



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **DVANÁCTKA, s. r. o.**  
sídlem Mezníkova 262/2, Brno  
zastoupeného advokátem JUDr. Petrem Navrátillem  
sídlem Joštova 4, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2020, čj. 6171/1.30/20-4

**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 jen „inspektorát“) rozhodnutím ze dne 22. 6. 2020, čj. 2494/9.30/20-9 uznal žalobce vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, uložil žalobci pokutu ve výši 180 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč (dále též „rozhodnutí o přestupku“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že v období

od 1. 10. 2018 do 5. 3. 2019 pronajal společnosti SIGNUM spol., s. r. o., na pracoviště Nádražní 32/41, Hustopeče, čtyři pracovníky bez povolení ke zprostředkování zaměstnání.

2. Odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 7. 12. 2020.

## II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť je založeno na nesprávných skutkových závěrech vycházejících z provedené kontroly. Žalovaný uzavřel, že žalobce zprostředkoval zaměstnání čtyřem pracovníkům, aniž by tento závěr podporoval zjištěný skutkový stav. Určení doby trvání přestupku je nepřesné, jelikož zjištěné podklady se týkají období od ledna 2019. Dále jsou tvrzené skutečnosti (zjištěné z neúplných dokladů a vyjádření slyšených osob) v rozporu s vysvětlením a informacemi, které inspektorátu poskytl jednatel žalobce D. Žalobce má v prostoru společnosti SIGNUM pronajatu část výrobní haly a skladu, vše je řádně označeno a v těchto prostorách je umístěn stroj a další nástroje, které využívají pracovníci žalobce. Zaměstnanci žalobce realizovali objednávky pro několik subjektů, nejen pro společnost SIGNUM. Vyjádření zaměstnanců společnosti SIGNUM, kteří vypovídali o režimu pracovníků žalobce, se tak dotýkalo pouze zakázek pro tuto společnost. Tito zaměstnanci neměli povědomí o tom, jakým způsobem realizují zaměstnanci žalobce zakázky pro jiné společnosti. Stejně tak ochranné pomůcky svým zaměstnancům zajišťoval právě žalobce. Výtka žalovaného o evidenci docházky a pracovní doby je nedůvodná, jelikož společnost SIGNUM musí monitorovat celé své pracoviště z důvodu ochrany svého majetku – proto eviduje též docházku zaměstnanců žalobce, to však jen pro bezpečnostní účely. Skutkové závěry žalovaného jsou proto zavádějící, zaměstnanci žalobce pracují v průběhu pracovní doby na více zakázkách pro různé obchodní partnery žalobce. Nelze ani přesně rozlišit, jakou dobu pracoval zaměstnanec na určité zakázce. Pokud jde o zakázku pro společnost SIGNUM, její kontrolní pracovníci přebírají hotové výrobky. Mohou samozřejmě kontrolovat též výrobní proces, což je dáno tím, že se společnost žalobce a SIGNUM nachází ve společném areálu. Verzi žalobce správní orgány nevyvrátily.
4. Pokuta ve výši 180 000 Kč není přiměřená, neboť jde o první přestupkové řízení žalobce na úseku zaměstnanosti. Žalovaný nezohlednil polehčující okolnosti, kterými jsou: bezúhonnost, sporná činnost se týkala pouze několika zaměstnanců a dobrá víra žalobce v jím zvolený postup. Žalovaný navíc chybně vycházel z celkového obratu žalobce, aniž by zohlednil výkaz zisku a hospodářskou situaci související s útlumem odvětví kvůli pandemii COVID-19.

## III. Argumentace žalovaného

5. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

## IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.

## 7. Žaloba **není důvodná.**

### *Skutková zjištění*

8. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu (v němž soud ověřoval skutečnosti, které byly podle žalobce sporné), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
9. Inspektorát zahájil 5. 3. 2019 kontrolu podle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a podle § 125 a § 126 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů. Výsledky kontroly inspektorát shrnul v protokolu o kontrole ze dne 17. 5. 2019, čj. 7691/9.71/19-8, za kterého se ve stručnosti podává následující.
10. Dne 5. 3. 2019 inspektorát provedl kontrolu na pracovišti SIGNUM na adrese Nádražní 32/41, Hustopeče, a přitom zjistil na pracovišti 4 zaměstnance žalobce – V. K., M. Z., Y. M. a O. M. V době kontroly pracovali zaměstnanci K., Z. a M. v lakovně a čistili závitky po barvení. Zaměstnanec M. v té době zametal ve skladu hutního materiálu. Dle tabulky (č. 1. 32 správního spisu) vykonávali tito zaměstnanci práci na pracovišti společnosti SIGNUM v období od 1. 10. 2018 do 5. 3. 2019.
11. V řízení poskytlo součinnost více osob. J. M. (mistr výroby společnosti SIGNUM a její zaměstnanec) uvedl, že všichni zaměstnanci na pracovišti vykonávají stejnou práci a je jedno, zda jde o zaměstnance kmenového, agenturního nebo třetího subjektu. Dodává, že všechny tyto zaměstnance řídí, přiděluje jim práci a kontroluje ji.
12. Obdobně se vyjádřil též M. R. (mistr skladu ve společnosti SIGNUM a její zaměstnanec), který uvedl: „*Všechny zaměstnance kmenové i agenturní řídím já, přiděluji jim práci a kontroluji je. Agenturní (tř. sub.) je pro mě jako kmenový, nezajímá mě, zda je o agenturního nebo kmenového.*“ Dále uvedl, že všichni zaměstnanci dělají stejnou práci a ochranné pomůcky dostávají všichni zaměstnanci (tedy i agenturní a od třetích subjektů) od společnosti SIGNUM.
13. B. M. (výrobní ředitel SIGNUM) uvedl, že má pod sebou dva mistry, kteří všem pracovníkům (tedy i žalobcovým) přidělují práci, kontrolují je a evidují jim docházku. Pracovní prostředky na ocelových konstrukcích využívají všichni pracovníci a také externí pracovníci dostávají od SIGNUM ochranné prostředky běžné potřeby (rukavice, brýle, ochrana sluchu). Stejně tak docházku pro externí zaměstnance eviduje SIGNUM.
14. Žalobce předložil smlouvu o dílo ze dne 2. 9. 2013 uzavřenou se společností SIGNUM, na základě které se žalobce zavázal vykonávat dílo spočívající v přípravných a dokončovacích stavebních pracích, specializovaných stavebních činnostech a správě a údržbě nemovitostí, povrchové úpravě a svařování kovů a to do formy umožňující SIGNUM převzít takto provedené dílo. Dále žalobce předložil objednávky, dle kterých si SIGNUM objednává u žalobce provedení díla a faktury o jejich proplacení. Žalobce ještě předložil nájemní smlouvu se společností SIGNUM ze dne 5. 1. 2015, podle které měl v nájmu část haly č. III o velikosti 30 m<sup>2</sup> a související služby (elektřina, provozní servis, dodávku vody, apod.), to vše za cenu 3 000 Kč měsíčně.

### *Právní posouzení*

15. Podstatou sporu je závěr inspektorátu a žalovaného o tom, že žalobce spáchal přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Skutková podstata přestupku je

definována tak, že se jej dopustí právnická osoba, která zprostředkuje zaměstnání bez povolení. Strany se shodují v tom, že jmenovaní zaměstnanci žalobce skutečně na pracovišti 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 společnost SIGNUM. Nebyl tak rozdíl mezi kmenovými zaměstnanci, zaměstnanci žalobce a zaměstnanci jiných společností. Tento názor žalobce rozporuje s tím, že jeho zaměstnanci na pracovišti prováděli dílo, a to odděleně, pod jeho vedením a kontrolou.

16. Nejvyšší správní soud se rozlišením pronájmu pracovní síly a poskytnutím služby vícekrát zabýval, např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014 - 28 konstatoval, že základním rozlišovacím znakem mezi uvedenými je komplexnost zajišťovaných činností. Z téhož rozsudku vyčteme, 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.*“
17. Obdobně též zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, čj. 30 Ad 5/2017 - 45 „*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.
18. Není sporu o tom, že zaměstnanci žalobce se v době kontroly inspektorátu nacházeli na pracovišti společnosti SIGNUM mezi jejími kmenovými zaměstnanci. V případě sporů o zastřené agenturní zaměstnávání soud vždy zajímá skutečný stav na pracovišti, tj. jak se reálně chovali zaměstnanci žalobce, nikoliv smluvní úprava jejich práce. Jako zásadní soud hodnotí skutečnosti sdělené J. M. a M. R., kteří měli ze své pozice mistrů přehled o pracovišti. Shodně uvedli, že se zaměstnanci žalobce zacházeli úplně stejně, jako s kmenovými a agenturními zaměstnanci. Práci jim zadávali a kontrolovali její výkon. Kromě toho ochranné pomůcky dostávali zaměstnanci žalobce od společnosti SIGNUM a docházku evidovala též tato společnost. Z výpovědí zaměstnanců SIGNUM plyne jednoznačný závěr – zaměstnanci žalobce vykonávali závislou práci pro společnost SIGNUM.
19. Žalobcově obraně soud neuvěřil. Rámcová smlouva o dílo, na kterou žalobce poukazyval, je obecná. Rozsah vymezeného díla odpovídá různým činnostem na pracovišti žalobce. Vystavené faktury taktéž neumožňují identifikovat konkrétní produkty, které měl žalobce pro SIGNUM vytvořit – použity jsou formulace typu „*objednáváme u Vás zámečnické a svářečské práce*“, nebo „*fakturujeme Vám provedené úklidové práce a povrchové úpravy kovů*“. Ať už žalobce a společnost SIGNUM nazvali svůj vztah jakkoliv, vycházel soud především ze skutečností zjištěných na místě samém. Stejně tak soud nahlížel na nájemní smlouvu, kterou žalobce předložil. Je potřeba korigovat tvrzení žalobce, že jím pronajaté prostory jsou přesně označeny v příloze nájemní smlouvy. Na jinak přesném

plánu jsou prostory zakresleny perem/zvýrazňovačem křivými čarami. Správně přitom inspektorát poukázal na to, že v době kontroly se zaměstnanci žalobce nacházeli v prostorách lakovny a skladu, kde žalobce neměl pronajaty žádné prostory.

20. Pokud jde o tvrzení, že zaměstnanci žalobce vytvářeli objednávky také pro jiné odběratele žalobce, uvádí krajský soud následující. Nelze pominout, že s žalobcem bylo vedeno přestupkové řízení a ten nemůže být nucen prokazovat svoji nevinu. Je však současně nutno připomenout, že je na žalobci, jaký způsob obrany zvolí a jak (nebo zda vůbec) se bude v řízení hájit. Pokud správní orgán náležitě zjistí skutkový stav, ze kterého plyne poměrně jednoznačný závěr o vině žalobce, je na něm, aby jej zpochybnil. Žalobce se brání tvrzením o tom, že dodával také jiným společnostem. Takové obecné tvrzení však nemůže vyvrátit zjištěný skutkový stav. Žalobce nijak nedoložil, že by udržoval nějaké obchodní vazby s jinými subjekty a dodával jim výrobky, které jeho zaměstnanci tvořili na pracovišti SIGNUM. Tvrzení o dodávkách pro jiné společnosti neplyne ani ze součinnosti mistrů SIGNUM. Jasně uvedli, že zaměstnance žalobce řídili, zadávali jim práci a kontrolovali je. Žalobce přichází s tím, že tvrzení mistrů SIGNUM se týká pouze realizace objednávek pro tuto společnost. Pokud by byla verze žalobce pravdivá, nepochybně by se musela projevit v praxi – např. tím, že by zaměstnanci žalobce v určitém čase nepodléhali řízení a kontrole mistrů společnosti SIGNUM. Ti se ale o ničem takovém ani slovem nezmínili. Jde o účelovou obranu žalobce, která není ničím podpořena a stojí osamocena vedle věrohodného a důkazně podloženého skutkového stavu.
21. Z konkrétních zjištění na místě plyne jednoznačný závěr, že žalobce žádné dílo pro společnost SIGNUM nevytvářel. Společnost SIGNUM prostřednictvím zaměstnanců žalobce pouze saturovala nedostatek pracovní síly. Žalobce se postavil do pozice agentury práce, ač pro to neměl příslušná povolení.
22. V řízení není sporné, že docházku zaměstnancům žalobce vedla společnost SIGNUM. Žalobce to odůvodňuje bezpečností na pracovišti. I pokud by tomu tak bylo, je otázka evidence docházky druhotná a nemění nic na posouzení povahy práce, kterou zaměstnanci konali. Stejně tak ochranné pomůcky, které dle všech zaměstnanců SIGNUM (poskytujícími součinnost inspektorátu) dostávali zaměstnanci žalobce od této společnosti. Žalobce uvádí, že to není pravda a vydával je svým zaměstnancům on. Za situace, kdy jeho zaměstnance řídil, kontroloval, zadával jim práci a evidoval jejich docházku jiný subjekt, se zdá být nepravděpodobné, že žalobce jim vydával ochranné pomůcky. Pokud žalobce uvádí, že nejsou žádné důkazy o výdeji ochranných pomůcek od společnosti SIGNUM, není to pravda. Takovým důkazem jsou přeci vysvětlení osob, které se na pracovišti nacházely. Naopak žalobce předkládá pouhá tvrzení.
23. Předmětem posouzení zákonnosti uložené pokuty ze strany soudu je primárně to, zda byla pokuta uložena v zákonem stanoveném rozmezí a zda je řádně odůvodněna. Uložená pokuta je výrazem volného uvážení správního orgánu a soudní přezkum je ve velké míře omezen. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ukládání pokut je výrazem diskrečního práva správního orgánu, přičemž tato oblast je soudní kontrole podrobena pouze tehdy, pokud správní orgán při ukládání pokuty překročil meze uvážení, vybočil-li z nich nebo dokonce volné uvážení zneužil (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012 - 36). Při posuzování zákonnosti uložené pokuty soud zkoumá, zda správní orgán zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy racionální, ucelené, koherentní,

logické a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Dále je samozřejmě důležité, zda není uložena pokuta pro subjekt likvidační.

24. Úvahy inspektorátu a žalovaného naplňují všechna uvedená kritéria. Správní orgány při ukládání pokuty postupovaly v souladu s § 35 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky. Z rozhodnutí o přestupku jasně vyplývá, že inspektorát se uloženou pokutou podrobně zabýval na str. 14 - 17 rozhodnutí o přestupku, s jeho závěry se ztotožnil žalovaný na str. 9 - 11 napadeného rozhodnutí. Inspektorát se nejdříve zabýval materiální stránkou přestupku (posuzoval také chráněný zájem). Přihlédl k osobním a majetkovým poměrům žalobce, způsobu spáchání přestupku a k jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále přihlédl k maximální možné pokutě, kterou lze za daný přestupek uložit (10 000 000 Kč). Žalobce tvrdí, že inspektorát měl přihlédnout k polehčujícím okolnostem: (i) dosavadní bezúhonnost, (ii) sporná činnost se týkala několika málo osob, a (iii) dobrá víra. Inspektorát ovšem přímo na str. 15 rozhodnutí o přestupku uvádí, že ve prospěch žalobce zohlednil, že jde o první zjištěné porušení zákona. Pokud jde o to, že se činnost žalobce dotýkala „několika málo osob“, přestupkem je obdobné chování i jen vůči jedinému zaměstnanci. Jak uvedl inspektorát, žalobcovo jednání se promítá v porušení práv dočasně přidělovaných zaměstnanců. Co do počtu poškozených zaměstnanců jde o běžný případ, nikoliv o marginální počet, který je potřeba zvlášť zohlednit ve prospěch žalobce. Co se dobré víry týká, krajský soud dospěl ke stejnému závěru, jako inspektorát – žalobce úmyslně zakrýval skutečný způsob zaměstnávání formální smluvní dokumentací. Dobrou víru by snad bylo možné zohlednit, pokud by žalobce nevěděl a nemohl vědět, že jeho jednání je v rozporu s právními předpisy. O takový případ zjevně nejde.
25. Žalobci byla uložena pokuta při spodní hranici, přičemž inspektorát vycházel z majetkových poměrů žalobce a přihlédl k aktuální situaci v souvislosti s pandemií COVID-19 (str. 16 rozhodnutí o přestupku). Soud nemůže volně korigovat výši pokuty, která je výrazem uvážení správních orgánů. Žalobci uložena pokuta představuje necelé 2 % z maximální možné částky a není nepřiměřená. K majetkovým poměrům soud musí konstatovat, že žalobce byl správními orgány vyzván k doložení své majetkové situace. Nereagoval. Inspektorát při výpočtu pokuty správně zohlednil obrat žalobce, což potvrzuje Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 Ads 140/2014 - 58), podle kterého nelze v případě ukládání sankce vycházet jen ze zisku, ale je nutné zohlednit i obrat společnosti, obchodní aktivitu apod.
26. Soud na závěr shrnuje, že žalobce zastřeně zprostředkoval své zaměstnance společnosti SIGNUM, aniž k tomu měl příslušné povolení. Svůj vztah obě společnosti kryly smlouvou o dílo, která však měla čistě formální charakter a nevyovídala o skutečně povaze realizované spolupráce. Tento závěr byl v řízení bezpochyby prokázán. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

## V. Náklady řízení

27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud 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 těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť

nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 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. 3. 2022

Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu