



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **DAVcom s.r.o.**, IČ 06744044  
sídlem Michelská 966/74, 141 00 Praha  
zastoupený advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou  
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1 2020, č. j. 5663/1.30/19-5, sp. zn. S9-2019-163

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále také „inspektorát“) provedl dne 10. 4. 2018 kontrolu na pracovišti velkoskladu ovoce a zeleniny společnosti

Hortim – International, spol. s.r.o. (dále jen „Hortim“), na adrese Kšírova 242, 619 00 Brno. Dále dne 14. 5. 2018 provedl kontrolu na pracovišti výrobního závodu společnosti RACIO s.r.o. (dále jen „RACIO“), na adrese Národního hrdinů 3146/22B, 690 02 Břeclav. Dne 30. 8. 2018 inspektorát provedl kontrolu na pracovišti Kovolit, a.s. (dále jen „Kovolit“), na adrese Nádražní 344, 664 42 Modřice. Všechny kontroly proběhly podle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a podle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

2. Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2019, č. j. 7886/9.30/19-6, sp. zn. S9-2019-163, inspektorát uznal žalobce vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti (výrok I.), a uložil mu za to podle § 35 písm. b) a podle § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), pokutu ve výši 730 000 Kč (výrok III.). Týmž rozhodnutím uložil žalobci povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (výrok IV). Řízení o přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti inspektorát v souladu s § 86 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona zastavil, neboť spáchání přestupku nebylo obviněnému prokázáno (výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně).
3. Žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal blanketní odvolání co do výroku I., III. a IV., které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

## II. Argumentace žalobce

4. Žalobce ve včas podané žalobě navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí inspektorátu zrušil. Napadené rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelné a rozhodnutím žalovaného, jakož i rozhodnutím správního orgánu I. stupně, se cítí přímo zkrácen na svých právech.
5. K závěru o zastřeném zprostředkování zaměstnání došel inspektorát na základě listinných důkazů, přičemž rozhodujícím důkazem se stal protokol o kontrole ze dne 22. 1. 2019, č. j. 11634/9.71/18-22. Jeho součástí byla mimo jiné i písemná poskytnutí součinností sepsaná v jednotlivé dny kontrol (10. 4. 2018 ve společnosti Hortim, 14. 5. 2018 ve společnosti RACIO a 30. 8. 2018 ve společnosti Kovolit). Žádná z daných osob nebyla při kontrole v žádném pracovněprávním vztahu či jiném vztahu k žalobci. Inspektorát tak vycházel pouze z protokolu o kontrole, čemuž nasvědčuje i míra prostoru, která mu byla poskytnutá v rámci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se důkazní síly protokolu o kontrole jakožto jediného důkazního prostředku. Má za to, že správní orgán I. stupně nesplnil povinnost prokázat, že v daném případě jde o zastřený pracovněprávní vztah.
6. Správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s § 3 a § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Z toho důvodu nelze vůči žalobci dovozovat spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně jakož i rozhodnutí žalovaného je třeba považovat za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů rozhodnutí.
7. Inspektorát namísto výslechu osob, činí důkazem příslušný protokol o kontrole a následně využívá informací vycházejících z poskytnutých součinností. Tímto postupem je žalobci odepřena možnost klást dotazy daným osobám, prostřednictvím kterých by bylo možné získat svědectví svědčící o opaku.

8. Postup správního orgánu I. stupně byl v zásadním rozporu se základními principy správního řízení a popíral práva obviněného, která mu zaručuje jak správní řád, tak i ostatní procesní předpisy. Přestupkové řízení bylo omezeno na provedení důkazů listinami založenými ve správním spise. Následné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vychází výrazně z poskytnutých součinností třetích osob, přičemž tyto osoby nebyly v zaměstnaneckém či jiném vztahu k žalobci. Zároveň žádná z těchto osob nebyla v rámci správního řízení vyslechnuta za řádného poučení jako svědek.
9. Pro sepis poskytnutých součinností tak nebyly splněny zákonné požadavky dle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu. Tyto osoby byly vůči kontrolujícímu v postavení povinné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu. Součinnost od povinné osoby však lze požadovat jen v případě, kdy ji nelze zajistit prostřednictvím kontrolované osoby viz § 10 odst. 3 kontrolního řádu. Z žádného listinného důkazu nelze dovodit, že by potřebná součinnost nemohla být zajištěna prostřednictvím kontrolované osoby. Nelze tak přihlížet k daným písemným součinnostem, neboť pro jejich vyhotovení nebyly splněny zákonné předpoklady. Tato skutečnost způsobuje nezákonnost samotného protokolu o kontrole, který nemohl sloužit jako důkaz pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
10. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného a společně s ním i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Argumentace žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout.
12. Setrval na závěrech vyslovených v napadeném rozhodnutí a v podrobnostech odkázal na jeho odůvodnění a na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, zejména na jeho strany 10-16. Má za to, že jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
13. K námitce žalobce směřující vůči protokolu o kontrole uvádí, že se nejedná o jediný důkaz. Odkázal na protokol o provedení důkazů listinou ze dne 28. 3. 2019, č. j. 7886/9.30/19-4, obsahující seznam provedených listinných důkazů. K provedení důkazů došlo za přítomnosti žalobce, respektive jeho zástupce, který se k věci nijak nevyjádřil, ani nenavrhoval doplnění důkazů.
14. Žalovaný neshledává, že by poskytnutí součinností při kontrole od osob odlišných od žalobce bylo v rozporu s kontrolním řádem. Postupem správních orgánů tak nebylo žalobci odňato žádné jeho právo.

### IV. Posouzení věci soudem

15. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, včetně postupu předcházejícího jeho vydání, v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/ 2002 Sb., soudního řádu správního, dále též „s. ř. s.“). Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (*ex offico*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
16. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
17. Dospěl k názoru, že žaloba **není důvodná**.

#### IV. A) Skutková zjištění

18. Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti.
19. V předmětné věci patří mezi klíčové důkazy záznamy o zjištění na místě včetně fotodokumentace či rozložení místa pracoviště, ve kterých zaměstnanci inspektorátu popsali kontrolu na pracovištích. Jedná se o záznam ze dne 10. 4. 2018 (pracoviště Hortim), záznam ze dne 14. 5. 2018 (pracoviště RACIO) a záznam ze dne 5. 9. 2018 (pracoviště Kovolit). Ve zkratce lze kontroly shrnout následovně:

##### *i. Kontrola ve společnosti Hortim*

20. Kontrola ve společnosti Hortim proběhla dne 10. 4. 2018 ve velkoskladu ovoce a zeleniny. Pracoviště je velká hala, po jejímž prostoru jsou rozestavěny 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, z nichž dva zaměstnanci, konkrétně pan A. D. a paní E. P. T. byli zaměstnanci žalobce. Pracovali u stolu/úseku papriky; pan A. D. vážil bedny s paprikou a paní E. P. T. skládala papriky do krabice. Bedýnky se zeleninou nebyly nijak označeny. Nebylo tedy možné následně rozlišit, který zaměstnanec a od které společnosti dané zboží zabalil.
21. Společnost Hortim dne 22. 3. 2018 uzavřela se žalobcem rámcovou smlouvu o poskytování služeb, jejíž předmět byl vymezen jako:
  1. úklidové práce (údržba prostor)
  2. třídění odpadů
  3. balení zboží (úprava zboží)
  4. opravy, čištění a likvidace obalů.
22. V rámci řízení o kontrole poskytli inspektorátu součinnost pan Mgr. J. K. – manažer bezpečnosti společnosti Hortim, který měl na starosti zajištění spolupráce s jinými subjekty, pan R. K. – skladník a pan R. P. – vedoucí provozního střediska přípravna, tranzit, KG sklad. 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. 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. 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.

##### *ii. Kontrola ve společnosti RACIO*

23. Kontrola ve společnosti RACIO proběhla dne 14. 5. 2018, přičemž do seznamu kontrolovaných fyzických osob bylo zapsáno 24 osob, přičemž 14 z nich byli cizinci. Tři osoby byli zaměstnanci žalobce, konkrétně paní J. K. T., paní M. B. a paní É. B. První dvě jmenované pracovaly ve 4. patře – máčirně; obě máčely kukuřičné korpusy v čokoládě,

nicméně J. T. uvedla, že dělá úklid. Ě. B. pracovala ve 3. patře – balení suché kukuřice, přičemž obsluhovala stroj na balení kukuřičných koleček.

24. Společnost RACIO dne 28. 2. 2018 uzavřela se žalobcem rámcovou smlouvu o dílo, jejíž předmět byl vymezen obecně s tím, že přesná specifikace, rozsah díla a termín jeho provádění bude vždy obsahem konkrétní objednávky objednatele akceptované zhotovitelem (konkrétní smlouva o dílo). V objednávce č. 1 byl sjednán běžný úklid specifikovaných objektů s prováděným obdobím od 1. 3. do 31. 3. 2018. Objednávka č. 2 byla specifikována obdobně s prováděným obdobím od 1. 4. 2018 do 30. 4. 2018 a objednávka č. 3 taktéž, s prováděným obdobím od 1. 5. do 31. 5. 2018.
25. V rámci řízení o kontrole poskytli inspektorátu součinnost pan T. N. – vedoucí výroby, paní E. K. – vedoucí personálního oddělení a paní M. T. – asistentka vedoucího výroby. Pan N. sdělil, že paní M. B. a paní Ě. B. nyní uklízí; zda byly na lince, si není jistý. Paní K. uvedla, že třetí subjekty jsou oslovovány z důvodu navýšení kapacit zakázek a nedostatku vlastních personálních kapacit. Paní T. sdělila, že s cizími společnostmi spolupracují, protože mají nedostatek vlastních zaměstnanců. Pro výrobu je to společnost NIZMAL s.r.o. a pro úklid je to společnost Petros s.r.o. Plánovačka ví, kolik na 3, 6, 9 týdnů dopředu bude potřeba dorovnat jejich zaměstnanců agenturními zaměstnanci včetně cizinců. Společnost RACIO má nepřetržitý provoz ve 12 hodinových směnách. K výrobě uvedla, že cizí firma má pronajatou kukuřičnou a čokoládovou linku a na těch pracují pouze nekmenoví zaměstnanci. Pokyny k práci má sepsané jejich šéf (pan S.) od společnosti RACIO. Na celý provoz dohlíží směnařka, která se v případě problému obrací na paní T. K úklidu sdělila, že mají harmonogram, které prostory a jak často se mají uklízet, přičemž je stabilně pět osob na každou směnu.

*iii. Kontrola ve společnosti Kovolit*

26. Kontrola ve společnosti Kovolit proběhla dne 30. 8. 2018 ve všech výrobních halách nacházejících se na pracovišti. Cizinci byli při výkonu práce kontrolováni na dvou místech, přičemž zaměstnanci žalobce byli kontrolováni v „tlakové slévárně“. Jednalo se celkem o 13 osob v zaměstnaneckém poměru k žalobci.
27. Společnost Kovolit dne 28. 2. 2018 uzavřela se žalobcem rámcovou smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo ujednání podmínek, za kterých budou uzavírány dílčí smlouvy o dílo formou objednávek. Na základě dílčích smluv o dílo měl žalobce provádět dílo – ostříhování náلتků a ruční opracování odlitků. Dále mezi sebou žalobce a společnost Kovolit uzavřeli dne 28. 2. 2018 smlouvu o pronájmu plochy a zařízení sloužícího k podnikání.
28. V rámci řízení o kontrole poskytli inspektorátu součinnost pan Ing. E. M. – předseda představenstva kontrolované osoby, pan M. H. – tryskáč (příprava odlitků na povrchovou úpravu pískování), pan J. Š. – výstupní kontrolor, paní M. F. – dispečerka a zaměstnanec žalobce paní H. T. Pan M. uvedl, že neví, z jakého důvodu na pracovišti působí agentura Lumenstar a další subjekty na základě smlouvy o dílo, neboť tyto záležitosti vyřizuje personální útvar. Nevěděl, pro koho pracovali v „obrovně“ cizinci, kteří byli kontrolováni; firmy nezná, neboť to má v kompetenci někdo jiný. Spolupráci s ostatními firmami má na starost paní Ing. R. H; před ní to měl na starosti pan Ing. Z. P. (nyní dělá na správě procesů).

29. Pan Hirsch uvedl, že pracuje na ranní a odpolední směny. Docházka je vedena elektronicky stejně jako u agenturních zaměstnanců (mají elektronickou kartu, prostřednictvím které se přihlašují na vrátnici při vstupu do areálu). Práci přiděluje a kontroluje mistr V. K. (pracovník společnosti Kovolit), který ji přiděluje a kontroluje i zaměstnancům třetích subjektů. Na lince pracuje se zaměstnanci třetích subjektů, které ale nezná jmény a dále s paní S. a panem H. Zaměstnanci třetích subjektů vykonávají stejnou práci jako on, nemají vyčleněno zvláštní místo. Pracují dohromady a vzájemně se zastupují. Pan Š. uvedl stejně jako pan H., že pracuje na ranní a odpolední směny a docházka je vedena elektronicky stejně jako u agenturních zaměstnanců s tím, že agenturní zaměstnanci a pracovníci třetích subjektů mají různou pracovní dobu. Práci přiděluje a kontroluje mistr pan P. M., paní J. R., a to i pracovníkům třetích subjektů. Pracovníci žalobce vykonávají stejnou práci jako on, tedy výstupní kontrolu a balení před expedicí. Pracují dohromady, nemají vyčleněné samostatné místo a vzájemně se zastupují.
30. Paní Fraňková popsala, že obě firmy mají vyhrazeno své vlastní pracoviště. Češi s nimi nyní nepracují. Pokyny pracovníkům firmy Lumestar a žalobce dává ona každé ráno (dle toho co Kovolit potřebuje udělat) s tím, že žádný cizinec nedělá každý den na stejném místě. Pošle je tam, kde je potřeba, v rámci vyhrazeného pracoviště. Cizinci pracují i na jiných pracovištích. O tom, zda pracují na vyhrazeném pracovišti nebo mimo něj, rozhoduje ona. Pracovníci žalobce a Lumestar pracují v hale č. 3 a 4, což je velká hala rozdělená na 3 části. Ona provádí kontrolu pracovníků. Se žalobcem komunikuje prostřednictvím pana D., který jezdí na pracoviště a ptá se na své pracovníky. Vede evidenci pracovní doby. Cizinci si cvaknou příchod a odchod, přičemž ona to kontroluje. Závěrem shrnula, že zaměstnanci společnosti Kovolit a třetích subjektů vykonávají stejnou práci.
31. Paní T. sdělila, že pracuje pro žalobce, přičemž vykonává kontrolu před balením. Na pracovišti byla druhý den, na 3 hodiny denně. Uzavřenou smlouvu nemá a práci si jenom zkouší. Práce se jí však nelíbí, a proto ji dělat nebude. Práci jí přiděluje mistr Kovolitu paní J. R. Na lince pracuje dohromady s A. a Čechy, které nezná jmény; také dělají kontrolu.

#### *iv. Správní řízení*

32. Kontrola byla ukončena dne 22. 1. 2019 protokolem o kontrole, č. j. 11634/9.71/18-22, proti kterému žalobce podal dne 20. 2. 2019 námitky. Správní orgán I. stupně námitky žalobce zamítl, neboť mu byly doručeny po stanovené lhůtě 15 dnů od doručení protokolu o kontrole (doručen žalobci byl 1. 2. 2019). V návaznosti na to správní orgán dne 10. 3. 2019 zahájil správní řízení pro možné spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) a písm. g) zákona o zaměstnanosti. Současně byl žalobce informován o tom, že dne 28. 3. 2019 dojde k provedení důkazů.
33. Dne 28. 3. 2018 provedl inspektorát za přítomnosti zástupce žalobce dokazování v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu tak, že listinné důkazy přečetl (protokol o provedení důkazů, č. j. 7886/9.30/19-4). Zástupce žalobce při daném jednání nenavrhl provedení dalších důkazů. Zároveň byl informován o možnosti doložit osobní a majetkové poměry žalobce. Inspektorát stanovil žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve stanovené lhůtě. K provedeným důkazům ani k věci samé se žalobce nevyjádřil.
34. Vzhledem k tomu, že žalobce nevyužil svých procesních práv a ničeho nedoložil, vydal inspektorát rozhodnutí, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst.

1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Inspektorát po zhodnocení provedených důkazů neměl důvodné pochybnosti o tom, že se obviněný dopustil přestupku spočívajícího v zastřeném agenturním zaměstnávání. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgán definoval pojem agenturní zaměstnávání a dále zhodnotil, zda činnost žalobce v nyní projednávané věci mohla být agenturním zaměstnáváním, poskytováním jiných služeb či poskytováním plnění z rámcových smluv o dílo. Správní orgán prvního stupně věc uzavřel s tím, že nemá důvodné pochybnosti o tom, že žalobce fakticky vystupoval jako agentura práce, dodával své pracovníky společnosti Hortim, RACIO a Kovolit, resp. najímal pracovníky za tím účelem, aby zajišťovali provoz pracovišť v uvedených společnostech. Uvedené závěry potvrdil žalovaný v napadeném rozhodnutí.

#### IV. B) *Námítka nepřezkoumatelnosti*

35. Vzhledem k tomu, že žalobce uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž by soud byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).
36. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil s argumentací a závěry uvedenými v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Platí přitom, že na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je v rámci soudního přezkumu pohlíženo jako na jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011-92). To v prvé řadě znamená, že případné nedostatky v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí může napravit druhostupňový orgán. V druhé řadě z tohoto pravidla plyne, že druhostupňový orgán nemusí slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně, jestliže se s ní ztotožní. A právě k této situaci došlo v nyní projednávané věci.
37. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí nejprve popsal průběh kontroly, kterou provedl u společností Hortim dne 10. 4. 2018, RACIO dne 14. 5. 2018 a Kovolit dne 30. 8. 2018. Následně specifikoval jednotlivé důkazy, ze kterých při svém závěru o spáchání přestupku vycházel. Citoval právní předpisy dopadající na projednávanou věc a podrobně se věnoval agenturnímu zaměstnávání, resp. poskytování služeb jedním subjektem druhému a rámcovými smlouvami. Dospěl k závěru, že žalobce zprostředkoval zaměstnání vymezeným osobám u výše uvedených společností, aniž by pro zprostředkování zaměstnání měl potřebné povolení. Jeho závěry jsou podrobně a srozumitelně odůvodněné.
38. Žalobce následně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, respektive proti výroku I., III. a IV. podal blanketní odvolání, které ani přes výzvu správního orgánu nedoplnil.
39. I z tohoto důvodu bylo rozhodnutí žalovaného obecnější, neboť nereagovalo na žádné konkrétní odvolací námítka. Žalovaný přezkoumal rozhodnutí v intencích § 89 odst. 2 správního řádu a ztotožnil se se závěry správního orgánu I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí stručně, avšak konkrétně konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je plně přezkoumatelné, a že zjištěný skutkový stav je dostatečný pro vyslovení závěru o spáchání přestupku.

40. Soud má za to, že žalovaný přezkoumatelným způsobem uvedl, z jakých důvodů považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně za souladné se zákonem. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí převzal plně srozumitelné a řádně odůvodněné závěry správního orgánu I. stupně, nebylo jeho povinností uvedené závěry v rozhodnutí opětovně opakovat; v podrobnostech na ně postačilo odkázat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, publikované pod č. 3668/2018 Sb. NSS, body 30 a 31).
41. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak není důvodná.

#### IV. C) Zastřené zprostředkování zaměstnání

42. Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobce se závěry správních orgánů, že se žalobce dopustil přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
43. 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)“.
44. Zprostředkováním zaměstnání se podle § 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“.
45. Ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti praví, že „právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřené zprostředkování zaměstnání umožní.“.
46. Základním znakem zprostředkování zaměstnání je výkon práce pro osobu odlišnou od formálního zaměstnavatele, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení [viz § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti]. Existenci závazkového vztahu mezi žalobcem a společnostmi Hortim/RACIO/Kovolit žalovaný ani inspektorát nezpochybňovali. Od názoru žalobce se lišili pouze v interpretaci skutečného obsahu tohoto závazku. Spor je tedy o to, zda v rámci výkonu této závislé práce – zjednodušeně řečeno – podléhá řízení práce zaměstnanců žalobci či společností Hortim/RACIO/Kovolit, tj. zda činnost žalobcových zaměstnanců v prostorách společností Hortim/RACIO/Kovolit je závislou prací pro žalobce, nebo pro tyto společnosti, přičemž žalobce fakticky vystupuje pouze jako pracovní agentura zprostředkující zaměstnání, tj. *de facto* pronajímá pracovní sílu.
47. Soud souhlasí se správními orgány, že podstatné pro posouzení toho, zda se v daném případě jednalo o provádění díla či o zastřené zprostředkování zaměstnání, byl zjištěný skutkový stav, nikoliv jeho smluvní vymezení.
48. Smlouva o dílo, tak jak je upravena v § 2586 a násl. občanského zákoníku, představuje velmi flexibilní typ smlouvy umožňující rozmanité vymezení poskytovaného plnění a rozložení vzájemných povinností objednatele a zhotovitele. Zákon navíc přímo upravuje možnost poskytnutí výrobních prostředků objednatelem, umožňuje objednateli ukládat příkazy i stanovit způsob provádění díla.
49. 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.

50. Pro zastřené zprostředkování zaměstnání je naopak typické, že objednatel dle smlouvy o dílo přiděluje zaměstnancům zhotovitele práci, určuje jim pracovní úkoly, organizuje je, řídí a vykonanou práci kontroluje.
51. 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, zhodnocení, kde a v jakém čase je dílo prováděno, kým a za použití jakých prostředků, jaká je specializace zhotovitele, délka trvání spolupráce, odlišitelnost kmenových zaměstnanců od zaměstnanců zhotovitele, poskytování pracovních pomůcek, způsob vyplácení mezd, zajištění školení BOZP apod.
52. 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.“*
53. 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 (dílem 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.
54. Účastníci se shodují v tom, že jmenovaní zaměstnanci žalobce skutečně na pracovištích vykonávali práci. Rozcházejí se však v otázce povahy této práce. Inspektorát a žalovaný dospěli k závěru, že jmenovaní zaměstnanci *de facto* vykonávali závislou práci pro společnosti Hortim, RACIO a Kovolit. Nebyl tak rozdíl mezi kmenovými zaměstnanci, zaměstnanci žalobce a zaměstnanci jiných společností.
55. Není sporu o tom, že se zaměstnanci žalobce v době kontroly nacházeli na pracovišti. Soud shlédl seznamy kontrolovaných fyzických osob na jednotlivých pracovištích společnosti Hortim, RACIO a Kovolit, které inspektorát v rámci kontroly ztotožnil na pracovištích. Z nich vyplývá, že se na zmíněných pracovištích vedle zaměstnanců žalobce nacházeli také pracovníci jiných společností.
56. Ve společnosti Hortim pan A. D. vážil bedny s paprikou a paní E. P. T. skládala papriky do krabice spolu s dalšími zaměstnanci jiných společností (viz list č. 4 spisu správního

orgánu – fotodokumentace, jež je součástí záznamu o kontrole ze dne 10. 4. 2018). Na pracovišti se nenacházela žádná vedoucí osoba žalobce, která by výhradně svým zaměstnancům organizovala práci. Dle vyjádření zaměstnanců Hortim by tato organizace ani nebyla možná, neboť společně se zaměstnanci žalobce pracovalo na úseku paprik dalších 20 osob jiných společností. Společnost Hortim fakticky nevyčlenila činnost pouze pro žalobce, ale vyčlenila práce, které pod dohledem pana P. měli vykonávat pouze zaměstnanci ostatních společností společně (viz str. 15 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Vytríděné a zabalené papriky byly výsledkem spolupráce všech osob nacházejících se na pracovišti. Je tedy možné uzavřít, že žalobce na pracovištích práci jeho zaměstnanců neorganizoval, nekontroloval ani jinak neurčoval. Reálně tak služba poskytovaná žalobcem spočívala v poskytnutí pracovní síly a její integraci do pracovního kolektivu společnosti Hortim. Tento vztah se pouze účelově tvářil jako vztah založený smlouvou o poskytnutí služeb. Soud jej proto posoudil jako formální způsob, jak zastrčit zprostředkování zaměstnání.

57. Ve společnosti RACIO se zaměstnanci žalobce podíleli na výrobě, nikoliv pouze na úklidu, který byl předmětem dílčích objednávek na základě rámcové smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobcem a RACIO. Z poskytnuté součinnosti paní T. navíc vyplývá, že na úklidu spolupracují se společností Petros s.r.o. Zaměstnankyně žalobce, paní T. a paní B. při kontrole máčely kukuřičné korpusy v čokoládě. Paní B. obsluhovala stroj na balení kukuřičných koleček. Ani v případě této kontroly se na místě nenacházela vedoucí osoba žalobce, která by zajišťovala organizaci práce, kontrolu jeho zaměstnanců či dávala k práci pokyny. Ze součinnosti paní T. vyplývá, že na celý provoz dohlíží směnařka. Ani v tomto případě tak nelze na službu poskytovanou žalobcem hledět jako na vztah založený smlouvami o dílo. Není možné rozlišit, co v daném případě mělo být daným dílem, neboť zaměstnanci žalobce bylo zapojeni do výrobního procesu společnosti RACIO, nezpracovávali samostatně konkrétní dílo.
58. Soud dává za pravdu inspektorátu, že žalobce dodával pracovní sílu v podobě vlastních zaměstnanců i ve společnosti Kovolit. Z úředního záznamu založeného na listu č. 53 správního spisu vyplývá, že kontroloři v rámci kontroly obdrželi kontakt na odpovědného pracovníka žalobce, pana M. P. Pan P. byl kontaktován telefonicky, přičemž sdělil, že se na pracovišti nenachází nikdo, kdo by mohl předložit doklady prokazující pracovněprávní vztah ke kontrolovaným fyzickým osobám. Pan P. se na pracovišti v době kontroly nenacházel, ale sdělil, že na pracoviště dojde. Zaměstnanci žalobce byli při kontrole zjištěni při pracích, které byly součástí výrobního a zpracovatelského procesu společnosti Kovolit. Nemohlo se tedy jednat o vyčleněnou činnost, kterou by zabezpečoval žalobce pouze svými zaměstnanci. V rámci poskytnutí součinnosti navíc paní T. sdělila, že práci jí přidělují a kontrolují zaměstnanci společnosti Kovolit, přičemž vyhrazené místo na pracovišti nemají. Paní F. v rámci poskytnuté součinnosti sice sdělila, že předmětní zaměstnanci mají vyhrazené pracovní místo, avšak vzápětí tvrdila, že žádný cizinec nedělá každý den na stejném místě, ale tam, kde je zrovna potřeba, o čemž rozhoduje ona. Inspektorát také podotkl, že obdobné práce, jako vykonávali zaměstnanci žalobce, vykonávali na pracovišti společnosti Kovolit také dočasně přidělení zaměstnanci agentury práce. Soud konstatuje, že i v tomto případě dodával žalobce společnosti Kovolit pouze pracovní sílu. Nešlo tak o zhotovování díla či poskytování služby, neboť není možné určit, co by daným dílem či službou bylo.

59. Provedené důkazy tedy podle soudu poskytují dostatečný podklad pro závěr, že zaměstnanci žalobce vykonávali práci pro společnosti Hortim/RACIO/Kovolit, a že byli úkolováni zaměstnanci uvedených společností ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
60. Správní orgán prvního stupně dostatečným způsobem prokázal, že rámcová smlouva o dílo uzavřená mezi žalobcem a společnostmi RACIO/Kovolit a rámcová smlouva o poskytování služeb mezi žalobcem a společností Hortim byla pouze zastřeným právním jednáním. Skutečnou podstatou ujednání bylo poskytnutí pracovní síly, tedy agenturní zaměstnávání. Žalobce neměl vyčleněnou jednu konkrétní činnost, kterou by celou komplexně zpracoval pro společnost Hortim/RACIO/Kovolit a za ni odpovídal. Nešlo tedy o outsourcing (dodávku celé činnosti), ale o zprostředkování pracovní síly podle konkrétních potřeb a rozsahu stanoveného výrobním oddělením Hortim/RACIO/Kovolit (přiměřeně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2014, č. j. 7 Ad 12/2011-77).
61. Soud se tak plně ztotožnil se správními orgány, že v daném případě bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
62. Žalobci nelze přisvědčit v tom, že jediným důkazem v přestupkovém řízení byl protokol o kontrole ze dne 22. 1. 2019, č. j. 11634/9.71/18-22. Ze správního spisu vyplývá, že inspektorát a následně v rámci odvolacího řízení i žalovaný vycházeli nejen z uváděného protokolu kontrole, ale také z dalších listin, například z předložených faktur, rámcových smluv a jednotlivých objednávek. Žalobce byl v rámci oznámení o zahájení přestupkového řízení vyrozuměn o provádění dokazování, které proběhlo 28. 3. 2019 za účasti jeho zástupce. Jednotlivé listinné důkazní prostředky tak byly provedeny za přítomnosti žalobce zástupce, jež měl možnost se k jednotlivým důkazům vyjádřit, případně navrhnout provedení dalších důkazů. Tohoto práva však žalobce nevyužil, ačkoliv o tom byl poučen v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. V daném správním řízení tak správní orgány vycházely nejen z protokolu o kontrole, ale i z dalších důkazů, jak vyplývá nejen z rozhodnutí inspektorátu, ale i z rozhodnutí žalovaného. Důležitý pro závěr správních orgánů byl i obsah rámcových smluv, neboť bylo zjištěno, že činnosti reálně vykonávané zaměstnanci žalobce na jednotlivých pracovištích jim neodpovídaly. Správní orgán měl za to, že ze shromážděných důkazů lze učinit přesvědčivý závěr o spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
63. K argumentaci žalobce, že mu nebylo umožněno klást otázky osobám, z jejichž součinností správní orgán vycházel, soud uvádí, že žalobce nenavrhl v rámci prováděného dokazování výslech žádného svědka. Inspektorátu nelze dávat k tíži, že doplnění dokazování svědeckými výpověďmi neprováděl z úřední činnosti, byl-li skutkový stav věci zjištěn dostatečně již ze shromážděných listinných důkazů a postačoval pro učinění závěru o spáchání přestupku. Předmětný protokol o kontrole, jež obsahuje informace z poskytnutých součinností, byl navíc jako důkaz proveden za přítomnosti žalobce zástupce.
64. Pokud jde o žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, jež vychází z judikátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120, soud konstatuje, že ten se týkal znaků nelegální práce, tedy jinou otázkou než je předmětem tohoto řízení. I skutková stránka daného správního řízení byla jiná, neboť v rámci řízení účastníci nebyli vůbec vyrozuměni o záměru

správního orgánu provést důkaz listinnou mimo jednání, přičemž o provedení důkazů správní orgán nese-psal ani protokol, čímž byla odepřena možnost danému subjektu vyjádřit se k prováděnému důkazu. Taková situace v nynějším případě nenastala.

65. K použitelnosti protokolu o kontrole a jednotlivých poskytnutí součinností podle § 8 písm. f) kontrolního řádu soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-29, z něhož plyne, že „v daném případě je však podstatné, že se jednalo o vyjádření podané při kontrole, které se stalo součástí protokolu o kontrole, přičemž proti němu se na rozdíl od podaného vysvětlení lze bránit. V rozhodné době mohla kontrolovaná osoba požádat o přezkoumání protokolu podle § 41 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a podle odst. 2 téhož ustanovení mohla proti výsledku přezkoumání podat námitky (pozn. NSS: nyní tak může učinit podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád); stěžovatel tehdejší zákonné možnosti přezkumu protokolu také využil.“ V daném řízení sice žalobce podal námitky proti protokolu o kontrole, avšak ty byly inspektorátem zamítnuty, neboť byly podány až po uplynutí zákonem stanovené lhůty k podávání námitek. Nynější námitky směřující proti protokolu o kontrole jsou tak opožděné a nelze se jimi věcně zabývat. Navíc porušení § 8 písm. f) kontrolního řádu žalobce ani v opožděně podaných námitkách proti protokolu o kontrole nenamítal; jeho argumenty směřovaly proti závěrům o výkonu nelegální práce (v tomto rozsahu však bylo následně přestupkové řízení výrokem II. prvostupňového rozhodnutí zastaveno).
66. Nad rámec výše uvedeného nicméně soud doplňuje, že poskytnutí součinností dle § 8 písm. f) kontrolního řádu osobami povinnými bylo v daném případě využito pro zjištění skutečného stavu věci. Žalobce, coby kontrolovaná osoba by z povahy věci nepodal informace, jež byly poskytnuty jednotlivými osobami v rámci součinnosti. Žalobci byl dán v rámci prováděného dokazování prostor pro uplatnění jeho práv. Mohl využít svého práva vyjádřit se k provedeným důkazům, zejména k protokolu o kontrole, případně navrhnout provedení dalších důkazů. To však neučinil. Zůstal-li žalobce po celou dobu správního řízení pasivní a nové důkazy nenavrhl, nemůže nyní s úspěchem v podané žalobě tvrdit, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn nebo že správní orgány byly povinny provádět další důkazy z úřední povinnosti.
67. Soud tak uzavírá, že z protokolu o kontrole mohl být použit jako důkaz v rámci správního řízení a bylo možné vycházet i z poskytnutých součinností, které v něm byly zachyceny.
68. Námitka tak není důvodná.
69. K uložené pokutě soud z úřední povinnosti dodává, že v době od vydání napadeného rozhodnutí do rozhodování soudu nedošlo ke změně právní úpravy, která by byla pro žalobce příznivější (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS).

## V. Závěr a náklady řízení

70. Na základě výše uvedených skutečností soud žalobu žalobce zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
71. 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.

72. 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 (žalovaný ani náhradu nákladů řízení nepožadoval, viz vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 26. 3. 2020). Soud proto rozhodl, že se žalovanému v řízení náhrada nákladů řízení nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

#### **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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. února 2022

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu