovních příkazů, na odpovědnost a náklady žalobce, neboť ten jim vyplácel mzdu. Z důvodu, že zaměstnanci žalobce pracovali ve stejných prostorách, jako zaměstnanci společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., která v těchto prostorách měla sídlo i výrobu, je zřejmé, že zaměstnanci mohli být částečně zmateni ohledně osoby, zadávající jim práci, což mohlo vést k nesrovnalostem v rámci provedené kontroly. Tato nesrovnalost je však způsobena horší znalostí českého jazyka ze strany zaměstnanců, kteří z tohoto důvodu nebyli schopni plnohodnotně odpovědět na otázky, položené v rámci kontroly.

5. Dále dle žalobce žalovaný nesprávně provedl důkaz výše uvedenou smlouvu o dílo, neboť jako objednatel díla z této smlouvy žalovaný opakovaně uvádí společnost Heat Transfer Systems s. r. o., ačkoliv objednatelem byla společnost Privatne pidpriemstvo „STEJK“, což také ze smlouvy vyplývá. Žalobce přiznává, že z důvodu zajištění řádného provozu mezi sebou měly různé skupiny zaměstnanců nastavena určitá pravidla a komunikovaly spolu, jednalo se však o pokyny provozní, nikoliv pracovní. Žalobce dále odmítá argumentaci žalovaného, potažmo správního orgánu prvního stupně, v níž závěr o tom, že žalobce vykonává zprostředkování zaměstnání, dovozují ze skutečnosti, že se v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. nachází i zaměstnanci jiných subjektů.
6. Závěrem žalobce poukazuje na skutečnost, že v roce 2013 byla v areálu společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. provedena obdobná kontrola, jejímž předmětem bylo dodržování povinností podle § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v rozhodném znění (dále jen „zákon o inspekci práce“), na základě níž byl vyhotoven protokol ze dne 11. 9. 2013, č. j. 16294/9.71/13/15.2, sp. zn. 1517/2013/9.71, která se alespoň z části zaměřovala na obdobný problém, který byl řešen v nyní projednávané věci. Žalobce tak poukazuje na to, že tvrzení žalovaného ohledně odlišného předmětu dříve provedené kontroly a kontroly v nyní projednávané věci není správné. Žalobce tak plně jednal v dobré vůli a v souladu s legitimním očekáváním, kdy měl i na základě předchozí kontroly za to, že jedná v souladu se zákonem. Pokud v nyní projednávané věci rozhodl žalovaný odlišně od dříve provedené kontroly, učinil tak aniž by se zabýval argumentací žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a proto nelze přisvědčit dodržení zásady zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce řádně plnil své povinnosti vůči zaměstnancům, správě sociálního zabezpečení, zdravotním pojišťovnám i finančním úřadům, proto ani nemůže být dána materiální stránka správního deliktu.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě toliko setrvává na svém stanovisku zastávaném v napadeném rozhodnutí, a to i s ohledem na skutečnost, že žalobce v žalobě přednáší obsahově totožné námitky, které předestřel již v průběhu odvolacího řízení. Žalovaný pak konkrétně nesouhlasí s žalobcem, pokud jde o posouzení otázky distinkce mezi prováděním skutečného díla (či poskytováním služby nemající povahu „pouhé“ dodávky pracovní síly) na straně jedné a faktickou dodávkou pracovní síly na straně druhé, což žalovaný opírá o judikaturu správních soudů, včetně soudu zdejšího.

IV. Předchozí soudní řízení

8. Krajský soud v Brně již o věci jednou meritorně rozhodl rozsudkem ze dne 21. 6. 2019, č. j. 29 Ad 2/2017-92, kterým napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány nedostatečně posoudily námitku žalobce, že plnění, uskutečňované zaměstnanci žalobce, skutečně bylo plněním ze smlouvy o dílo či proč ji žalovaný považoval za nerelevantní, nadbytečnou či jinak nedůvodnou.
9. Nejvyšší správní soud nicméně ke kasační stížnosti žalovaného citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 29 Ad 2/2017-92, zrušil rozsudkem ze dne 26. 10. 2021, č. j. 7 Ads 244/2019-37 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že krajský soud se dopustil procesního pochybení, jelikož žalovanému nedoručil doplnění žaloby

ze dne 20. 2. 2017, přičemž uvedená vada řízení před soudem mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalovaným uplatněná kasační námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byla proto důvodná. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v dalším řízení před krajským soudem je třeba dát žalovanému možnost adekvátně reagovat na žalobní argumentaci obsaženou v doplnění žaloby.

V. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud proto v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a v mezích žalobních bodů nyní projednávané žaloby (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) předně zaslal žalovanému k vyjádření doplnění žaloby ze dne 20. 2. 2017 (na což žalovaný reagoval výše rekapitulovaným vyjádřením ze dne 19. 4. 2022) a následně přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, včetně řízení předcházejících jejích vydání, přičemž na základě takto opětovně provedeného přezkumu dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
11. Přestože důvodem pro zrušení předchozího rozsudku krajského soudu č. j. 29 Ad 2/2017-92 ze strany Nejvyššího správního soudu bylo toliko procesní pochybení krajského soudu, a proto se Nejvyšší správní soud výslovně nezabýval kasačními námitkami žalovaného směřujícími proti věcnému posouzení žaloby ze strany krajského soudu, v závěru svého rozsudku nadto konstatoval, že na krajském soudu bude, aby následně znovu posoudil důvodnost žaloby, a to i s ohledem na závěry obsažené v rozsudku ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017 - 65, v němž krajský soud na základě žaloby podané společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“ posuzoval skutkově i právně obdobný případ a dospěl přitom k opačným závěrům jako v nyní posuzované věci. Závazný právní názor Nejvyššího správního soudu (ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.) se tedy netýkal meritorního posouzení žaloby ze strany krajského soudu, nicméně krajský soud po opětovném přezkumu žalobních námitek, vyjádření žalovaného a zejména po přihlédnutí k právním závěrům obsaženým v citovaném rozsudku zdejšího soudu č. j. 62 Ad 3/2017-65, které ve svém původním rozsudku č. j. 29 Ad 2/2017-92 skutečně nijak nereflektoval, dospěl k závěru, že je nezbytné svůj předchozí závěr revidovat. Krajský soud tak činí i s ohledem na skutečnost, na kterou poukázal i Nejvyšší správní soud, že zdejší soud v citovaném rozsudku č. j. 62 Ad 3/2017-65, na základě žaloby podané společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“, tj. společnosti, která vystupuje i v nynější věci, posuzoval skutkově i právně obdobný případ.
12. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasná polemika žalobce se závěry správního orgánu prvního stupně, aprobované žalovaným v napadeném rozhodnutí, že se žalobce dopustil spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť zprostředkoval zaměstnání bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž porušil § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na § 60 odst. 1 a § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti *„právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy“*. Podle § 140 odst. 4 písm. b) téhož zákona *„za přestupek lze uložit pokutu do 2 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. b)“*.
13. Z obsahu správních spisů vyplývá, že správní orgán prvního stupně provedl dne 2. 2. 2016 kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce v rozsahu § 3 zákona o inspekci

práce a § 125 a § 126 zákona o zaměstnanosti. Předmětem kontroly mělo být dodržování pracovněprávních předpisů se zaměřením na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce a výkonu nelegální práce a zprostředkovávání zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnanosti. Na základě této kontroly byl ze strany správního orgánu prvního stupně vyhotoven protokol o kontrole ze dne 7. 4. 2016, č. j. 391/9.71/16-2, sp. zn. 19-2016-371. Ze seznamu kontrolovaných fyzických osob vyplývá, že kontrola byla provedena mj. s paní M. N. na úseku ÚP 4 – ruční práce v navlékání, která uvedla, že jejím zaměstnavatelem je „*Stejk priv. podnik*“, přičemž pracovní smlouvu má uzavřenou od roku 2014. Dále byl kontrolovanou osobou pan D. K. na úseku ÚP 1 – balení, který uvedl, že jeho zaměstnavatelem je „*Stejk*“. Z jednotlivých záznamů o poskytnutí součinnosti za účelem zjištění stavu věci nezbytného pro dosažení účelu kontroly dle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, v rozhodném znění (dále jen „kontrolní řád“), ze dne 2. 2. 2016 bylo zjištěno, že pan K. uvedl, že pracuje pro Privatne male podnikstvo STEJK, pracovní poměr trvá přibližně jeden rok, práci mu přiděluje a kontroluje parťák B. H. (ze spisu vyplývá, že B. H. je zaměstnancem společnosti Privatne podnikstvo „STEJK“), odměna za práci je mu vyplácena jednou měsíčně v hotovosti, vyplácí ji opět B. H., přičemž na pracovišti se nachází další dvě osoby (ze spisu vyplývá, že tyto osoby jsou zaměstnanci odlišných zaměstnavatelů), které vykonávají stejnou práci, jako on. Pracovní náplň spočívá v balení výměníků, nýtování výměníků a tlakování. Paní N. v rámci poskytnutí součinnosti uvedla, že pracuje pro STEJK s.r.o., pracovní poměr trvá přibližně dva roky. Práci jí přidělují a kontrolují dva mistři HTS, odměnu jí vyplácí firma STEJK jednou měsíčně. Na pracovišti s paní N. pracují další čtyři osoby (ze spisu vyplývá, že tyto osoby jsou zaměstnanci odlišného zaměstnavatele). Pracovní náplň spočívá v kompletaci výměníků.

14. Krajský soud dále ze správního spisu zjistil, že dne 5. 2. 2016 předložil žalobce správnímu orgánu prvního stupně dokumenty, prokazující existenci pracovněprávního vztahu mezi ním a paní N. a panem K., splnění povinnosti zaměstnavatele při zaměstnávání zaměstnance ze zahraničí a při zaměstnávání cizince. Z obsahu žalobcem předložené smlouvy o dílo ze dne 20. 1. 2015, uzavřené mezi žalobcem a společností Privatne podnikstvo „STEJK“, vyplývá, že předmětem smlouvy měly být dodávky, spočívající v navlékání vlásenek, montáži a kompletaci výměníků dle uvedené specifikace, tepelný výměník 10142417, 101424684, 10142959, 10147258, 10142017, 10149710, 10142300, 10151768, 10141622, 10148376, 10142138, 10150402 a 10113752. Žalobce dále předložil fakturu č. 2016014 ze dne 31. 1. 2016 za práce provedené dle předávacího protokolu. Ze záznamu o poskytnutí součinnosti za účelem zjištění stavu věci nezbytném pro dosažení účelu kontroly dle § 8 písm. f) kontrolního řádu ze dne 5. 2. 2016 bylo zjištěno, že pan Y. K., nar. X, uvedl, že žalobce provádí činnosti dle specifikace v obchodním rejstříku, zaměstnává cca 80 zaměstnanců, občany EU i cizince, zaměstnanci pracují i mimo provozovny žalobce, a to konkrétně u společností HTS, Privatne podnikstvo „STEJK“ a v okrese Šumperk – SULKO, a to na základě smlouvy o dílo. Pan K. a paní N. měli v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. pracovat na základě výše specifikované smlouvy o dílo. V záznamu o poskytnutí součinnosti za účelem zjištění stavu věci nezbytném pro dosažení účelu kontroly dle § 8 písm. f) kontrolního řádu ze dne 12. 2. 2016 pan K. uvedl, že pan K. a paní N. pracovali v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. na základě cestovního příkazu. Na základě těchto skutečností dospěl správní orgán prvního stupně ke kontrolnímu zjištění, že žalobce v období 1. 7.

2015 do 2. 2. 2015 zprostředkoval svým zaměstnancům, panu K. a paní N., zaměstnání ve společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., čímž žalobce porušil § 60 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti v návaznosti na § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

15. 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. Správní orgán prvního stupně nejprve shledal, že činnost žalobce není outsourcingem, neboť v takovém případě nesmí objednatel požadovat plnění vyčleněné činnosti určitým počtem pracovníků, pouze vymezí činnost, jež má být zajištěna a předá ji poskytovateli outsourcingu, který sám rozhoduje o způsobu zajištění dané činnosti. Dále správní orgán 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 zhotoveno, 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, když na zhotovený výrobek bezprostředně navazují další činnosti (např. při pásové výrobě), když tento ztrácí svou jedinečnost další úpravou, a kdy stejný výrobek zhotovuje na stejném pracovišti a za stejných podmínek více pracovníků více společností, neboť v takovém případě není možno rozlišit, který z pracovníků výrobek zhotovil, a tudíž se nemůže jednat o dílo, u něž by bylo možno stanovit odpovědnost za případné vady. S ohledem na tyto skutečnosti správní orgán prvního stupně uzavřel, že činnost žalobce musí být kvalifikována jako zprostředkování zaměstnání, když vyslal své zaměstnance, paní N. a pana K. pracovat do provozovny společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., neboť tito zaměstnanci vykonávali stejnou práci, jako zaměstnanci jiných zaměstnavatelů (konkrétně společností Heat Transfer Systems s. r. o., Privatne pidpriemstvo „STEJK“ a LUTO Automotive CZ, s. r. o.), což také způsobilo, že tito zaměstnanci nebyli schopni určit svého skutečného zaměstnavatele. Práce byla dle správního orgánu prvního stupně vykonávána na náklady a odpovědnost Heat Transfer Systems s. r. o., nikoliv účastníka řízení, neboť zaměstnanci žalobce při práci zpracovávali produkty Heat Transfer Systems s. r. o., používali pracovní prostředky a práci vykonávali na pracovišti Heat Transfer Systems s. r. o. Správní orgán prvního stupně dále zpochybnil, ačkoliv s poukazem na to, že tato skutečnost není předmětem správního řízení, že by v případě zaměstnanců žalobce, jejichž práce měla být žalobcem zprostředkovávána, byla práce prováděna na základě cestovního příkazu, neboť zaměstnanci žalobce dle podání vysvětlení pracovali v provozovně Heat Transfer Systems s. r. o. od vzniku jejich pracovněprávního vztahu s žalobcem. Správní orgán prvního stupně dále uvedl, že zaměstnanci žalobce pracovali na stejném pracovišti jako zaměstnanci jiných zaměstnavatelů, vykonávali stejnou práci a nemohlo se proto jednat o zhotovení díla, neboť výsledky jejich práce nebylo možno odlišit od výsledků práce ostatních zaměstnanců, nebylo proto možné dojít ani ke stanovení odpovědnosti za vady, případně identifikovat počet výrobků, za něž by měla být žalobci poskytnuta odměna. Ze záznamů o poskytnutí součinnosti v průběhu kontroly ze dne 2. 2. 2016 dále dle správního orgánu prvního stupně vyplynulo, že práci zaměstnancům žalobce přidělují a dohlíží na její výkon zaměstnanci Heat Transfer Systems s. r. o. Agenturnímu zaměstnáváním nasvědčovalo dle správního orgánu prvního stupně i určení odměny ze smlouvy o dílo normohodinami, což

je typické pro agenturní zaměstnávání. Své závěry podepřel správní orgán prvního stupně i závěrem, že další zaměstnavatel, společnost LUTO Automotive CZ, s.r.o., poskytovala své zaměstnance do provozovny Heat Transfer Systems s. r. o. na pracovní pozice s obdobnou náplní pracovní činnosti jako v případě zaměstnanců žalobce, a to jako agentura práce s řádným oprávněním ke zprostředkovávání zaměstnání.

16. Krajský soud se předně zabýval námitkou žalobce ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se jedná o tak závažnou vadu, že by se jí soud musel zabývat z úřední povinnosti i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom plyne, že kromě nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. jsou krajské soudy povinny přihlížet také k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (k tomu srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, dle kterého *„ustanovení § 76 odst. 1 SŘS upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.“*). Je-li totiž správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu.
17. Po důkladném seznámení se s odůvodněním napadeného rozhodnutí žalovaného i s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na které žalovaný opakovaně odkazuje, a s obsahem správních spisů krajský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí žalovaného netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů, nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající zpravidla v nedostatku jeho důvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). To neplatí v případech, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť

výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění; nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka řízení zcela (tedy i implicitně) reagovat; správní orgán nemá povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou tehdy, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36). Úkolem odvolacího orgánu je především reagovat na uplatněné odvolací námitky, přičemž z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci prvostupňového orgánu pouze doplnil; při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek a mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, mohou zaplnit argumenty obsažené již v prvostupňovém rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Odvolací orgán tedy není povinen vyčerpávajícím způsobem reagovat na námitku, s níž se již dříve vypořádal prvostupňový orgán, může na argumentaci obsaženou v prvostupňovém rozhodnutí pouze odkázat a případně ji rozvinout a doplnit o chybějící argumenty (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 6 As 186/2015-31).

18. Podle krajského soudu napadené rozhodnutí, ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým, vyhovuje výše uvedeným požadavkům. Uplatněné odvolací námitky byly obdobné jako ty, které žalobce uplatnil již v řízení před prvostupňovým orgánem; prvostupňový orgán se přitom předmětnou argumentací ve svém rozhodnutí obsáhle zabýval. V odvolání žalobce neuplatnil žádné nové argumenty zpochybňující závěry prvostupňového orgánu ani nenavrhl žádné nové důkazy. Pokud tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí k odvolacím námitkám odkazoval na příslušné části prvostupňového rozhodnutí, takový postup v daném případě nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. V této souvislosti nemůže zdejší soud přisvědčit ani namítanému porušení žalobcova práva na spravedlivý proces.
19. Pokud krajský soud žalovanému v původním rozsudku č. j. 29 Ad 2/2017-92 vytýkal nedostatečné vypořádání se s námitkou žalobce proti závěrům správního orgánu prvního stupně, že na základě smlouvy o dílo ze dne 20. 1. 2015 nebylo možno odlišit výrobky, které zhotovovali zaměstnanci žalobce, od výrobků, které zhotovovali zaměstnanci ostatních subjektů v provozovně Heat Transfer Systems s. r. o., krajský soud tak činil z toho důvodu, že ji pro posouzení otázky, zda jeho zaměstnanci vykonávali práci pro žalobce, v rámci realizace díla dle smlouvy o dílo uzavřené se společností Heat Transfer Systems s.r.o. a jednotlivých objednávek, považoval za relevantní a zásadní pro posouzení otázky distinkce mezi prováděním skutečného díla (či poskytováním služby nemající povahu „pouhé“ dodávky pracovní síly) na straně jedné a faktickou dodávkou pracovní síly na straně druhé. Tento závěr ovšem krajský soud již nyní nepovažuje za správný.
20. Jak totiž zdejší soud (s odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28, „*Základním rozlišovacím znakem mezi pronájemem 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.*“) konstatoval v citovaném rozsudku č. j. 62 Ad 3/2017-65, uvedený závěr je třeba aplikovat také na nyní projednávanou věc,

tedy pro posouzení otázky, zda se v rámci vztahu mezi Heat Transfer Systems s.r.o. a žalobcem jednalo o zprostředkování zaměstnání (tj. pronájem pracovní síly) či o zhotovení díla. K totožné námitce pak krajský soud uvedl, že „pokud žalobce namítá, že ve smlouvě o dílo (včetně dodatků) i v objednávkách je specifikován předmět plnění (navlékání, montáž a kompletace výměníků) konkrétním číselným označením typů výměníků proto, aby mohlo dojít k jejich identifikaci a zpětnému ověření, tak podle zdejšího soudu tato skutečnost nevylučuje, že stejnou činnost na stejných typech výměníků vykonávali žalobcovi zaměstnanci podle pokynů Heat Transfer Systems s.r.o. společně se zaměstnanci jinými. Stejně tak pokud žalobce uvádí, že podle objednávek měly být jednotlivé části díla fakturovány na základě jednotlivých předávacích protokolů měsíčně a dílo tak bylo po jeho vyhotovení zaměstnanci žalobce předáno nikoli ihned, nýbrž až na základě předávacích protokolů, podle kterých bylo poté i fakturováno, z čehož podle žalobce plyne, že výrobky zaměstnanci zhotovovali pro žalobce, tak podle zdejšího soudu přestože formálně doložený stav (smlouva o dílo, objednávky, předávací protokoly, faktury) by mohl nasvědčovat tomu, že se ze strany žalobce jednalo o plnění díla, shora uvedená zjištění takový závěr jednoznačně vyvracejí. Přestože tedy mezi žalobcem a Heat Transfer Systems s.r.o. byla formálně uzavřena smlouva o dílo, nebylo podle soudu možné určit rozsah provádění díla žalobcem a kontrolovat jeho provedení ze strany žalobce.“

21. Podle krajského soudu tak prvostupňový orgán dostatečným způsobem prokázal, že smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a Heat Transfer Systems s.r.o. byla pouze zastřeným právním jednáním, přičemž skutečnou podstatou ujednání bylo poskytnutí pracovní síly, tedy agenturní zaměstnávání. Z ustanovení § 309 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, přitom plyne, že po dobu dočasného přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele ukládá zaměstnanci agentury práce pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomu účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci uživatel. Ostatně žalobce sám v rámci správního řízení sdělil (záznam o poskytnutí součinnosti ze dne 12. 2. 2016), že o bezpečnosti práce jeho zaměstnance školí pracovník Heat Transfer Systems s.r.o. Pokud tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí tento právní závěr aproboval, byť s odůvodněním spíše ve formě rekapitulace a odkazu na relevantní pasáže odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a obsahující některé nesprávnosti a chyby (příkladem může být opakované tvrzení žalovaného, že smlouva o dílo, která byla žalobcem doložena v průběhu kontroly ze strany správního orgánu prvního stupně, byla uzavřena mezi žalobcem a Heat Transfer Systems s. r. o., ačkoliv i v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo výslovně uvedeno, že smlouva o dílo ze dne 20. 1. 2015 byla uzavřena mezi žalobcem a společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“), krajský soud žalobou napadené rozhodnutí považuje za souladné se zákonem, netrpící vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
22. Pokud jde o námitku žalobce ve vztahu k ochraně dobré víry a legitimního očekávání. Žalobci nelze přisvědčit, pokud se ve vztahu k námitce ochrany dobré víry a legitimního očekávání odkazuje na protokol o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 11. 9. 2013, č. j. 16294/9.71/13/15.2, a to hned z několika důvodů. V první řadě správní orgán prvního stupně v průběhu správního řízení opakovaně uvedl, že předmětem kontroly ze dne 20. 6. 2013 nebyla kontrola povinností zaměstnavatele, vyplývajících z pracovněprávních předpisů v oblasti agenturního zaměstnávání. To ostatně přiznává i žalobce, když v žalobě uvádí, že se kontroly obsahově překrývají „alespoň z části“, což ani správní orgán prvního stupně v řízení v prvním stupni

nepopíral. Zásada legitimního očekávání se totiž uplatní pouze ve skutkově shodných či podobných případech, nikoliv v případech, ve kterých se vyskytují odlišnosti. V nyní projednávané věci je zásadní odlišností právě skutečnost, že předmětem kontroly ze dne 20. 6. 2013 nebylo zjišťování existence případného zprostředkování zaměstnání a jeho zákonnosti. Druhým důvodem, proč nelze námitku žalobce považovat za důvodnou, je skutečnost, že kontrola ve smyslu § 2 kontrolního řádu není správním řízením ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a protokol z této kontroly není správním rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, tedy se jím nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti kontrolované osoby. Protokol o provedené kontrole je pouze důkazním prostředkem ve správním řízení, zahájeném na základě provedené kontroly, a proti závěrům a výsledkům, uvedeným v protokolu o kontrole, je proto účastník správního řízení oprávněn se bránit standardními způsoby, tedy navrhováním protidůkazů či důkazů z opaku, na základě kterých může správní orgán dojít k opačnému závěru, než který je uveden v protokolu o kontrole jako zjištění kontroly. Proto se nelze dovolávat ochrany legitimního očekávání v případě dříve provedené kontroly a protokolu o ní, neboť takový protokol není správním rozhodnutím a tudíž ani nezakládá správní praxi, jejíž ustálenost lze po orgánech veřejné správy vyžadovat.

23. Pokud žalobce nesouhlasí se závěry správních orgánů ohledně společenské škodlivosti jako materiální stránky vytykaného správního deliktu, tak tu se podle krajského soudu argumentace žalobce odvíjí od tvrzení, že žalobce se předmětného správního deliktu nedopustil. Prvostupňový orgán nicméně podle krajského soudu prokázal, že žalobce správní delikt ve smyslu § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti spáchal.
24. Ve vztahu k argumentaci správního orgánu prvního stupně, na jejímž základě vyloučil možnost, že by se při činnosti zaměstnanců žalobce mohlo jednat o plnění smlouvy o dílo, krajský soud nepřisvědčuje námitce žalobce, kterou zpochybňuje dílčí závěr správního orgánu prvního stupně, že výrobky, které zhotovovali zaměstnanci žalobce v provozovně společnosti Heat Transfer Systems s. r. o., nebylo možno identifikovat oproti výrobkům, které zhotovovali zaměstnanci ostatních osob. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že v původním zrušeném rozsudku správnímu orgánu prvního stupně vytykal, že pokud by chtěl skutečně tvrdit, že se v případě činnosti žalobce nejednalo o plnění ze smlouvy o dílo, musel by důkladně rozklíčovat vztah mezi žalobcem, společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“ a společností Heat Transfer Systems s. r. o., v kontextu právních závěrů, vyslovených v rozsudku č. j. 62 Ad 3/2017-65, má krajský soud již nyní za to, že správní orgán prvního stupně přesvědčivým způsobem prokázal, že smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a Heat Transfer Systems s.r.o. byla pouze zastřeným právním jednáním

V. Závěr a náklady řízení

25. Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. 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 (včetně řízení o

kasační stížnosti), 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 30. května 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu