



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kúchlerové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **EuroZone CZ s. r. o.**, IČO: 248 12 714
sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2 – Vinohrad
zastoupena Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL.M.
advokátem společnosti PSH legal advokáti s. r. o.
se sídlem Španělská 770/2, 120 00 Praha 2 – Vinohrady

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2023, čj. 6551/1.30/23-4, sp. zn. S8-2023-133

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

- 1. Napadeným rozhodnutím žalovaný v podstatě zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj

(dále jen „inspektorát práce“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 31. 5. 2023, čj. 5255/8.30/23-10, jímž inspektorát práce shledal žalobkyni vinnou

1) ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť zastřeně zprostředkovávala zaměstnání ve smyslu § 5 písm. g) cit. zákona ve výroku uvedeném fyzickým osobám - cizincům (státním příslušníkům Ukrajiny);

2) ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 cit. zákona ve výroku uvedené cizince (státní příslušníci Ukrajiny), když ta ve výroku uvedeném období vykonávala práci v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž žalobkyně porušila § 89 odst. 1 téhož zákona.

2. Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 160.000 Kč a stanovena povinnost uhradit paušální částku náhrady nákladů přestupkového řízení ve výši 1.000 Kč.
3. Žalovaný svým rozhodnutím sice změnil oba výroky prvostupňového rozhodnutí, ale pouze tak, že reflektoval legislativní změnu, která nastala mezi vydáním rozhodnutí o odvolání a prvostupňovým rozhodnutím a upřesnil účinnost znění na věc dopadajícího ustanovení zákona o zaměstnanosti (znění účinné do 30. 6. 2023); ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí dále změnil to, že slovo „příkaz“ nahradil slovem „rozhodnutí“, v ostatním odvolání žalobkyně zamítl.
4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval průběh správního řízení a uvedl, že na základě spisové dokumentace dospěl k závěru, že spáchání přestupků bylo prokázáno a protiprávní jednání, jejichž spáchání je žalobkyni kladeno za vinu, jsou řádně popsána v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a že důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy inspektorátu práce, kterými se při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů řídil, shledal souladnými s ustanovením § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
5. Žalovaný ve svém rozhodnutí stejně tak jako předtím inspektorát práce dospěl k závěru, že činnost vykonávaná žalobkyní na kontrolovaném pracovišti nesla znaky pronájmu pracovní síly (zprostředkování zaměstnání), přičemž skutečný stav byl zastřen jiným obchodněprávním vztahem mezi žalobkyní a společností DK PLAST, s. r. o. (dále také jen „DK Plast“) než tím, který je předpokládán ustanovením § 307 a § 308 zákoníku práce. Tím žalobkyně měla naplnit skutkovou podstatu přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustí právě ten, kdo zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) téhož zákona. Dle žalovaného uzavření obchodněprávního vztahu nedokládá skutkový stav věci, nýbrž jeho formální zastření. Proto ani žalobkyní odkazovaná rámcová smlouva o dílo nemohla na závěru o spáchání vytýkaného přestupku ničeho změnit, resp. jejím předložením nebyly vneseny důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu.
6. Žalovaný shrnul, že činnost žalobkyně spočívala toliko v dodávání potřebného počtu pracovníků jejímu smluvnímu partnerovi, tj. vykazovala znaky činnosti právnické osoby spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, a tedy se dopustila přestupku tím, že zastřeně zprostředkovávala zaměstnání podle § 5 písm. g) téhož zákona. Dále umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona o zaměstnanosti fyzické osobě (O. Ch.), neboť ta

vykonávala práci na pracovišti v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kterou měla vydánu na místo výkonu práce T. G. Masaryka 1210, Litomyšl.

II. Shrnutí žalobních bodů

7. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení
8. Žalobkyně předně uvedla, že stejně jako v rámci správního řízení setrvává na svém stanovisku, že se v daném případě nejednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání. Svou argumentaci rozdělila do dvou základních okruhů, a to okruhu zabývajícímu se odlišnostmi mezi poskytováním služeb a agenturním zaměstnáváním a následně aplikací na skutkové okolnosti projednávané věci.

Obecně k odlišnostem mezi poskytováním služeb a agenturním zaměstnáváním

9. Žalobkyně uvedla, že základními odlišnostmi mezi poskytováním služeb subdodavatelé a agenturním zaměstnáváním se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2015 sp. zn.: 2 Ads 173/2014, v němž uvedl: „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“. Ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem spočívala činnost stěžovatele v tom, že obsazoval svými zaměstnanci posádky lodí, přičemž však na každou loď vždy dosadil nejvýše jednoho zaměstnance. Nejvyšší správní soud v této věci uvedl, že na základě zjištěného skutkového stavu lze konstatovat, že stěžovatel „nabízel zajištění jednotlivých funkcí na palubě lodí, [...] nikoliv komplexní zajištění provozu lodí objednavatele. Jinými slovy stěžovatel doplňoval svými zaměstnanci již existující posádku lodí objednavatele, a to vždy individuálně jedním zaměstnancem vždy na jedné lodi.“ Nejvyšší správní soud uzavřel, že „stěžovatelem nebyla poskytována komplexní služba, ale naopak byla poskytována pracovní síla pro zajištění obsazení individuálního pracovního místa v posádce konkrétní lodi na základě požadavků objednatele.“
10. V tom spatřuje žalobkyně zásadní rozdíl v porovnání s jejím případem, když docházelo ke komplexnímu zajištění kompletace, kontroly, opracování, rovnání, třídění a balení plastových výlisků dle jednotlivých objednávek společnosti DK PLAST, a to v řádně pronajatém prostoru (viz nájemní smlouva ze dne 2. 12. 2019), který byl nadto veden ve veřejných rejstřících jako provozovna žalobkyně. Tyto činnosti měli za úkol plnit na základě dílčích objednávek v souladu s rámcovou smlouvou o dílo pouze zaměstnanci žalobkyně. Pokud docházelo na místě k „promísení“ se zaměstnanci společnosti DK PLAST, měla sice na tuto skutečnost žalobkyně svého smluvního partnera upozornit a vyzvat ho k případné nápravě, nicméně to automaticky neznamená, že by na daném pracovišti nebylo prováděno dílo.
11. Ačkoliv základní rozlišení mezi službou v užším slova smyslu a agenturním zaměstnáváním spočívá v zachování nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti zhotovitele za dílo jako výsledek činnosti, k posouzení díla v kontextu zastřené zprostředkování zaměstnání uvedl Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 4 Ads 349/2021 toto: „K tvrzení stěžovatele, že se může jednat o provádění díla, i pokud více subjektů provádí v rámci jednoho prostoru stejnou činnost, Nejvyšší správní soud uvádí, že obecně vzato je možné, aby v rámci jediného prostoru více subjektů provádělo (zhotovovalo) odlišná díla, např. k tomu určené velké dílně.“ Nelze tedy bez dalšího říci, že pouhá skutečnost, že na

daném místě prováděli obsahově totožné práce zaměstnanci vícero subjektů, svědčí o porušení zákona spočívajícího v zastřeném zprostředkování zaměstnání.

12. Žalobkyně poukázala i na to, že rozdílem mezi smlouvou o dílo a pronájmem pracovní síly ve smyslu § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se soudy již zabývaly, např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, čj. 30 Ad 5/2017-45, uvedl, že smlouva o dílo se od uzavření pracovního poměru liší 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).* Z § 309 odst. 1 zákoníku práce plyne, že po dobu dočasného přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele ukládá zaměstnanci agentury práce pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomu účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci uživatel.“
13. Aby se tedy jednalo o zprostředkování zaměstnání, musí být naplněny znaky předestřené ve výše označených rozhodnutích soudů. V případě pronájmu pracovní síly ve smyslu § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti nemá pronajímatel pracovní síly odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí. Naopak je to uživatel ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kdo přiděluje práci a dohlíží na její provedení, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci, což však samozřejmě neznamená, že by se pronajímatel pracovní síly své povinnosti zajistit bezpečnost a ochranu zdraví při práci zprostil.
14. Žalobkyně dovodila, že základním rozlišujícím prvkem je tedy míra zachování nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti zhotovitele za dílo jako výsledek činnosti (k tomu např. rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-307/09 až C-309/09 Vicoplus SC PUH a další ze dne 10. 2. 2011). To klade na kontrolní orgány vysoké nároky stran zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, nestačí pouhé konstatování, že se kontrolovaná osoba dopustila porušení právních předpisů. Z kontrolních zjištění a protokolu samotného musí být bez dalších pochybností jasné, proč se tomu tak stalo a z jakých důvodů kontrolní orgán činí své závěry. Je třeba důkladně zkoumat všechny okolnosti dané věci (např. způsob vymezení prováděného díla, nastavení fakturace a finančního vypořádání za provedení díla, způsoby předávání díla/služby, odpovědnost za vady, kde a kdy je dílo/služba prováděna, evidence pracovní doby osob, kým je dílo/služba realizována a kdo poskytl pracovní pomůcky, jak probíhá komunikace mezi objednatelem a zhotovitelem, kdo udílí pokyny zaměstnancům, způsob odměňování zaměstnanců aj). Ke všem těmto otázkám by se měl kontrolní orgán v protokolu o kontrole komplexně a v jejich vzájemné souvislosti vyjádřit, nepostačí, pokud si vybere pouze jednu z oblastí, která podle jeho názoru svědčí závěru, že došlo k porušení právních předpisů. Přístup kontrolního orgánu a žalovaného ve věci dle žalobkyně působí z tohoto pohledu značně tendenčně a účelově, a to zejména z toho důvodu, že pro rozhodnutí o přestupku využily téměř výlučně informace poskytnuté společností DK PLAST a nevyvinuly snahu získat údaje například od zaměstnanců žalobkyně, kteří se měli nacházet na daném pracovišti a vykonávat tam práci.
15. S poukazem na § 28 a § 9 písm. a) kontrolního řádu a § 3 správního řádu má žalobkyně za to, že kontrolní orgán a žalovaný učinili závěry na základě nedostatečně zjištěného

skutkového stavu, neboť z obsahu spisu a podkladů bez důvodných pochybností nevyplývá, že by společnost DK PLAST užívala zaměstnanců žalobkyně jako agenturních zaměstnanců a docházelo tak k zastřenému zprostředkování zaměstnání.

Činnost žalobkyně spočívala v poskytování služeb

16. Žalobkyně má za to, že její činnost byla službami spočívajícími v provedení díla, které bylo vždy řádně specifikováno v jednotlivých objednávkách. Její zaměstnanci plnili na daném místě pouze úkoly vyplývající z objednávek učiněných na základě rámcové smlouvy o dílo. Tomu odpovídají objednávky, předávací protokoly i faktury, které jsou součástí spisového materiálu a z nichž je zřejmé, že byl vždy objednán odhadovaný počet plnění, který se následně dle skutečné realizace předával společnosti DK PLAST a následně fakturoval.
17. Žalobkyni není známo, proč jednatel společnosti DK PLAST uvedl, že předávací protokoly byly jen pro formu, toto tvrzení zásadně sporuje. Předávací protokoly jsou předvídány rámcovou smlouvou o dílo a jsou zásadním podkladem pro případné uplatnění práva z vadného plnění a fakturaci. Kontrolní orgán v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že podle jednatele společnosti DK PLAST byly objednávky činěny odhadem a že v předávacím protokolu bylo plnění vykázáno již dle skutečnosti. Z tohoto tvrzení však nelze usuzovat na to, že by byly fakturovány „člověkohodiny“, jako je typické právě pro zastřené zprostředkování zaměstnání. Naopak, vyjádření svědčí o tom, že bylo fakturováno na základě skutečně provedeného díla (počtu zhotovených plnění). Informace poskytnuté jednatelem společnosti DK Plast o tom, že předávací protokoly byly „pouze pro formu“, nebyly konfrontovány žádným způsobem s tvrzeními žalobkyně.
18. Za nepřezkoumatelný závěr označila žalobkyně konstatování v prvostupňovém rozhodnutí, že *„Předmětem fakturace bylo poskytnutí služeb, což se, jak bylo popsáno výše, nezakládá na skutečnosti, neboť byla fakturována práce cizinců dočasně přidělených kontrolovanou osobou společnosti DK Plast“*. Není totiž vůbec zřejmé, na základě čeho tak kontrolní orgán usuzuje, neboť faktury, objednávky i předávací protokoly (a ostatně i vyjádření jednatele společnosti DK PLAST) svědčí o opaku. Řádné objednávky obsahovaly popis objednaných služeb, výsledná cena byla určena na základě skutečně provedeného díla a neměla tedy žádnou souvislost s počtem odpracovaných hodin a ani odměňováním zaměstnanců žalobkyně, přičemž opak ze spisu nevyplývá.
19. Dle žalobkyně je zcela přirozené, že i při provádění díla docházelo k výkonu závislé práce zaměstnanců. Společnost DK PLAST si však od žalobkyně neobjednávala pracovní sílu zaměstnanců. Předmětem objednávek byla kompletace, kontrola, opracování, rovnání, třídění a balení plastových výlisků za ceny uvedené v objednávkách. Jednalo se tedy o komplexní zajištění určitých činností pro společnost DK PLAST, které nelze považovat za pronájem pracovní síly, který by se omezoval pouze na samotný výkon závislé práce jednotlivými zaměstnanci. Společnost DK PLAST neměla žádný vliv na to, jací zaměstnanci žalobkyně a v jakém počtu se budou podílet v jednotlivých dnech na provádění díla. Pro agenturní zaměstnávání je však typické, že uživatel přesně ví, kteří zaměstnanci agentury práce budou dočasně přidělení (k tomu viz § 308 odst. 1 písm. a/ zákoníku práce).

20. Žalobkyni není zřejmé, z jakého důvodu společnost DK PLAST disponovala seznamem a docházkou zaměstnanců žalobkyně provádějících v kontrolovaném období dílo. Nemohla ovlivnit, že společnost DK PLAST zaznamenávala přítomnost fyzických osob v daném místě, to však nemělo a ani nemohlo mít vliv na odměňování zaměstnanců ani plnění dalších povinností a vykonávání práv žalobkyně ve vztahu k nim. Ostatně vyjádření zástupců společnosti DK PLAST svědčí o tom, že evidence sloužila pro kontrolu přítomných osob v daném objektu.
21. O tom, že šlo skutečně o provádění díla a nikoliv zastřené zprostředkování zaměstnání, svědčí dle žalobkyně i další aspekty vzájemného smluvního vztahu mezi ní a společností DK PLAST, kupříkladu nastavení parametrů řádného provedení díla, jeho kontroly a negativních následků v případě neplnění vzájemných povinností. Rámcová smlouva o dílo obsahuje v tomto ohledu v čl. IX sankce v případě, že nedojde k předání bezvadného a dokončeného díla ze strany žalobkyně. Pokud by skutečně docházelo k pronájmu pracovní síly společnosti DK PLAST, lze si jen stěží představit, že by žalobkyně podstoupila značné riziko vzniku odpovědnosti za škodu v případě, že by práce nebyla ze strany jejích zaměstnanců vykonávána řádně. Žalobkyně doplnila, 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. Podle čl. VI rámcové smlouvy o dílo je zhotovitel povinen akceptovat monitoring objednatele a kontrolu plnění předmětu smlouvy. Dohled vedoucích pracovníků společnosti DK PLAST byl tedy zcela v souladu s rámcovou smlouvou o dílo, přičemž je přirozené, že bylo kontrolováno, zda je dílo prováděno v odpovídající kvalitě.
22. Žalobkyně shrnula, že dílo bylo prováděno na náklady, nebezpečí a odpovědnost žalobkyně; bylo objednávalo dílčími objednávkami společnosti DK PLAST, které určovaly objednané dílo/služby vč. termínu jeho provedení; že společnost DK PLAST neměla žádný vliv na to, jací zaměstnanci budou žalobkyni určeni k provádění díla vč. jejich počtu, pracovního zařazení, typu pracovněprávního vztahu apod. (tuto skutečnost nadto kontrolní orgán nijak nezjišťoval), společnost DK PLAST měla pouze zájem na řádném provedení objednaného díla bez ohledu na to, kolika zaměstnanců k jeho realizaci žalobkyně využije. Dle žalobkyně se společnost DK PLAST zcela přirozeně angažovala v oblasti dodržování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, vč. zajištění ochranných pomůcek, neboť se jednalo o její prostory (byť pronajaté žalobkyní) a s ohledem na prevenci rizik bylo zcela nezbytné, aby v tomto ohledu dodržovaly všechny přítomné osoby stejné standardy.
23. Žalobkyně dále odkázala na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2001, „sp. zn. 29 1180/2000“ a ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 29 Odo 729/2006, podle kterých může být předmětem smlouvy o dílo i vedení účetnictví jako opakující se činnost. Stejně tak Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 15. 1. 2009, čj. 7 Afs 72/2008-97, uvedl, že „je naprosto nepochybné, že i mezi podnikateli vznikají vztahy trvající povahy. Může se tak dít z důvodu oboustranné prospěšnosti nebo proto, že v okolí těchto podnikatelů není k dispozici jiný vhodný smluvní partner. To, že se jedná o vztah trvající povahy, ještě neznamená, že se nutně musí jednat o závislou činnost.“ Podle Nejvyššího správního soudu pak „smlouva o dílo není vyloučena ani tím, že je mezi smluvními stranami dohodnut rozsah práce v jednotlivých dnech, že je sjednána hodinová odměna za vykonanou práci a že je měsíčně fakturována shodná cena provedených prací či že je práce vykonávána pouze pro jednoho

odběratele. Není rovněž vyloučeno, aby práce na základě smlouvy o dílo byly prováděny na pracovišti stěžovatele, pracovními nástroji stěžovatele.“ (viz rozsudek ze dne 30. 8. 2018, čj. 2 Ads 25/2018-28). Dle žalobkyně tedy není důvod pro závěr, proč by měla být povaha smluvního vztahu mezi ní a společností DK PLAST pro svůj trvalejší charakter posouzena jako zastřené zprostředkování zaměstnání.

24. Žalobkyně zopakovala, že kontrolní orgán nevyvinul žádnou snahu o zjištění skutkového stavu prostřednictvím výpovědí cizinců, kteří měli práci na daném pracovišti vykonávat. Jediný, kdo byl kontrolním orgánem tázán, byl P. N., v daný den se na místě nacházely ještě O. Ch. a I. H.. Žalobkyně poukázala na § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu s tím, že se kontrolní orgán v této věci omezil pouze na to, že vyslechl téměř výhradně zástupce společnosti DK PLAST (den před zahájením kontroly s žalobkyní) a nepokusil se zjištěné skutečnosti ověřit i se samotnými cizinci, kteří měli práci na daném místě vykonávat.
25. Žalobkyně vyjádřila i nesouhlas s argumentací, že se z důvodu výkonu činností více subjekty na jednom místě nemůže jednat o provádění určitého díla ze strany zaměstnanců žalobkyně. Zaměstnanci žalobkyně vyráběli a kompletovali zcela konkrétní výrobky, které byly následně předávány společnosti DK PLAST, a to dle specifikace v jednotlivých objednávkách a následně v předávacích protokolech. Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že je obecně vzato možné, aby v rámci jediného prostoru více subjektů provádělo (zhotovovalo) odlišná díla, např. k tomu určené velké dílně. Kontrolní orgán neučinil podle názoru žalobkyně dostatečné kroky k ověření, jakým způsobem či zda dochází k rozlišování výrobků vyrobených zaměstnanci žalobkyně od jiných výrobků vyrobených na pracovišti společnosti DK PLAST, jakým způsobem probíhá jejich předávání a sepisování předávacích protokolů. Skutečnost, že výslednou kontrolu kompletního výrobku před předáním koncovému zákazníkovi provádí společnost DK PLAST, nemůže být důkazem toho, že se žalobkyně dopouští zastřeného agenturního zaměstnávání. Výkon činnosti zaměstnanců žalobkyně na pracovišti společnosti DK PLAST a zpracovávání materiálu dodaného společnosti DK PLAST nevylučuje, že by se v daném případě nemohlo jednat o vztah ze smlouvy o dílo, když i občanský zákoník umožňuje takové nastavení vztahů. Žalobkyně má proto za to, že skutkový stav věci nebyl zjištěn bez důvodných pochybností a bylo na místě toto zohlednit v odvolacím řízení.

K neprovedení výsledku jednatele žalobkyně

26. Žalobkyně zdůraznila, že v odvolání zcela jednoznačně označila za důvod námitky to, že jednatel řádně neporozuměl tomu, co mu bylo ze strany inspektora kontrolního orgánu sděleno. Dodatečný výslech ve smyslu § 82 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), tak mohl vyjasnit rozpory mezi vyjádřeními obviněného poskytnutými pouze ve formě „poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou dle § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu“. Dle žalobkyně by se dokazování v rámci přestupkového řízení mělo v případě vyjádření obviněného provádět formou výsledku ve smyslu § 82 přestupkového zákona, kdy musí být obviněný poučen stejným způsobem jako svědek. To se však v daném případě nestalo. Vyjádření jednatele žalobkyně ze dne 31. 8. 2022 proto nemůže být hodnoceno jako nevyvratitelný důkaz o tom, že došlo k porušení právních předpisů.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

27. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
28. V reakci na žalobní argumentaci žalovaný uvedl, že v průběhu kontroly bylo zjištěno a řádně zaprotokolováno a v průběhu přestupkového řízení listinnými důkazy podloženo, že žalobkyně společnosti DK PLAST pouze poskytla pracovní sílu (přidělila své zaměstnance), které kompletně řídili pracovníci společnosti DK PLAST. Několik pracovníků zmíněné společnosti nezávisle na sobě uvedlo, že žalobkyni vnímají jako agenturu práce. Žádný zástupce žalobkyně se na místě pracoviště nevyskytoval v postavení nadřízeného svých zaměstnanců, kterým by zadával práci a tuto kontroloval, či případně předával údajně zhotovené dílo společnosti DK PLAST. Rovněž zaměstnanci společnosti DK PLAST na místě kontroly uvedli, že se zpětně nedá odlišit, kde kterou práci udělal. Žalovaný zdůraznil, že správní orgán posuzuje fakticky vykonávanou činnost, nikoliv pouze formální vymezení dané činnosti.
29. Žalovaný ve svém vyjádření poukázal i na jednotlivé pasáže rozhodnutí svého, resp. prvostupňového, přičemž na závěrech v nich uvedených setrval. Má zato, že obě rozhodnutí byla vydána na základě skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v souladu s ustanovením § 3 správního řádu a zásadou materiální pravdy. V daném případě došlo k porušení zákonem chráněného zájmu a společenská škodlivost byla prokázána.

IV. Posouzení věci krajským soudem

30. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
31. Z předloženého správního spisu vyplynuly následující podstatné skutečnosti:
32. Inspektorát práce zahájil dne 19. 7. 2023 u žalobkyně kontrolu dle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) a v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), a dle ustanovení § 126 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti zaměřenou na dodržování pracovněprávních předpisů dle ustanovení § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se zaměřením zejména kontrolu, zda nedochází k umožnění výkonu nelegální práce a výkonu nelegální práce. Kontrola proběhla u žalobkyně ve dnech 19. 7., 20. 7., 24. 8. a 31. 8. 2022 na pracovišti označeném jako „areál společnosti DK PLAST spol. s r. o.“ na adrese Bělá nad Svitavou čp. 300.
33. Výsledky kontroly jsou shrnuty a zadokumentovány v protokolu o kontrole ze dne 31. 8. 2022, čj. 13223/8.72/22-1.
34. Správní, resp. přestupkové řízení bylo se žalobkyní zahájeno vydáním příkazu ze dne 29. 3. 2023, čj. 5255/8.30/23-4, který byl žalobkyni doručen dne 2. 4. 2023 a kterým byla uznána vinnou ze spáchání přestupků dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) a c) zákona o zaměstnanosti a za spáchané přestupky jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 160.000 Kč.

35. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně dne 5. 4. 2023 odpor, proto bylo v přestupkovém řízení pokračováno, což bylo žalobkyni oznámeno vyrozuměním ze dne 11. 4. 2023. Současně bylo ve věci nařízeno ústní jednání. To proběhlo dne 3. 5. 2023 a bylo při něm provedeno dokazování listinami (viz protokol o ústním jednání z téhož dne čj. 5255/8.30/22-7). Tohoto jednání se žalobkyně nezúčastnila.
36. Následně bylo žalobkyni zasláno oznámení ze dne 9. 5. 2023 o ukončení dokazování a seznámení se s podklady pro rozhodnutí a výzva k doložení majetkových poměrů. V oznámení byla žalobkyně informována o tom, že inspektorát práce ukončil dokazování, a o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.
37. Dne 31. 5. 2023 vydal inspektorát práce shora specifikované rozhodnutí čj. 5255/8.30/23-10, kterým shledal žalobkyni vinnou 1) ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti a 2) ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Za tyto přestupky jí byla uložena správní trest pokuty ve výši 160.000 Kč a stanovena povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.
38. Proti uvedenému rozhodnutí inspektorátu práce podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, jak je uvedeno v části I. tohoto rozsudku.
39. Krajský soud posoudil žalobu v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s dispoziční zásadou, kterou je správní soudnictví ovládáno, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 71 odst. 1 a 2 a § 75 odst. 1 s. ř. s.)
40. Předmětem přezkumu v posuzované věci je rozhodnutí žalovaného, resp. inspektorátu práce, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) a c) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně žalobou sice napadla rozhodnutí žalovaného jako celek, avšak proti té části výroku, kterým byla shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (tj. umožnění výkonu nelegální práce fyzické osobě O. Ch.) žádné námitky nevznesla. Brojila výhradně proti závěru správních orgánů, že činnost, kterou vykonávala na kontrolovaném pracovišti, nesla znaky pronájmu pracovní síly (zprostředkování zaměstnání), a oproti tomuto závěru tvrdila, že její činnost spočívala v poskytování služeb - provedení díla.
41. Dle § 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).*
42. Dle § 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).*
43. *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.*
44. Dle § 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“).*

45. Žalobkyně zejména namítala, že správní orgány učinily závěry na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť dle jejího názoru z obsahu spisu a podkladů nevyplývá, že by společnost DK PLAST užívala její zaměstnance jako zaměstnance agenturní, a že by tak docházelo k zastřenému zprostředkování zaměstnání. Zdůrazňovala, že její činnost spočívala v poskytování služeb, a to v provedení díla, které bylo řádně specifikováno v jednotlivých objednávkách, že její zaměstnanci plnili na daném místě pouze úkoly vyplývající z objednávek učiněných na základě rámcové smlouvy o dílo a tomu odpovídaly objednávky, předávací protokoly i faktury.
46. Předně nutno uvést, že pro posouzení toho, zda se v daném případě jednalo o zastřený pronájem pracovní síly (zprostředkování zaměstnání), není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale rozhodující je faktický obsah těchto vztahů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021-53, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pro posouzení věci tedy není rozhodující formální vymezení smluvních vztahů a formální vymezení vykonávané činnosti, pokud se liší od stavu faktického.
47. Z listin založených ve správním spise vyplývá, že v průběhu kontroly zaměstnanec žalobkyně P. N. (zjištěný kontrolory inspektorátu práce při výkonu práce na kontrolovaném pracovišti dne 19. 7. 2022) sdělil, že práci mu ukázala a zaučila jej mistrová ze společnosti DK PLAST, že ta také jeho práci i ostatních Ukrajinců kontroluje, že jejich odpracovanou dobu eviduje paní Š. (tj. zaměstnankyně DK PLAST), že nemají ve výrobě žádného stálého šéfa, jen 1x týdně přijede koordinátor M. H. (tj. zaměstnanec žalobkyně), který jim předává peníze. Uvedl rovněž, že ochranné pomůcky mají od společnosti DK PLAST, že nemají vyhrazené pracoviště, že pracují podle potřeb společnosti DK PLAST, někdy společně s nimi, jinak samostatně, že na BOZP je proškola paní Š.á, že dodržování bezpečnosti práce kontroluje mistrová a že paní Š. jim dává rozpis směn.
48. Zaměstnanci společnosti DK PLAST (L. Š., P. B., P. K., M. P.a) uvedené informace potvrdili, když v průběhu kontroly sdělili, že školení na BOZP a požární ochranu, zaučení, kontrolu výkonu práce, rozpis směn, evidenci přítomnosti v práci včetně příchodů a odchodů zaměstnanců žalobkyně dělají zaměstnanci DK PLAST. Dále tito zaměstnanci uvedli, že zaměstnanci žalobkyně většinou pracují společně se zaměstnanci společnosti DK PLAST, že se nedá odlišit, kdo udělal jakou práci, že ve výrobě nemají žádného svého šéfa, že zaměstnanci žalobkyně nemají ve výrobě vyhrazený prostor pracoviště (uvedeným zaměstnancům DK PLAST ani nebylo známo, že je určitý prostor pronajatý žalobkyni) a že pracují v celé výrobě podle potřeb společnosti DK PLAST, že převážně balí výrobky a občas zaskočí za zaměstnance DK PLAST k lisu, práci přiděluje vedoucí směny a kontroluje kvalitářka (tj. zaměstnanci společnosti DK PLAST). Rovněž potvrdili, že M. H. jezdí 1x týdně.
49. Obdobné informace sdělil v průběhu kontroly i jednatel společnosti DK PLAST P. K., který dále uvedl, že pracovní pomůcky zaměstnancům žalobkyně zapůjčuje společnost DK PLAST stejně jako svým zaměstnancům, že případné volno domlouvají cizinci přímo s paní personální (tj. L. Š.), popř. s panem H. - koordinátorem žalobkyně). Práce jim je zadávána úkolem dle objednávky a dále v předávacím protokole. Současně uvedl, že na předání za žalobkyni nikdo nejedí, že je to jen „pro formu“. Sdělil, že žalobkyně má pronajatou část balírny a skladovací prostor, v nichž se pohybují jak její zaměstnanci, tak zaměstnanci DK PLAST, tyto prostory nejsou nijak označené ani ohraničené, stroje a

náradí používají jejich (tj. společnosti DK PLAST). Výslovně také uvedl: „dodávku pracovní síly přes agenturu práce EuroZone CZ s. r. o. řešíme, protože nemáme dostatek svých pracovníků, většinou zadáme požadavek na konkrétní počet pracovníků nebo pan H. zavolá, zda požadujeme více nebo méně pracovní síly“. Současně se vyjádřil, že žalobkyni vnímá jako agenturu práce, která jim dočasně dodá cizince.

50. Jednatel žalobkyně M. E. v průběhu kontroly sdělil dne 24. 8. 2022, že P. N. ostatní cizince (zaměstnance žalobkyně) při nástupu zaučoval, že umí dobře česky, proto jim přiděloval práci, kontroloval výkon práce jako koordinátor, že případné volno v práci řešili s M. H.. Dále uvedl, že zaměstnanci žalobkyně mají vyhrazené prostory v pronajatých prostorech (balírna a sklad), nevěděl však, zda jsou označeny nebo ohraničeny, ani zda je pronajatá provozovna označena, ale že v pronajatých prostorech by měli vykonávat práci pouze zaměstnanci žalobkyně a neměli by ji tam vykonávat zaměstnanci DK PLAST. Dále uvedl, že neví, zda mají pronajaty stroje a pracovní pomůcky, materiál je společnosti DK PLAST, že směny zaměstnancům žalobkyně určuje P. N., že množství práce je dáno objednávkou a pak upřesněno v předávacím protokolu (1x měsíčně), že předávací protokol řeší za žalobkyni P.N. a že žalobkyně poskytuje dle smlouvy o dílo záruky. Uvedl, že neví, kdo u zaměstnanců žalobkyně kontroluje BOZP, že ochranné pomůcky dávala svým zaměstnancům žalobkyně, že evidence odpracované doby je vedena elektronicky prostřednictvím čipů a P. N. ji vede v písemné podobě, že nepřítomnost některého ze zaměstnanců by řešil sám (M.E.).
51. Dne 31. 8. 2022 doplnil M. E. své vyjádření ze dne 24. 8. 2022, když uvedl, že si uvědomil svoji chybu, že zastřešně zprostředkovává daným cizincům zaměstnání, že se do budoucna bude snažit toto odstranit a napravit a že do společnosti DK PLAST již pracovní sílu nedodává.
52. Z obsahu kontrolního protokolu ze dne 31. 8. 2022, čj. 13223/8.72/22-1, mimo jiné vyplynulo, že v době kontroly dne 19. 7. 2022 byli při výkonu práce na předmětném pracovišti kontrolory inspektorátu práce zjištěni tři cizinci (P. N., O. Ch. a I. H.), kteří vykonávali práci spočívající v balení a kompletaci plastových výrobků. Žalobkyně měla dle výpisu ze živnostenského rejstříku v prostorách společnosti DK PLAST ohlášenou provozovnu, avšak tato provozovna nebyla nijak označena, a to ani při vjezdu do areálu, ani v samotných výrobních prostorách. V těchto pronajatých prostorách vykonávali práci nejen zaměstnanci žalobkyně, ale i zaměstnanci společnosti DK PLAST, ani tyto prostory nebyly nijak označeny ani ohraničeny. Nikde tak nebylo uvedeno, příp. označeno, že by se jednalo o vyhrazené pracoviště v užívání žalobkyně, z výpovědi pracovníků DK PLAST naopak vyplynulo, že zaměstnanci žalobkyně se pohybovali a vykonávali práci společně se zaměstnanci DK PLAST, a to i v dalších „nepronajatých“ prostorech dle potřeb společnosti DK PLAST, a že ani vedoucí pracovníci ve výrobě společnosti DK PLAST nevěděli vůbec o tom, že by žalobkyně měla v areálu nějaké vyhrazené nebo pronajaté prostory.
53. Dle listin založených ve správním spise byla předmětem objednávek mezi žalobkyní a společností DK PLAST kompletace, kontrola, opracování, rovnání, třídění a balení plastových výlisků v předpokládaném množství, ve spise jsou založeny objednávky č. 1/2002 (s dobou plnění od 3. 1. do 31. 1. 2022) až č. 6/2022 (s dobou plnění od 1. 6. do 31. 6. 2022) a k nim se vztahující předávací protokoly a faktury. V každé objednávce je uveden předpokládaný počet kusů, doba plnění od prvního dne v měsíci (pouze v lednu až od 3. 1.) do konce toho kterého měsíce a stanovena cena za kus dle skupiny výrobků 1 až

7. V předávacím protokole za každé takovéto měsíční období pak bylo potvrzeno „převzetí díla“ a stanovena „konečná cena díla“. Mezi žalobkyní a společností DK PLAST dále existovala rámcová smlouva o dílo ze dne 1. 4. 2018, jejímž předmětem bylo balení a kompletování výrobků objednatele (tj. společnosti DK PLAST) s tím, že dílo bude prováděno průběžně podle dílčích objednávek. Smlouva byla uzavřena na dobu neurčitou.

54. Podstata agenturní práce spočívá v tom, že zaměstnavatel na základě povolení dle zvláštního právního předpisu (tj. agentura práce) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání. Charakteristikou agenturní práce se opakovaně zabýval již Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 20. 10. 2016, čj. 2 Afs 177/2016-14, č. 3504/2017 Sb. NSS, uvedl, že se *„jedná o specifický druh výkonu závislé práce, který se odlišuje od klasického pracovního poměru, neboť do vztahu zaměstnance a zaměstnavatele vstupuje další subjekt. Po právní stránce je pracovník zaměstnancem agentury práce, ale fakticky sjednanou práci vykonává u uživatele. Je tedy zřejmé, že agentura práce nese veškerá právní a z toho plynoucí ekonomická rizika zajištění práce pro zaměstnance. Pravidelný model agenturního zaměstnávání bude obvykle nastaven tak, že agentura práce inkasuje v podobě provize za zprostředkování odměnu zejména za administraci agenturních zaměstnanců a za riziko spojené s jejich pracovněprávními nároky.“* Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykrývat v čase se měnící potřebu pracovní síly. Smyslem institutu agenturního zaměstnávání je umožnit uživatelům najímání pracovníků, aniž by s nimi museli uzavírat pracovní smlouvy.
55. K odlišnostem mezi agenturním zaměstnáním a poskytováním služeb a ke specifikům agenturního zaměstnávání se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28, v němž uvedl, že *„základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem 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.“*
56. Promítnuto na nyní posuzovanou věc je zřejmé, že závěr správních orgánů byl správný, neboť činnost žalobkyně nepředstavovala vytváření díla pro společnost DK PLAST. Jími učiněná skutková zjištění odůvodňují závěr, že žalobkyně materiálně vystupovala jako agentura práce bez příslušného povolení. Při posouzení toho, zda se jednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání, či výkon dle smlouvy o dílo bylo rozhodující posoudit faktický stav, který panoval mezi zaměstnanci žalobkyně a společností DK PLAST. Lze si sice představit, že žalobkyně mohla teoreticky plnit obsah smlouvy o dílo (předložené správním orgánům jako důkaz), avšak v takovém případě by 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, 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. Takovémuto komplexnímu zajištění všech činností však zjištění učiněná správními orgány rozhodně nenavštědčují.
57. Jestliže je jedním z hlavních znaků agenturního zaměstnání to, že zaměstnanci vykonávají práci dle pokynů zaměstnavatele, k němuž je agenturní zaměstnanec přidělen,

pak nutno připomenout, že sám zaměstnanec žalobkyně P.N. při kontrole sdělil, že jej zaučila mistrová ze společnosti DK PLAST, která také jeho práci i ostatních zaměstnanců žalobkyně kontroluje, že jejich odpracovanou dobu eviduje i dává jim rozpis směn také zaměstnankyně DK PLAST, že na BOZP byli proškoleni i že dodržování bezpečnosti práce kontroluje pracovnice společnosti DK PLAST, a že ve výrobě nemají žádného stálého šéfa, že jen 1x týdně přijede koordinátor - zaměstnanec žalobkyně M. H. (který jim předává peníze). Pokud jednatel žalobkyně M. E. v rámci kontroly nejprve sdělil, že směny zaměstnancům žalobkyně určoval P. N., že ten měl řešit i měsíční předávací protokoly a evidenci odpracované doby (kromě jejího vedení elektronicky prostřednictvím čipů), pak je zřejmé, že je to v rozporu s tím, co uvedl sám P.N., a dále i s tím, co sdělili zaměstnanci společnosti DK PLAST a její jednatel. Z těchto podkladů založených ve správním spisu (tj. ze sdělení zaměstnanců společnosti DK PLAST a jejího jednatele v rámci poskytnutí součinnosti a zároveň i ze sdělení zaměstnance žalobkyně P. N.) tak plyne, že každodenní činnost zaměstnanců žalobkyně řídili zaměstnanci společnosti DK PLAST. Ti také kontrolovali a odpovídali za kvalitu jimi vykonané práce. Pokud koordinátor žalobkyně M. H. řešil se zaměstnanci žalobkyně některé organizační věci (např. volno některého ze zaměstnanců), pak tato skutečnost nemůže zvrátit závěr o tom, že zaměstnanci žalobkyně na pracovišti v Bělé nad Svitavou podléhali při běžných každodenních pracovních činnostech řízení ze strany zaměstnanců společnosti DK PLAST. Ještě navíc pak sám jednatel žalobkyně M. E. posléze dne 31. 8. 2022 připustil, že zastřeně zprostředkovává daným cizincům zaměstnání a že se do budoucna bude snažit toto odstranit (k námitce proti jeho vyjádření viz níže).

58. Práce zaměstnanců žalobkyně tak neplnila znaky samostatného zhotovování díla, neboť z celkového kontextu posuzované věci plyne, že žalobkyně poskytla své zaměstnance na pracoviště v Bělé nad Svitavou nikoli k provedení díla, ale k poskytnutí jejich pracovní síly pro opakující se výkon práce spočívající v balení a kompletaci plastových výrobků.
59. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že ve věci byl skutkový stav dostatečně zjištěn tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Správní orgány se řídily výše citovanou judikaturou a při posuzování otázky spáchání přestupku žalobkyní zjišťovaly především faktický stav v dané věci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, stejně jako správní orgán I. stupně, zejména z výpovědí zaměstnanců společnosti DK PLAST a jejího jednatele P. K. a současně i z výpovědí zaměstnance žalobkyně P. N. a jejího jednatele M. E. v průběhu kontroly. Na základě těchto výpovědí a dalších zjištění zaznamenaných v protokole o kontrole pak podal souvislou a přesvědčivou argumentaci, ze které vyplývá, jakým způsobem žalobkyně *de facto* zastřeně zprostředkovávala pronájem pracovní síly, tedy vystupovala jako agentura práce, a dopustila se tak předmětného přestupku.
60. K argumentaci žalobkyně, v níž poukazuje na obsah rámcové smlouvy, na objednávky, předávací protokoly a faktury, tedy nutno zopakovat, že formální vymezení a obsah smluvních vztahů není pro posouzení věci rozhodující, pokud se liší od faktického stavu, jak tomu bylo v daném případě. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021-53, rozhodující nemůže být ani existence rámcové smlouvy, pokud je faktický obsah smluvního vztahu jiný a obsahu smlouvy způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců neodpovídá. Lze sice připustit, že nahlíženo na některé žalobkyní předložené důkazy zcela izolovaně, bylo by možné je vykládat v její prospěch, nicméně z provedeného dokazování a při hodnocení všech důkazů založených

ve správním spise správní orgány dospěly ke správnému závěru o nenaplnění znaků samostatného zhotovování díla v daném případě. Krajský soud v této souvislosti poukazuje i na zásadu volného hodnocení důkazů, která je vyjádřena v ustanovení § 50 správního řádu. Správní orgány žalobkyní předložené smluvní dokumenty nikterak nepominuly, naopak zdůvodnily, jakým způsobem na ně nahlížely, a vzhledem ke všem důkazům a zjištěným skutečnostem jim tak důvodně přikládaly nižší důkazní hodnotu (což je také podstatou hodnocení důkazů).

61. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani poukaz žalobkyně na další jednotlivé aspekty, které dle jejího názoru svědčí pro to, že poskytovala službu spočívající v provedení díla, a to, že předmětem objednávek bylo komplexní zajištění určitých činností pro společnost DK PLAST, že společnost DK PLAST neměla žádný vliv na to, jací zaměstnanci žalobkyně se budou podílet v jednotlivých dnech na provádění díla, že řádné objednávky obsahovaly popis objednaných služeb a výsledná cena byla určena na základě skutečně provedeného díla a neměla tedy žádnou souvislost s počtem odpracovaných hodin, že zpracovávání materiálu dodaného společnosti DK PLAST nevylučuje vztah ze smlouvy o dílo, že nemohla ovlivnit, že společnost DK PLAST zaznamenávala přítomnost fyzických osob na předmětném pracovišti a že společnost DK PLAST se přirozeně angažovala v oblasti dodržování BOZP včetně zajištění ochranných pomůcek, neboť se jednalo o její prostory. Podklady správního spisu totiž poskytují dostatečný a ucelený obrázek o poměrech na pracovišti v Bělé nad Svitavou a zjištěné skutečnosti ve svém souhrnu svědčí o tom, že povaha činnosti zaměstnanců žalobkyně fakticky nepředstavovala vytváření díla pro společnost DK PLAST, ale zastřešené zprostředkování zaměstnání. Jak je již uvedeno shora, některé důkazy, resp. skutečnosti, posuzované izolovaně by sice bylo možné vykládat ve prospěch tvrzení žalobkyně, avšak podstatné je celkové posouzení zjištěných skutečností ve svém souhrnu.
62. Totéž platí o argumentaci žalobkyně, při které se opírá o judikaturu soudů, že i při výkonu činnosti více subjektů na jednom místě (jako v jejím případě) se stále může jednat o provádění určitého díla, když je obecně možné, aby v rámci jediného prostoru zhotovovalo více subjektů odlišná díla, a že předmětem smlouvy o dílo může být i opakující se činnost (např. vedení účetnictví).
63. K samotnému procesu zjišťování skutkového stavu žalobkyně namítala, že správní orgány využily téměř výlučně informace poskytnuté společností DK PLAST a nevyvinuly snahu získat informace a zjištěné skutečnosti ověřit u zaměstnanců žalobkyně, kteří se měli nacházet na daném pracovišti a vykonávat tam práci, když v daný den se na místě nacházely ještě O. Ch. a I. H.. Namítala rovněž, že informace poskytnuté jednatelem společnosti DK Plast nebyly konfrontovány s tvrzeními žalobkyně.
64. Ze správního spisu je zřejmé, že při kontrole bylo v rámci poskytování součinnosti získáno vyjádření jednoho zaměstnance žalobkyně (P. N.) a jednatele žalobkyně (M. E.) a vyjádření zaměstnanců společnosti DK PLAST L. Š., P. B., P. K. a M. P. a jejího jednatele P.K..
65. Předně krajský soud konstatuje, že uvedené součinnostní úkony byly učiněné inspektorátem práce v rámci kontrolní činnosti dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Provádění zmíněných úkonů se řídilo především § 8 písm. f) kontrolního řádu. „Součinnostní“ výpovědi osob v rámci

kontroly jsou použitelné jako důkaz v navazujícím správním řízení a na tyto listiny (tj. poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech) nutno pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. Nejedná se tedy bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, čj. 3 As 155/2014-54). Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, čj. 5 Ads 75/2014-40, zdůraznil, že v rámci kontroly disponují kontrolní pracovníci řadou oprávnění, která jim mimo jiné umožňují požadovat poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, přičemž uvedl, že *„jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy budou sloužit jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly (listiny, vysvětlení kontrolovaných osob apod.)“*.

66. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, když všechny osoby poskytující součinnost (včetně jednatele žalobkyně), záznamy svých výpovědí podepsaly, a tím stvrdily správnost v nich uvedených skutečností. Obsah jednotlivých záznamů pak byl zachycen i v rámci kontrolního protokolu, který byl společně s dalšími listinami proveden k důkazu při ústním jednání. Pro řádné a dostatečné zjištění skutkového stavu jsou totiž klíčová především zjištění kontrolních pracovníků učiněná na místě samém a podrobně popsána v protokolu o kontrole, který dle kontrolního řádu představuje výsledný dokument celé kontroly, shrnuje její celkový průběh a zachycuje reálně zjištěný stav věci a kontrolní zjištění, tedy, zda zjištěný stav je či není v souladu s konkrétními povinnostmi upravenými zákonem o zaměstnanosti, jejichž dodržování bylo kontrolováno.
67. Protokol o kontrole je tak dle ustálené judikatury rovněž způsobilým důkazním prostředkem, a to i pokud obsahuje výpovědi osob. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 105/2018-36, *„kontrolní orgán je povinen uvést v kontrolním protokolu mimo jiné kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých tato kontrolní zjištění vycházejí. Kontrolní protokol by tak měl obsahovat všechny skutečnosti, které se staly v průběhu kontroly na místě i jednání, pokud jsou třeba k rekonstrukci úvah, které vedly kontrolní orgán ke konkrétním kontrolním zjištěním. Protokol o kontrole vyhotovený v souladu s § 12 kontrolního řádu představuje spolehlivý a přezkoumatelný podklad pro navazující řízení, i když se neopírá o dílčí protokoly vyhotovené podle § 18 správního řádu.“* Jinými slovy řečeno, protokol dle kontrolního řádu musí obsahovat veškeré úkony, které kontrolní orgán učinil, přičemž tyto úkony nemusí být činěny dle pravidel dokazování stanovených ve správním řádu. To vyplývá mimo jiné z toho, že *„kontrolní řád má v rámci procesních předpisů veřejného práva specifické postavení. Je totiž obecným procesním předpisem (lex generalis) pro oblast kontrol, avšak současně speciálním zákonem (lex specialis) vůči správnímu řádu coby obecnému procesnímu předpisu veřejného práva“* (viz důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu).
68. Krajský soud přitom neshledal, že by byly v daném případě „součinnostní“ výpovědi osob v rámci kontroly provedeny nezákonně nebo že by byl protokol o kontrole vyhotoven v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 a 2 kontrolního řádu a že by žalobkyni bylo nějak znemožněno se proti kontrolním zjištěním bránit podáním námitek. Protokol

o kontrole jí byl jako kontrolované osobě doručen dne 2. 9. 2022 do datové schránky. I Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí vyslovil závěr, že protokol o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy (např. rozsudek ze dne 30. 5. 2008, čj. 4 As 21/2007-80, rozsudek ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, nebo rozsudek ze dne 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015-24). Krajský soud ověřil, že předmětná kontrola vůči žalobkyni byla zahájena a provedena v souladu s kontrolním řádem a z ní vzešlý protokol o kontrole byl řádně pořízeným, a tedy přípustným, důkazním prostředkem. To samozřejmě neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy zpochybněn.

69. Uvedeným postupem tedy nemůže být (a ani v daném případě nebylo) dotčeno právo účastníka řízení navrhopvat jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33, resp. § 36 správního řádu. Žalobkyně však proti kontrolním zjištěním nepodala žádné námitky, tedy nijak nesporeovala žádná v kontrolním protokole popsána zjištění ani nenavrhla provedení nějakých dalších důkazů. Proti následně dne 29. 3. 2023 v přestupkovém řízení vydanému příkazu podala dne 5. 4. 2023 v podstatě blanketní odpor, ve kterém rovněž neuvedla žádné námitky proti kontrolním zjištěním. Po vyrozumění o pokračování přestupkového řízení proběhlo dne 3. 5. 2023 ústní jednání, při němž bylo provedeno dokazování listinnými důkazy (včetně všech listin pořízených během kontroly), kterého se žalobkyně, ač o něm byla zpravena, nezúčastnila. Dne 9. 5. 2023 byla žalobkyně vyrozuměna o ukončení dokazování a o možnosti seznámení se s podklady rozhodnutí, čehož také nevyužila. Poprvé až v doplnění odvolání ze dne 12. 6. 2023 podanému proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 31. 5. 2023 namítla, že vyjádření jejího jednatele (že se dopustil zastřehného zprostředkování zaměstnání), které učinil v průběhu kontroly dne 31. 8. 2022, bylo dezinterpretováno a že jednatel neporozuměl tomu, co mu bylo ze strany inspektora kontrolního orgánu sděleno. Současně namítla, že toto jeho vyjádření bylo zaznamenáno pouze ve formě poskytnutí informací dle § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu, a vyjádřila přesvědčení, že dokazování v průběhu přestupkového řízení by mělo v případě vyjádření obviněného být provedeno formou výslechu dle § 82 přestupkového zákona, což se nestalo, a proto že „nemůže být vyjádření ze dne 31. 8. 2022 hodnoceno jako nevyvratitelný důkaz o tom, že došlo k porušení právních předpisů“.
70. Žalovaný se s těmito jejími odvolacími námitkami vypořádal na straně 7 a 8 svého rozhodnutí, když uvedl, že žalobkyni není vysvětleno, jak jinak lze vyjádření jednatele žalobkyně ze dne 31. 8. 2022 vykládat, že jeho výslech nebyl během celého řízení navržen a že v odvolání žalobkyně neuvedla, co by mělo být jeho obsahem nad rámec informací zjištěných při kontrole, proto výslech označil za nadbytečný.
71. Krajský soud tomuto názoru žalovaného přisvědčuje. Pokud pomineme skutečnost, že po celou dobu kontroly a téměř celého navazujícího přestupkového řízení žalobkyně vyjádření jejího jednatele zaznamenané dne 31. 8. 2022 nijak nesporeovala a byla v tomto směru nečinná, pak ani v doplnění odvolání, kdy tak učinila poprvé, nekonkretizovala, co mělo být inspektorem inspektorátu práce dezinterpretováno, ani co měl její jednatel uvést jinak, příp. čemu neměl porozumět. Nutno podotknout, že jednatel žalobkyně svoje vyjádření podepsal a při podpisu neuvedl, že by snad něčemu nerozuměl nebo že by jeho vyjádření bylo zapsáno nesprávně. K samotnému výslechu jednatele pak žalobkyně v doplnění odvolání uvedla pouze to, že dokazování v průběhu přestupkového řízení „by

mělo být v případě vyjádření obviněného provedeno formou výslechu ve smyslu § 82 přestupkového zákona“. Žalobkyně tedy ani nespecifikovala, co mělo být navrženým výsledkem jejího jednatele (kromě zmínky o dezinterpretaci jeho „přiznání“ dne 31. 8. 2022, že zastřešeně zprostředkovává cizincům zaměstnání) prokázáno nad rámec ve věci učiněných a popsanych zjištění, aby tím mohl být doplněn zjištěný skutkový stav a tím i snad vyvráceny závěry správních orgánů. Lze dodat, že vyjádření jednatele žalobkyně ze dne 31. 5. 2023 nebylo hodnoceno jako „nevyvratitelný důkaz o tom, že došlo k porušení právních předpisů“, ani jako jediný důkaz sám o sobě o spáchání předmětného deliktu žalobkyní, ale bylo pouze jedním z důkazů, které byly posuzovány a hodnoceny, jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

72. K neprovedení výslechu jejího jednatele žalobkyně v žalobě dále uvedla, že dodatečný výslech ve smyslu § 82 odst. 1 přestupkového zákona mohl „vyjasnit rozpory mezi vyjádřeními obviněného poskytnutými pouze ve formě poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou dle § 8 písm. c) a f) kontrolního řádu“. Ani zde neuvedla, které konkrétní rozpory (kromě již zmiňované dezinterpretace jeho vyjádření dne 31. 8. 2022) měly být vyjasněny. Za popsané situace proto i krajský soud považuje provedení výslechu jednatele žalobkyně za nadbytečné, jelikož byl skutkový stav věci dosavadním dokazováním zjištěn dostatečně, a to i bez zmíněného „přiznání“ jednatele žalobkyně ke spáchání předmětného přestupku.
73. K námitkám žalobkyně, že kontrolní orgán vyslechl téměř výhradně zástupce společnosti DK PLAST a nepokusil se zjištěné skutečnosti ověřit i u samotných cizinců, kteří měli práci na daném místě vykonávat, a že informace poskytnuté jednatelem společnosti DK PLAST nebyly konfrontovány s tvrzeními žalobkyně, lze uvést, že pro to nebyl důvod. Jak vyplynulo ze závěrů kontroly a následně vedeného přestupkového řízení, správní orgány měly skutkový stav za zjištěný dostatečně a žalobkyně žádné další důkazy, např. výslech dalších osob, v průběhu celého řízení nenavrhla. Pokud žalobkyně v odvolání zmínila i to, že pohovoru s P. N. nebyl přítomen tlumočník a že jako cizinec možná neporozuměl všem otázkám, pak z ničeho nevyplývá, že by snad něčemu nerozuměl, sám nic takového neuvedl a svou výpověď učiněnou v rámci kontroly bez uvedení jakékoliv výhrady podepsal. Navíc nutno poukázat na to, že sám jednatel žalobkyně dne 24. 8. 2022 sdělil, že P. N. umí dobře česky.
74. Soud připomíná, že všechna procesní práva žalobkyně byla ve správním řízení zcela a dostatečně zachována. V první řadě možnost podat proti protokolu o kontrole námitky (žalobkyně tohoto práva nevyužila), dále byla procesní práva žalobkyně zachována možností vyjádřit se k důkazům (včetně protokolu z kontroly a všem listinám pořízeným během kontroly) provedeným při ústním jednání (tohoto práva žalobkyně rovněž nevyužila) a v neposlední řadě v rámci vyjádření se k podkladům rozhodnutí, čehož také nevyužila. Žalobkyně pak ani v doplnění odvolání, kde poprvé vznesla námitku, že skutkový stav nebyl dle jejího názoru zjištěn dostatečně, a vyjádřila nesouhlas se závěry správních orgánů, neuvedla, jaké nové informace by mohlo provedení dalších důkazů do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole pracoviště v Bělé nad Svitavou vnést. Žalovanému proto nelze důvodně vytýkat, že za tohoto stavu nevyslychal další cizince nebo znovu jednatele žalobkyně či jednatele DK PLAST, neboť skutkový stav měl za dostatečně zjištěný a prokázaný na základě všech již shromážděných podkladů, jak odůvodnil ve svém rozhodnutí.

75. Krajský soud shrnuje, že správní orgány vycházely ze zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu nezbytném pro vydání rozhodnutí (§ 3 správního řádu), řádně se vypořádaly se všemi jak listinnými podklady, na něž se žalobkyně odvolávala (smluvní dokumenty, atd.), tak se vyjádřily i k tvrzením žalobkyně o fungování vzájemného vztahu mezi ní a společností DK PLAST. Správní orgány se správně zabývaly zejména faktickou komplexností žalobkyní poskytovaných služeb (tj. zajišťovaných činností souvisejících s plněním závazku spočívajícím v tvrzeném „dodání díla“) a z učiněných zjištění správně dovodily, že žalobkyně poskytovala společnosti DK PLAST *de facto* pracovní sílu, když dostatečně prokázaly, kdo práci zaměstnancům žalobkyně zadával, kontroloval a ve výsledku za ni *de facto* odpovídal, tedy že zaměstnance žalobkyně ve své komplexnosti řídili pracovníci společnosti DK PLAST. O zjištěném skutkovém stavu nemá ani zdejší soud žádné pochybnosti. Správní orgány tak dospěly ke správnému závěru, že se žalobkyně dopustila výše specifikovaného přestupku.
76. Nad rámec shora uvedeného krajský soud poznamenává, že námitky obsažené v žalobě byly v zásadě uplatněny již v odvolacím řízení, přičemž žalovaný se s nimi dostatečně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud považuje vypořádání těchto námitek za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, ve zbytku proto odkazuje na odůvodnění rozhodnutí žalovaného (i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s nímž tvoří jeden celek), neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, či rozsudky ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47, nebo ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Azs 71/2014-49).
77. Lze rovněž dodat, že žalobkyní v žalobě poukazovaná judikatura soudů není se závěrem učiněným v jejím případě nikterak v rozporu.
78. Krajský soud tedy nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, přičemž neshledal ani žádné takové vady správního řízení, které by měly za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

79. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
80. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 19. dubna 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu