



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **SANELIA Beroun s. r. o.**, se sídlem Brožíkova 284/8, Beroun, zastoupena Mgr. Lukášem Venclem, advokátem se sídlem Pražská 212/13, Beroun, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2021, č. j. 2840/1.30/21-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze, ze dne 27. 1. 2023, č. j. 59 Ad 1/2022 - 61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2023, č. j. 59 Ad 1/2022 - 61, **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 3. 2021, č. j. 9590/6.30/18-54 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustila tím, že v rozporu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti zastřeně zprostředkovávala zaměstnání ve smyslu ustanovení § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Bez povolení ke zprostředkování zaměstnání formou podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti fakticky pronajímala v období od 14. 8. 2017 nejméně do 20. 9. 2017 pracovní sílu – cizinku D. S., narozenou X, státní příslušnosti Rumunska, s níž měla žalobkyně uzavřenou dohodu o provedení práce ze dne 14. 8. 2017 a dohodu o provedení práce ze dne 1. 9. 2017, společnosti SORTTEAM s.r.o., IČO 27129110 (dále jen „SORTTEAM“), což bylo zastřeno zejména rámcovou smlouvou o dílo uzavřenou dne 30. 9. 2016 mezi žalobkyní jako zhotovitelkou

a SORTTEAM jako objednatelkou. Cizinka vykonávala v uvedeném období na pracovišti Integrated Micro-Electronics Czech Republic s.r.o. (dále jen „IME“) na adrese Plzeňská 1067, Třemošná, práci pomocného kontrolora ve výrobě elektronických komponentů (výrok I.1). Správní orgán I. stupně dále uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobkyně dopustila tím, že v rozporu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti zastřené zprostředkovala zaměstnání ve smyslu ustanovení § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti tak, že bez povolení ke zprostředkování zaměstnání formou podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti fakticky pronajímala SORTTEAM pracovní sílu (což bylo zastřeno zejména rámcovou smlouvou o dílo uzavřenou dne 2. 1. 2018 mezi žalobkyní jako zhotovitelkou a SORTTEAM jako objednatelkou) – svých 12 zaměstnanců. Ti vykonávali v uvedeném období na pracovišti IME na adrese Plzeňská 1067, Třemošná, práci pomocného kontrolora ve výrobě elektronických komponentů (výrok I.2). Za spáchané přestupky byla žalobkyni uložena podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 1 050 000 Kč (výrok II). Výrokem III. byla část přestupkového řízení zastavena a výrokem IV byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem shledal důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil.

[4] Dospěl k závěru, že nelze mít za to, že byl bez důvodných pochybností zjištěn skutkový stav tak, aby mohly správní orgány učinit závěr, že se žalobkyně dopustila přestupku. Žalovaný se podrobně zabýval dílčími indikátory, které dohromady formují vztah mezi žalobkyní a společností SORTTEAM a mezi zaměstnanci žalobkyně; nebyla tak dostatečně prokázána žalovaným tvrzená účelovost uzavřené smlouvy o dílo, která měla podle žalovaného zastřít skutečný vztah – poskytnutí pracovní síly žalobkyní společnosti SORTTEAM. Některá skutková zjištění správní orgán pouze interpretoval v neprospěch žalobkyně, aniž by ovšem pro takový výklad měl ve spise dostatečný podklad (soud poukázal zejména na žalovanou tvrzené odměňování za hodinu poskytnuté práce, a nikoli za počet zkontrolovaných dílů). Správní spis ovšem neobsahoval žádný důkaz o tom, že by společnost SORTTEAM fakturovala žalobkyni za hodinu odvedené práce, tento závěr se neopírá ani o znění faktur, ani o výpověď konkrétních zaměstnanců, kteří by zpochybnili, že žalobkyně fakturovala objednateli za zkontrolované díly. Žalovaný to dovozoval pouze z výpočtu, který je ale vzájemně podmíněn: lze-li jednoduše vyčíslit čas na zkontrolování jednoho dílu, lze se tímto postupem snadno dopočítat k průměrné odměně za hodinu vykonané práce, ovšem takový výpočet nesvědčí ještě bez dalšího o tom, že by bylo skutečně fakturováno za odpracovaný čas, a nikoli za provedené dílo.

[5] Soud tak na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalovaný nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Indikátory, na nichž založil závěr, že se žalobkyně dopustila zastřené zprostředkování zaměstnání, nevytvářely ucelený okruh nepřímých důkazů vedoucích k jedinému možnému závěru v podobě zastřené zprostředkování zaměstnání. Žalovaný tyto indicie i přes logická vysvětlení žalobkyně toliko interpretoval v její neprospěch, aniž by byl pro takový závěr dostatečný podklad ve správním spise. Naopak i přes tyto indicie nadále nevyločil, že žalobkyně

pokračování

prostřednictvím svých zaměstnanců v obchodním vztahu plnila ujednané dílo a nesla odpovědnost za jeho výsledek.

II. Důvody kasační stížnosti

[6] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nesouhlasil s hodnocením krajského soudu. Dle jeho názoru vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Nebyly tak dány důvodné pochybnosti o tom, že se žalobkyně přestupku dopustila. Krajský soud ignoroval popis faktické probíhající spolupráce, tak jak jej podávaly jednotlivé osoby, včetně jednatele žalobkyně. Ze spisu jednoznačně vyplývá, že pracovníkům žalobkyně přiděloval práci jiný subjekt a také to byl jiný subjekt, který na jejich práci dohlížel. Činnost žalobkyně pak spočívala pouze v tom, že zajistila dostatečný počet pracovníků. Neměla ani přehled o tom, jakou činnost její pracovníci vykonávají, to se dozvěděli až každý den ráno v místě výkonu práce od jiného subjektu. Žalobkyně neprováděla na kontrolovaném pracovišti žádné specializované, vyčleněné či komplexní činnosti tak, jak vyžaduje judikatura kasačního soudu.

[8] Žalobkyně tak práci svým zaměstnancům nepřidělovala, neurčovala, co budou dělat, nekontrolovala výkon jejich práce ani nenesla žádné náklady s jejich činností (náklady na pracovní oděvy či cestovné). V projednávané věci stěžovatel jednoznačně prokázal, že žalobkyně materiálně vykonávala činnost agentury práce; na tom nemůže změnit nic ani skutečnost, že práce byla fakturována za zkontrolovaný kus, nikoliv dle hodin.

[9] Stěžovatel tak má za to, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a správně.

[10] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Kasační stížnost posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Předmětem přezkumu v nyní souzené věci je rozhodnutí stěžovatele, kterým žalobkyni shledal vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

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

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

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

[17] Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).

[18] Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele. Měl za to, že stěžovatel nedostatečně zjistil skutkový stav tak, aby o tom nebyly důvodné pochybnosti, a potažmo, že jednoznačně neprokázal, že se žalobkyně daného skutku dopustila.

[19] S tímto názorem krajského soudu ovšem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Pro posouzení toho, zda se v daném případě jednalo o zastřený pracovní poměr není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale rozhodujícím prvkem je faktický význam a obsah těchto vztahů (viz rozsudek ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021 - 53). V posuzované věci se jedná především o způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců žalobkyně.

[20] Ke specifikům agenturního zaměstnávání se Nejvyšší správní soud vyjádřil již např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28, v němž uvedl, že *„základním rozlišovacím znakem mezi 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.“*

[21] Nejvyšší správní soud nepochybně, že v přestupkovém řízení je to právě správní orgán, kdo má povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS).

[22] Při posouzení toho, zda se jednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání, či výkon dle smlouvy o dílo je rozhodující posoudit faktický stav, který panoval mezi zaměstnanci žalobkyně a firmou SORTTEAM. Lze si totiž představit také to, že žalobkyně mohla teoreticky plnit obsah smlouvy o dílo (předloženou správním orgánům jako důkaz). V takovém případě by však musela komplexně zajišťovat činnost související s plněním tohoto závazku. Musela by tedy především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich; sama je školit jak z hlediska prováděné práce, tak také z BOZP a následně nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli. Tomuto však nic nenasvědčuje.

[23] Kasační soud pak souhlasí se stěžovatelem, že dostatečně zjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Stěžovatel se řídil výše citovanou judikaturou

pokračování

a při posuzování otázky spáchání přestupku žalobkyní zjišťoval především faktický stav v dané věci. V napadeném rozhodnutí vycházel, stejně jako správní orgán I. stupně, zejména z výpovědí svědků. Těmi byli zaměstnanci žalobkyně, společnosti SORTTEAM, jednatel žalobkyně a zaměstnanci společnosti IME.

[24] Z těchto výpovědí pak vystavěl souvislou a přesvědčivou argumentaci, ze které vyplývalo, jakým způsobem se žalobkyně dopustila zmíněného přestupku. Nejvyšší správní soud pak ověřil, že ve spise jsou založeny protokoly o výslechu svědků, kterými správní orgány v rozhodnutích argumentovaly. Skutečnosti v nich uvedené pak svým obsahem také odpovídají odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů. Jednoznačně z nich pak plynou závěry správního orgánu I. stupně, že práci zaměstnancům žalobkyně přiděloval jiný subjekt (konkrétně zaměstnanec společnosti SORTTEAM), který na jejich práci taktéž dohlížel. Žalobkyně pak pouze poskytla požadovaný počet osob. Sama se nestarala o jejich proškolení, nezajišťovala jim dopravu na pracoviště, nepronajímala prostory ani prostředky potřebné k výkonu práce.

[25] Ze spisu také plyne závěr, že práci pak zaměstnancům žalobkyně zadával a také kontroloval pan B. (zaměstnanec společnosti SORTTEAM). Ten je také vozil do zaměstnání a zaškoloval ve výkonu práce a ohledně BOZP. Taktéž závěr, že žalobkyně sama nezařizovala pracovní plochu, pracovní pomůcky ani nezjišťovala způsob provádění kontrol dílů, zcela zřejmě plyne z jednotlivých protokolů o výslechu. Nenesla tak žádné náklady spojené s výkonem práce svých zaměstnanců (vyjma mzdových). Není taktéž zřejmé, že by jakkoliv odpovídala za provedené dílo jako celek.

[26] Stěžovatel, respektive správní orgán I. stupně, tak založil svůj závěr o spáchání přestupku žalobkyní zejména na výpovědích svědků. Konkrétně pak na výpovědi M. M., M. R., M. R., J. F. (všichni zaměstnanci IME), J. J. (jednatel SORTTEAM), S. B. (mistr SORTTEAM), L. P., A. J. (jednatel žalobkyně) a V. G. (zaměstnanec žalobkyně). Tyto výpovědi pak doplnil tvrzeními z protokolů o kontrole (zejména od zaměstnanců žalobkyně A. G. a D. S.)

[27] Z uvedených výpovědí a dalších důkazů založených ve správním spise (např. protokoly z kontrol provedených ve firmě IME) dospěly správní orgány k výše uvedeným závěrům, tedy k tomu, že zaměstnanci žalobkyně vykonávali v prostorách společnosti IME práci pro společnost SORTTEAM; její zaměstnanci pak pracovníkům žalobkyně zadávali práci, kontrolovali její průběh, prováděli školení BOZP a další činnosti.

[28] Stěžovatel tak správně zjišťoval skutkový stav s ohledem na skutečný výkon práce, tedy s ohledem na to, kdo řídil práci zaměstnanců, zadával jim práci a také ji kontroloval. Zmíněný závěr pak podpořil mimo jiné také neurčitostí formálně uzavřených smluv o dílo mezi žalobkyní a společností SORTTEAM a také velmi obecným zadáním prací v objednávce učiněné společností SORTTEAM. Taktéž přihlédl ke skutečnosti, že hrazené částky za zakázky za měsíce leden, únor a březen roku 2018 odpovídaly vždy přibližně částce 250 Kč za hodinu práce zaměstnance žalobkyně.

[29] Nejvyšší správní soud pak připouští, že důkaz rámcovou smlouvou o dílo, objednávkou služeb a obdobné úhrady plnění při přepočtu na hodinu práce zaměstnance jsou samy o sobě neurčité a bylo by je možné vykládat bez dalšího také ve prospěch

žalobkyně. Nicméně nesouhlasí s názorem krajského soudu v tom, že se jedná o klíčové důkazy, ze kterých je třeba vycházet. Jak plyne z výše uvedené judikatury správních soudů, rozhodujícím faktorem je faktický význam a obsah vztahů mezi žalobkyní a společností SORTTEAM, nikoliv jejich formální vymezení.

[30] Primárně tak při svém hodnocení vztahů vycházel z protokolů o výsledku a skutečností zjištěných při prováděných kontrolách u společnosti IME. Správně tak prokazoval a hodnotil zejména faktický stav věci. Na tom pak založil svůj závěr o zastřené zprostředkování zaměstnání. Formu a obsah smlouvy o dílo, objednávku služeb a způsob úhrady plnění vzal také v úvahu; použil je však podpůrně k dokreslení celkové situace.

[31] Jak ostatně plyne také z rozsudku č. j. 4 Ads 349/2021 - 53, nemusí se správní orgány zabývat každou skutečností podrobně (v daném případě se jednalo o rozlišení výrobků vyrobených jednotlivými zaměstnanci, jakým způsobem probíhalo jejich předávání a proces sepisování předávacích protokolů), ale je důležité, že zjištěné skutečnosti ve svém souhrnu svědčí o tom, že povaha činnosti zaměstnanců žalobkyně fakticky nepředstavovala vytváření díla pro stěžovatele.

[32] S přihlédnutím k obsahu spisu, provedeným důkazům a odůvodnění správních rozhodnutí má proto Nejvyšší správní soud za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, ze kterého pak mohl bez větších pochybností uzavřít, že se žalobkyně dopustila výše specifikovaného přestupku. Stěžovatel se tak správně zabýval zejména faktickou komplexností poskytovaných služeb žalobkyní. Dostatečně pak prokázal otázku, kdo práci zaměstnancům žalobkyně zadával, kontroloval a odpovídal za ni koncovému zákazníkovi.

[33] Krajský soud tedy pochybil, pokud uzavřel že správní orgány nezjistily skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodně pochybnosti. Kasační soud připouští, že nahlíženo na některé důkazy izolovaně, bylo by možné je vykládat ve prospěch žalobkyně; nicméně z provedeného dokazování a při hodnocení všech důkazů založených ve správním spise mohly správní orgány dospět k závěru o spáchání přestupku žalobkyní. Závěr krajského soudu byl v tomto ohledu nesprávný. Kasační soud proto napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[34] V něm se bude muset krajský soud zabývat žalobními body, přičemž je vázán závazným právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku, tedy že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Bude se tedy zejména v rámci žalobních bodů zabývat otázkou přiměřenosti pokuty uložené za daný přestupek. Tato otázka zůstala prozatím nezodpovězena.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[36] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. června 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu