



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobce: **PLP INVEST Moravia s.r.o.**
sídlem Zaoralova 1901/1, Brno
zastoupen Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem
sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7.1.2020, č.j. 5537/1.30/19-4, sp.zn. S9-2019-38,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7.1.2020, č.j. 5537/1.30/19-4, sp. zn. S9-2019-38, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) ze dne 15.5.2019, č.j. 1628/9.30/19-11. Inspektorát rozhodl, že žalobce spáchal přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že zastřené zprostředkoval zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, když od 3.4.2018 od 13.4.2018 pronajmul pracovní sílu (O. T.), resp. tuto zaměstnankyni dočasně přidělil k výkonu práce spočívající v třídění ovoce na pracoviště „Velkosklad ovoce a zeleniny“ společnosti Hortim-International s.r.o. (dále jen „Hortim“) na adrese Kšírova 242, Brno, bez povolení ke zprostředkování, a porušil tak § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a tím nedodržel podmínky pro zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti (výroková část I.). Za shora uvedené jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 58 000 Kč (výroková část II.) a povinnost uhradit náklady správního řízení (výroková část III.).

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

2. Podle žalobce je napadené rozhodnutí nezákonné, spočívá na nesprávném hodnocení skutkových okolností a na nesprávném výkladu právních norem a je nepřezkoumatelné.
3. Žalobce namítá, že správní orgány přehlížely některé skutkové okolnosti a jiné skutkové okolnosti byly dotvořeny hypotetickými úvahami. Předmětem smlouvy o poskytování služeb bylo množství vytríděného ovoce a zeleniny (nikoli pracovní síla ve formě zaměstnanců či normohodin práce), počet zaměstnanců nacházejících se pro daný den na pracovišti stanovoval žalobce, stejně tak udílel pokyny, kontroloval služby, vedl docházku, určoval pracovní dobu a nesl odpovědnost za poskytovanou službu. Žalobce nezprostředkoval zaměstnání, nýbrž poskytoval službu družstvu PROMITEK. V této souvislosti je podle žalobce podstatné, že konečným příjemcem poskytované služby byla společnost Hortim. Žalobce poukazuje na to, že subdodavatelství, respektive spolupráce více subjektů ve výrobním řetězci je v moderní ekonomice běžná.
4. Žalobce odmítá závěry správních orgánů dovozených z výpovědi Mgr. M. a zdůrazňuje, že službu poskytovanou jednotlivými subjekty na pracovišti (množství vytríděného odpadu) bylo možné rozlišit. O tom, kam bude vytríděný odpad ukládán, rozhoduje vlastník nemovitosti, v níž je činnost prováděna, tedy společnost Hortim. Z toho ovšem nelze dovozovat, že by tato společnost byla vůči O. T. v postavení jejího zaměstnavatele. Zaměstnavatelem byl žalobce, který prostřednictvím I. K. zadával paní T. práci, tuto kontroloval a současně za ni odpovídal. Žalobce družstvu PROMITEK poskytoval službu, nikoli pracovníky (počet pracovníků určoval sám žalobce).
5. V této souvislosti žalobce odmítá jako nepřipadný odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 31 Ad 2/2017. Pokud jde o další rozhodnutí správních soudů, jde o

rozsudky v konkrétních případech, nikoliv o rozhodovací činnost soudů za účelem sjednocování rozhodovací praxe. Rozhodnutí, na něž je v napadeném rozhodnutí odkazováno, nejsou publikována; z toho žalobce dovozuje jeho nepřezkoumatelnost.

6. Žalobce rovněž namítá, že výše uložené sankce je nepřiměřená. Poskytnutí jedné zaměstnankyně na dobu deseti dnů jiné společnosti podle žalobce nenaplnuje materiální aspekt přestupku, neboť toto jednání se neprojeví ani na trhu práce, ani ve veřejných financích. Nejde tak o činnost celospolečensky závažnou a škodlivou.
7. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhuje, aby zdejší soud napadené i jemu předcházející rozhodnutí zrušil. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, včetně jednání, které ve věci proběhlo.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

8. Žalovaný odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí s tím, že správní orgány zjišťovaly skutečný, reálný stav věci, nikoli jeho formální smluvní vymezení (zhotovování díla). Žalovaný setrvává na závěru, že nebylo možno navzájem rozeznat výsledek práce (žalobcem kvalifikovaný jako dílo) zaměstnankyně žalobce od výsledků práce pracovníků jiných subjektů. Podle žalovaného nelze rovněž bagatelizovat hodnocení společenské škodlivosti protiprávního jednání.
9. Žalovaný navrhuje, aby zdejší soud žalobu zamítl. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

IV. Posouzení věci

10. Žaloba byla podána včas (§ 72 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního /dále jen „s.ř.s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
11. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Zdejší soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení. Nepřezkoumatelnost je dána (také) tehdy, nevypořádá-li se správní orgán s námitkami či návrhy účastníka správního řízení; z odůvodnění správního rozhodnutí musí být mimo jiné zřejmé, z jakých důvodů správní orgán k námitkám či návrhům účastníka řízení nepřihlédl, případně proč považuje námitky za liché a jaké skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že napadené a prvostupňové rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek; dílčí nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze zhojit v rámci rozhodnutí o odvolání.
13. Žalobce v této souvislosti (poprvé až v žalobě) zpochybňoval odkazy inspektorátu na rozsudky správních soudů, zejména na rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 31 Ad 2/2017.
14. Na straně 14 prvostupňového rozhodnutí inspektorát uvádí: *„Ze všeho výše uvedeného tedy beze sporu vyplývá, že ačkoli spolupráce mezi obviněným a společností PROMITEK formálně probíhala na základě Rámcové smlouvy o dílo, faktický stav této spolupráce nenaplnoval obsah ani smysl dané smlouvy, nýbrž spočíval v pronájmu pracovní síly v podobě zaměstnanců*

obviněného, konkrétně paní T. Co se týká znaků pronájmu pracovní síly, pak inspektorát k tomuto odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 173/2014-28, dle kterého: „[z]ákladním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovacích 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.“ Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ad 2/2017, ze dne 8.8.2018, doplňuje, že „Tyto závěry lze také plně vztáhnout na rozlišování mezi zhotovením díla a pronájmem pracovní síly.““

15. Z výše citovaného textu prvostupňového rozhodnutí jednoznačně plyne, že inspektorát vysvětlil, v čem je poskytnutí služby rozdílné od pronájmu pracovní síly. Podle inspektorátu lze tyto závěry vztáhnout i na rozlišování mezi zhotovením díla a pronájmem pracovní síly. Pokud jde o závěr Krajského soudu v Brně ve věci shora uvedené spisové značky, je převzat přímou citací, nikoli zprostředkovaně (stejně tak jako v případě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10.4.2017, č.j. 44 A 4/2017-27, na nějž inspektorát v textu svého rozhodnutí taktéž odkazuje). Byl-li tedy názor inspektorátu opřen mimo jiné o rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 8.8.2018, č.j. 31 Ad 2/2017-43, a Krajského soudu v Praze ze dne 10.4.2017, č.j. 44 A 4/2017-27, tak přestože tyto rozsudky nebyly publikovány ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, žalobci byl zřejmý závěr, z něhož inspektorát vychází. To lze ostatně snadno dovozovat i z kontextu odvolacích námitek, v nichž žalobce brojí proti věcným závěrům inspektorátu. Námitka, že by prvostupňové rozhodnutí bylo na základě odkazu na dvě nepublikovaná soudní rozhodnutí nepřezkoumatelné, tudíž není důvodná.
16. Nadto rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8.8.2018, č.j. 31 Ad 2/2017-43, je součástí databáze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, dostupné na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu. Argument žalobce, že jde o rozhodnutí nedohledatelné, tedy není pravdivý.
17. Žalobce dále namítá, že nedošlo k přestupku spočívajícím ve zprostředkování zaměstnání, neboť zaměstnankyně žalobce tuto svoji práci vykonávala na základě rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a družstvem PROMITEK.
18. Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) tohoto zákona. Zastřeným zprostředkováním zaměstnání se podle § 5 písm. g) tohoto zákona 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 ve smyslu § 14 odst. 3 písm. b) tohoto zákona. Zaměstnání mj. zprostředkovávají podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce").
19. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle § 2 odst. 2 zákoníku práce musí být závislá práce vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

Podle

§ 3 tohoto zákona závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

20. Podle § 2586 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“),
se smlouvou o dílo zhotovitel zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit cenu.
21. Rozlišením pronájmu pracovní síly a poskytnutím služby se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30.6.2015, č.j. 2 Ads 173/2014-28, v němž mimo jiné zdůraznil, že *„[z]ákladním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly [agenturním zaměstnáváním ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] 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.“*. Hlavním indikátorem posouzení, zda se jedná o pronájem pracovní síly, nebo poskytnutí služby, je charakter „služby“, tedy zda se jedná o zajištění komplexní služby či spíše o provozní pokrytí v případě výpadku odpovídající momentálním potřebám.
22. Obdobně též Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 8.8.2019, č.j. 30 Ad 5/2017-45, uvedl, 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)“*.
23. V nyní projednávané věci figurovaly tři podnikatelské subjekty. Žalobce, s nímž měla O. T. uzavřenou pracovní smlouvu. Dále pak družstvo PROMITEK, které se žalobcem uzavřelo rámcovou smlouvu o dílo (o poskytnutí služby), na jejímž základě žalobce „dodal“ svoji zaměstnankyni ke třídění odpadu ve velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim. A majitel tohoto velkoskladu, kde zaměstnankyně žalobce svoji práci třídění odpadu fakticky vykonávala.
24. Dne 10.4.2018 v 10:30 hod. proběhla kontrola ve velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim na adrese Kšírova 242, Brno. Záznam č.j. I9-2018-1200 popisuje situaci na místě takto: *„[p]racoviště byla velká hala. Po celé hale byly rozestavěny stoly, u kterých pracovníci různých společností přebírali, vážili a balili ovoce a zeleninu do beden. U každého stolu se balil jiný druh zeleniny, či ovoce. Tyto stoly nebyly nijak označeny. U jednotlivých stolů-úseků pracovali zaměstnanci různých společností. Následně po zabalení bylo ovoce a zelenina odváženo na paletách na úsek expedice. Na expedici vykonávali práci většinou kmenoví zaměstnanci. Bedýnky se zeleninou nebyly nijak označeny, aby bylo možno rozlišit, který zaměstnanec, od které společnosti zboží zabalil...úsek stůl limetky, O. T., zaměstnankyně spol. Promitek družstvo – skládala limety do beden.“*

25. Součástí správního spisu je také rámcová smlouva o dílo ze dne 2.4.2018 uzavřená mezi PROMITEK družstvo (objednatel) a žalobcem (zhotovitel), v níž se zhotovitel zavazuje pro objednatele s účinností ode dne podpisu smlouvy na svůj náklad a na své nebezpečí provádět *třídění odpadu* (bod II.1 této smlouvy). Zhotovitel zajistí poskytování této služby ve sjednané době a v prvotřídní kvalitě. Konkrétní rozsah a termíny potřebných služeb bude určován objednávkami objednatele, a to zpravidla měsíčně. Konkrétní organizace prací na splnění objednaných služeb, včetně zajištění potřebného počtu pracovníků, jejich organizace a řízení je v plné odpovědnosti zhotovitele. Objednatel se zavazuje vytvořit zhotoviteli pro poskytování výše uvedených služeb podmínky. Objednatel se zavazuje uhradit zhotoviteli cenu služeb. Tato cena je specifikována v bodě III.1 smlouvy, a to 1,70 Kč/kg za 1 kg za třídění odpadu. Podle bodu VI.2 a 3 smlouvy je zhotovitel povinen poskytovat služby osobně svými zaměstnanci či spolupracujícími osobami v objektech za použití materiálů a zařízení. Zhotovitel je povinen poskytovat služby s vynaložením veškeré odborné péče a dodržovat příslušné právní předpisy, zejména týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a dodržování požární ochrany, a zavazuje se zajistit řádné poučení a proškolení svých zaměstnanců a spolupracujících osob v těchto oblastech. Zhotovitel odpovídá za to, že jeho zaměstnanci a spolupracující osoby jsou zdravotně způsobilí k poskytování služeb dle této smlouvy, a dále, jsou-li cizinci, mají platné povolení pro pobyt v České republice, a zároveň platné pracovní povolení, jsou-li tato vyžadována platnými právními předpisy. Zároveň je zhotovitel povinen sám mít veškerá nezbytná a platná povolení pro zaměstnávání cizinců. Na žádost objednatele zhotovitel předloží kopie platných dotčených povolení, event. kopii pasu daného zaměstnance, jsou-li povolení jeho součástí. Zhotovitel odpovídá objednateli za řádné a včasné poskytování služeb. Zhotovitel odpovídá objednateli za škodu způsobenou porušením svých povinností a za škodu na majetku způsobenou při poskytování služeb jím, jeho zaměstnanci či spolupracujícími osobami. Zhotovitel nese plnou odpovědnost ve vztahu ke svým zaměstnancům, a to i pro případy pracovních úrazů či nemoci z povolání.
26. Předmětem smlouvy o dílo tedy bylo poskytnutí služby, a to třídění odpadu za výše stanovenou úplatu stanovenou od počtu vytříděných kilogramů (1,70 Kč/kg). Je nepodstatné, zda dílo ve smyslu § 2586 občanského zákoníku bude provedeno ve hmotné či nehmotné podobě (mající charakter poskytnuté služby). Podstatné naopak je, aby výsledek činnosti, jenž je předmětem této smlouvy o dílo, byl dostatečně individualizován. Jinými slovy, je-li uzavřena smlouva o dílo za úplatu, objednatel musí vědět, za co má zaplatit a stejně tak zhotovitel musí mít povědomí o tom, co má vyrobit, případně jakou službu má ve výsledku poskytnout. Dílem je výsledek činnosti, k němuž je možné určit odpovědnost za vady díla. Dílo jako takové vykazuje charakterové vlastnosti, na základě kterých je možno určit, co je zhotovené, zda dílo splňuje požadavky na něj kladené objednatelem a že bylo zhotovené ve smluvně domluveném termínu a jakosti. Není-li výsledek takto odlišitelný a je-li tedy podstatou závazku toliko výkon práce (v nyní projednávané věci šlo o „třídění odpadu“), nejde o smlouvu o dílo (případně o smlouvu o poskytnutí služby) ve smyslu občanského zákoníku.
27. Součástí správního spisu je dále pracovní smlouva ze dne 26.3.2018 uzavřená mezi žalobcem (zaměstnavatelem) a O. T. (zaměstnankyní) na pozici *manipulačního dělníka/třídění odpadu* do 15 kg. Tato smlouva je uzavřena na dobu určitou od 26.3.2018 do 29.5.2018 s tříměsíční zkušební dobou s místem výkonu práce Jízdárenská 850, Hrušovany u Brna. Podle bodu 12 této smlouvy je zaměstnavatel v případě nezbytné potřeby oprávněn vyslat zaměstnance na pracovní cestu.

28. Není sporu o tom, že O. T. se v době kontroly nacházela ve velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim. Faktickou konkrétní náplní práce v době kontroly bylo skládání limet do beden („Úsek – stůl limetky – skládala limety do beden“) spolu se šesti dalšími zaměstnanci ze čtyř dalších společností (záznam o zjištění na místě ze dne 10.4.2018, č.j. I9-2018-1200). Namítá-li žalobce, že poskytnutá služba měla spočívat ve třídění odpadu pro družstvo PROMITEK, skutková zjištění této argumentaci neodpovídají. O. T. vykonávala totožnou práci jako ostatní pracovníci s ní sedící u stolu, aniž by výsledek její práce byl odlišitelný od práce ostatních osob u stolu s limetami, včetně místa vytríděného odpadu a vytríděných limet. Z protokolu o kontrole vyplynulo, že bedny, kam byl tříděn odpad, ve vztahu ke konkrétním zaměstnancům označeny nebyly. Poté byly tyto bedny svázeny kmenovými zaměstnanci Hortimu do vedlejší místnosti s expedicí (protokol o výsledku svědka Mgr. L. M. ze dne 19.3.2019, č.j. 31402/9.30/18-19). R. P., provozní manažer Hortimu, uvedl, že měl na starosti sklad, kde se služba realizuje, s tím, že společnost Hortim se přebíráním ovoce a zeleniny nezabývá. Pokyny dával pracovníkům on „přes jejich předáky“. Bedny byly odlišeny dle požadavků obchodního oddělení, barvou papíru nebo kartonu. Barvy měly funkci „čistě rozlišovací“, bez jiného významu odlišení (prostě „červená bedna je červená bedna“). Předávací protokoly se u beden nesespisovaly, podstatná byla kontrola odvedené práce a podle výsledků se práce udělala znovu nebo se třídění ukončilo. Veškeré rozlišování beden spočívalo v tom, jestli prošly tříděním nebo nikoli. Podle výpovědi R. P. se dělala kontrola každého požadavku výstupu, odpad se evidoval, a pokud šlo o vstupní hodnotu, R. P. se průběžně od obchodního oddělení dozvídal, kolik zboží se má zpracovat (protokol o výsledku svědka ze dne 21.3.2019, č.j. 31402/9.30/18-20).
29. Vzhledem ke shora uvedeným skutkovým zjištěním je zřejmé, že se v nyní projednávané věci jednalo o dodání pracovní síly, nikoli poskytnutí služby. V tomto směru neobstojí ani argument žalobce, že cena za dílo se neodvíjela od počtu hodin, ale od vytríděných kilogramů. Je zcela na vůli stran, jakým způsobem si úplatu vymezí, podstatnou roli však hraje podstata plnění. Výsledek činnosti O. T. na základě rámcové smlouvy mezi žalobcem a družstvem PROMITEK na pracovišti velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim jednoznačně identifikovatelný nebyl, neboť vzhledem k neodlišitelnosti jednotlivých beden nebyla práce zaměstnankyně žalobce žádným způsobem diferencována ve vztahu k ostatním pracovníkům, kteří s ní u jednoho stolu vykonávali srovnatelnou práci s totožným zbožím.
30. Namítá-li žalobce, že žalovaný i oblastní inspektorát účelově přehlíží některé skutkové okolnosti, včetně konstrukce úplaty, počtu zaměstnanců, udělování pokynů zaměstnankyni žalobce, kontrolu služby, odpovědnost za poskytovanou službu docházku a pracovní dobu, nelze mu dát za pravdu. Inspektorát na straně 13 a 14 svého rozhodnutí vzal v potaz i tyto skutečnosti. *„Obviněný tak určil základní rámec pracovního vztahu (místo výkonu práce, dobu výkonu práce, obecně druh činnosti, tedy třídění, nadřízené osoby, docházku, apod.), ale byla to společnost Hortim, kdo nakládal s jejich pracovní silou, kdo určil denní činnosti, jejich podobu (co je odpadem k vytrídění a co ještě ne) i dobu trvání (kdy se práce třídění ukončila). Inspektorát má tak za vyvrácené i tvrzení zplnomocněného zástupce, že úkoloval-li někdo zaměstnance obviněného mimo obviněného, jednalo se zřejmě buď o překročení kompetencí či o okolnosti vynucenou koordinaci činnosti s dalšími osobami, neboť se jednalo o běžnou spolupráci na pracovišti společnosti Hortim za účasti společnosti PROMITEK a obviněného.“* V tomto směru skutečnost, že základní rámec práv a povinností vyplývajících z pracovního vztahu žalobce vůči své zaměstnankyni vymezil v pracovní smlouvě, nevyvrací, že se dopustil přestupku, jenž spočívá v zastření zprostředkování zaměstnání.

31. Konkrétní práva a povinnosti vyplývající z agenturního zaměstnávání jsou upravena v Hlavě V zákoníku práce (§ 307a až § 309a), kdy na základě uzavření smlouvy agenturou práce se svým zaměstnancem může tato agentura dočasně přidělit zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli (tzv. uživateli) na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo k dohodě o pracovní činnosti. Podle § 307a zákoníku práce se za závislou práci podle § 2 tohoto zákona považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (agentura) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem. V tomto směru je postavení zaměstnance značně znevýhodněné, proto zákoník práce a současně zákon o zaměstnanosti upravují podmínky, které mají tyto zaměstnance ochránit. Jedním ze zákonných požadavků je existence povolení k agenturnímu zaměstnávání ve smyslu § 60 zákona o zaměstnanosti.
32. Přestože tedy žalobce zaměstnával O. T., v době kontroly tato zaměstnankyně nepracovala v místě výkonu práce (Jízdárenská 850, Hrušovany u Brna), ale byla „pronajata“ prostřednictvím družstva PROMITEK k výkonu práce ve velkoskladu ovoce a zeleniny Hortim, aniž by měl žalobce veřejnoprávní povolení k tomu, aby tímto způsobem s pracovní silou O. T. nakládal. Hortim pak tuto její činnost organizoval tak, aby práce O. T. odpovídala jeho potřebám. Tomuto závěru ostatně odpovídá i skutečnost, že nebylo možno dopředu určit, jaký konkrétní odpad bude zaměstnankyně žalobce třídit, neboť tuto informaci obdržel průběžně až R. P. z obchodního oddělení Hortimu (protokol o výsledku svědka ze dne 21.3.2019, č.j. 31402/9.30/18-20).
33. Neobstojí ani odkaz žalobce na roli I. K. (zaměstnankyně žalobce), která měla zadávat O. T. práci, kontrolovat ji a současně za ni odpovídat. Podle zástupkyně žalobce Mgr. M. D. (poskytnutí součinnosti dne 13.6.2018) přítomnost I. K. na pracovišti nebyla nepřetržitá (pouze ráno a odpoledne). To ovšem nepotvrdil předseda družstva PROMITEK, který uvedl, že na pracovišti Hortimu byl každé ráno a sám řídil a proškoloval pracovníky, prováděl kontrolu, odpovídal za odvedenou práci, kterou si pak překontroloval Hortim (poskytnutí součinnosti ze dne 8.6.2018). Zdejší soud nepopírá, že zaměstnankyni žalobce mohla být k dispozici I. K. Nepodařilo se však prokázat, že tato fyzická osoba pobývala na pracovišti s O. T. po celou dobu a že mohla zaměstnankyni žalobce rozdělovat úkoly a provádět kontrolu odvedené práce. S tím ostatně nekoresponduje výpověď R. P. Těmi, kdo zadával dílčí úkoly zaměstnankyni žalobce, byli pracovníci společnosti Hortim, a to prostřednictvím R. P., který kontroloval vytríděné zboží. Rovněž skutečnost, že odpad byl ukládán na místo určené společností Hortim, plně odpovídá závěru, že žalobkyně fakticky konala závislou práci pro společnost Hortim, přičemž odpad, který třídila, nebyl dostatečně odlišitelný.
34. Namítá-li žalobce, že bedny byly rozlišitelné ve vztahu k jednotlivým osobám, pak toto své tvrzení nijak nedokládá, vyjma odkazu na svědeckou výpověď R. P. Z této výpovědi však plyne opak. R. P. ve svědecké výpovědi uvedl, že bedny nějakým způsobem rozlišitelné byly (barvou), nicméně nikoli tak, že by byly přiřaditelné ke konkrétním pracovníkům, kteří odpad třídili.

35. Žalobce dále zpochybňoval výši ukládané sankce. V této souvislosti poukazoval na to, že nebyl naplněn materiální aspekt přestupku.
36. Je třeba zdůraznit, že naplnění materiálního znaku přestupku primárně souvisí s otázkou jeho trestnosti, nikoli s výši ukládané sankce, přestože některá z kritérií budou společná jak pro úvahu o vině, tak pro úvahu o výši trestu. Inspektorát posoudil materiální aspekt přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti na straně 15 a 16 prvostupňového rozhodnutí a přihlédl přitom nejenom k ohrožení trhu práce a veřejných financí, ale zejména akcentoval skutečnost, že agenturním zaměstnancům poskytuje ochranu zákoník práce, aby měli při výkonu práce stejné pracovní a mzdové podmínky jako kmenový pracovník uživatele a byla zajištěna jeho ochrana i při úpadku agentury práce. Inspektorát rovněž přihlédl k tomu, že zastřené zprostředkování bylo prokázáno pouze u jedné osoby. Žalovaný se v tomto směru plně ztotožnil s právním názorem a hodnocením materiální škodlivosti jednání žalobce a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na straně 7 napadeného rozhodnutí, kde mimo jiné zdůraznil, že obviněný svým zastíráním obešel povolovací režim Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky, které toto povolení vydává, za splnění zákonem stanovených podmínek.
37. Namítá-li žalobce, že jeho jednání, kterým mělo být zastření agenturního zaměstnávání, není společensky škodlivé, nelze mu dát za pravdu. Potřeba řádného fungování pracovního trhu je o to více zdůrazněna při zaměstnávání cizinců, neboť uzavřením pracovní smlouvy je jejich pobyt na území republiky legalizován. V tomto směru i s O. T. byla uzavřena pracovní smlouva, na jejímž základě jí bylo umožněno legálně pobývat na území České republiky a pracovat. Agenturní zaměstnávání je formou zprostředkování zaměstnání vyhrazenou pouze subjektům majícím povolení. Žalobce tímto svým jednáním bezesporu zbavil O. T., která fakticky vykonávala závislou práci, pracovníprávní ochrany, kterou poskytuje zákoník práce (lze odkázat např. na rovnost odměn či odpovědnost za škodu ve smyslu § 308 a 309 zákoníku práce); že se jedná o závažné protiprávní jednání, odráží i zákonné rozpětí sankce, kterou zákonodárce v případě spáchání tohoto přestupku stanovil (až do výše 10 000 000 Kč, nejméně však 50 000 Kč).
38. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14.12.2009, č.j. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS: „*Správní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48, dostupný na www.nssoud.cz). Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě... Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrzování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy). Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek. Pokud naopak správní orgán na základě zjištěného skutkového stavu dospěje k závěru, že z okolností případu je zřejmé, že jednáním osoby obviněné z přestupku, jež sice nese formální znaky skutkové podstaty přestupku, nedošlo k porušení ani k ohrožení právem chráněného zájmu, má povinnost (nikoliv pouze možnost) řízení zastavit podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.*“ Jak dále konstatoval

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27.9.2012, č.j. 1 As 118/2012-23: „*Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek... čím bude vyšší typová společenská nebezpečnost určitého přestupku, tím výraznější (výjimečnější) musejí být okolnosti, které by případně způsobily oslabení materiální stránky natolik, že by určité jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek.*“ (oba citované rozsudky se týkaly přestupků v provozu na pozemních komunikacích, nicméně jejich závěry stran společenské škodlivosti lze aplikovat i na právě posuzovanou věc). Zdejší soud v posuzovaném případě neshledal existenci žádných zvláštních okolností, z nichž by plynulo, že jednání žalobce společensky nebezpečné není, a to ani s ohledem na žalobcem akcentovanou prokázanou délku trvání zaměstnávání (10 dnů) a skutečnost, že se týkalo jedné fyzické osoby. Námitka absence společenské škodlivosti tak není důvodná.

39. Pokud jde o výši ukládané sankce a její individualizaci, zdejší soud odkazuje na stranu 16 prvostupňového rozhodnutí (kde je zhodnocen způsob spáchání a okolnosti spáchání přestupku, jeho následky, polehčující a přitěžující okolnosti a rovněž žalobcovy majetkové poměry). Podle inspektorátu výše uloženého trestu naplňuje funkci preventivní a represivní, tedy smysl a účel správního trestání. Žalovaný na straně 8 napadeného rozhodnutí na prvostupňové rozhodnutí odkázal a rovněž zdůvodnil, proč výši ukládané sankce nezmírnil, přestože žalobce doplnil listiny, kde doložil své majetkové poměry (rozvaha a příloha k účetní závěrce 2018); podle žalovaného výše ukládané sankce musí představovat přiměřený zásah do majetkové sféry delikventa, aby jej příště motivovala k řádnému chování. Tuto úvahu zdejší soud nepřezkoumatelnou neshledává. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 58 000 Kč, tedy při spodní hranici zákonné sazby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, které mohly být zohledněny až v úvaze o výši trestu, nikoli však již v úvahách o vině žalobce.
40. Zdejší soud tak uzavírá, že žalobce zastřeně zprostředkovával zaměstnání, aniž k tomu měl příslušné povolení. Tento závěr, který byl ve správním řízení prokázán, žádná ze žalobních námitek nevyvrátila a ani nad rámec uplatněných žalobních bodů zdejší soud nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Zdejší soud proto žalobu jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zamítl.

V. Náklady řízení

41. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, navíc žalovaný náhradu nákladů ani nepožadoval, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 28. dubna 2022

David Raus v.r.
předseda senátu