



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **MAZRO CZ, s.r.o.**, se sídlem Meteorologická 792/29, Praha 4, zastoupená Mgr. Vratislavem Tauberem, advokátem se sídlem Lidická 960/81, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2020, čj. 5759/1.30/19-3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2023, čj. 8 Ad 10/2021-48,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Nejvyšší správní soud se v dané věci zabývá otázkou, zda kontrola u žalobkyně byla podle § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) zahájena zákonně, i když povinná osoba byla rumunskou občankou a nerozuměla česky. Dále hodnotí dostatečnost posouzení faktického stavu ze strany žalovaného ve vztahu k naplnění skutkové podstaty přestupku zastřehování zprostředkování zaměstnání dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do dne 1. 8. 2021.

**I. Vymezení věci**

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj rozhodnutím ze dne 23. 5. 2019, čj. 2367/9.30/19-12, uložil žalobkyni pokutu ve výši 330 000 Kč. Uznal ji totiž vinnou ze spáchání přestupků:

- 1) podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustila tím, že zastřeně zprostředkovávala zaměstnání podle § 5 písm. g) téhož zákona. Pronajala pracovní sílu v podobě 11 v rozhodnutí vyjmenovaných pracovníků, jinými slovy, tyto pracovníky dočasně přidělila k výkonu práce spočívající ve vážení, nakládání a skládání ovoce a zeleniny a obsluhy vysokozdvížného vozíku, ke společnosti Hortim-International, a to bez povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tím porušila § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti v návaznosti na § 60 odst. 1 téhož zákona a nedodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání;
- 2) podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustila tím, že na pracovišti výše uvedené společnosti fyzické osobě ukrajinské státní příslušnosti umožnila výkon nelegální práce (spočívající v pomocných a úklidových pracích), jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. téhož zákona, a to bez povolení k zaměstnání.

[3] Oblastní inspektorát zahájil kontrolu na pracovišti Velkosklad ovoce a zeleniny společnosti Hortim dne 10. 4. 2018. Podle záznamu o zjištění na místě bylo pracoviště velkou halou, po které byly rozestavěné stoly, u kterých pracovníci přebírali, vážili a balili ovoce a zeleninu různých druhů. U jednotlivých úseků, které nebyly nijak označeny, pracovali zaměstnanci různých společností. Ovoce a zeleninu balili do beden, které nebyly nijak označeny (nebylo možné rozlišit společnost, jejíž zaměstnanec zboží zabalil). Osoby ztotožněné jako pracovníci žalobkyně pracovali u různých stolů. Žalobkyně podala námitky proti kontrolnímu zjištění dle protokolu, které byly zamítnuty. Zpochybňovala platnost zahájení kontroly dle § 5 odst. 2 kontrolního řádu vzhledem k předložení průkazu osobě S.-I.C., která má rumunské občanství a nemluví česky.

[4] Oblastní inspektorát dospěl k závěru, že se žalobkyně bez důvodných pochybností uvedených přestupků dopustila. Mimo jiné poukázal na to, že kontrola byla zahájena v souladu s kontrolním řádem. Ačkoliv si svědkyně (inspektorka) nepamatovala, komu přesně ukázala průkaz inspektora (a tím zahájila kontrolu), potvrdila, že při kontrole na pracovišti při každé komunikaci průkaz ukazovala. Osobou, které byl předložen průkaz a tím zahájena kontrola se žalobkyní, byla S.-I. C., k níž byly na pracovišti spolu s ostatními předloženy pracovní právní doklady potvrzující pracovní právní vztah se žalobkyní. Bylo tedy potvrzeno, že je zaměstnankyní žalobkyně a takto ji označila při kontrole i společnost Hortim. Tato osoba tak splňovala podmínku pro zahájení kontroly předložením průkazu. Není důležité, zda tato osoba byla cizí státní příslušnicí, neboť kontrola je zahájena předložením průkazu, nikoliv jednáním s touto osobou a dotazováním se jí, zda rozumí. Sdělení, že nerozumí česky, inspektorka reflektovala a nic s ní nesepisovala.

[5] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Průkaz inspektorka předložila osobě splňující zákonné požadavky na osobu, s níž lze zahájit kontrolu, která je v protokolu o kontrole řádně identifikována. Zákon nestanovuje další požadavky na osobu, již je předkládán průkaz pro účely zahájení kontroly. Podle § 5 odst. 3 kontrolního řádu je v případě zahájení kontroly předložením průkazu osobě odlišné od kontrolované osoby kontrolovaná osoba dodatečně informována a tím jsou zaručena její práva. Kontrola je zahájena samotným předložením průkazu, nikoliv další interakcí s takovou osobou. Skutková podstata přestupku zastřeného zprostředkování zaměstnání dopadá na ty případy, kdy subjekty zastírají to, že zprostředkovávají zaměstnání (fakticky jednají jako agentury práce) a že se na ně nevztahuje povinnost plnit povinnosti agentury práce, čímž rovněž zastírají, že by pro

pokračování

svou činnost měly disponovat povolením ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně zastírala to, že pronajímá pracovní sílu rámcovou smlouvou o poskytování služeb, a tuto činnost vykonávala dlouhodobě a pravidelně.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Za prvé namítla procesní nepoužitelnost protokolu o kontrole, jelikož kontrola nebyla řádně zahájena. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by se mělo jednat o jakousi formu „signálu“ k zahájení kontroly pro zaměstnance. Rozhodující je předložení průkazu, a proto osoba, vůči níž je tento úkon proveden, musí být schopna „interagovat“. Průkaz byl však předložen osobě cizí státní příslušnosti ovládající výlučně jazyk rumunský. Jedná se nadto o pracovníci, která měla vykonávat práci pro osobu odlišnou od žalobkyně, tudíž mohla být taková kontrola platně zahájena jen vůči společnosti Hortim. Žalobkyně dále namítala, že pokud má „zastřené zprostředkování“ zaměstnání představovat „pronájem pracovní síly“ podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, musí být prokázána existence „nájmu“ a musí být naplněny znaky nájemní smlouvy, aby bylo možné takové jednání odlišit od „zprostředkování zaměstnání bez povolení“ dle § 140 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Mělo tedy být prokazováno, že došlo ke sjednání nájmu „pracovní síly“.

[7] Městský soud žalobu výše označeným rozsudkem zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu především shledal, že zákon nestanoví další požadavky na osobu, které je předkládán průkaz pro účely zahájení kontroly. Nestanoví ani, aby tato osoba rozuměla českému jazyku, či byla české státní příslušnosti. Paní S.-I. C. podle kontrolního protokolu uvedla, že má s kontrolovanou osobou uzavřenou dohodu o provedení práce, tedy musela rozumět tomu, že probíhá kontrola. Kontrola byla zahájena samotným předložením průkazu, nebylo třeba další součinnosti této osoby s inspektorkou a ani po ní nebyla požadována. Podle městského soudu ze skutkových okolností případu jednoznačně vyplývá, že kontrola byla platně zahájena se žalobkyní, nikoliv pouze se společností Hortim. Oblastní inspektorát též dostatečně vysvětlil, proč se v případě jednání žalobkyně ve vztahu mezi ní (zastírající činnost agentury práce) a společností Hortim (zastírající činnost uživatele) jednalo o „pronájem pracovní síly“ a nikoliv o poskytování služeb, outsourcing či snad dokonce smlouvu o dílo, jak se snažila naznačit žalobkyně. Žalobkyně tak naplnila skutkovou podstatu přestupku zastřené zprostředkování zaměstnání dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uplatnila dva okruhy kasačních námitek: a) porušení zákona při provedení kontroly a b) naplnění skutkové podstaty zastřené zprostředkování zaměstnání nemá oporu ve správním spise.

[9] Stěžovatelka předně namítá že při zjišťování skutkového stavu oblastní inspektorát pochybil, neboť vycházel z obsahu kontroly uskutečněné dne 10. 4. 2018, která však byla zahájena v rozporu se zákonem. Z protokolu o kontrole jasně nevyplývá, které osobě předložila inspektorka kontrolní průkaz. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu stanoví jako obligatorní součást protokolu o kontrole uvedení kontrolního úkonu, jímž byla kontrola zahájena. Protože oblastní inspektorát uvedl jako tento úkon předložení kontrolního průkazu dle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu, měl v protokolu jednoznačně

stanovit, vůči které osobě nacházející se v místě kontroly byl tento úkon učiněn. Neučinil tak. O to větší je to problém proto, že se v místě kontroly nacházelo větší množství osob, vůči kterým mohl být tento úkon učiněn. Podle stěžovatelky si musí v tomto případě pouze domýšlet, že touto osobou byla zřejmě paní S.-I. C. Pokud jí skutečně byla, nebyly podle stěžovatelky naplněny podmínky pro zahájení kontroly.

[10] S odkazem na důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu stěžovatelka poukázala na to, že přesné vymezení okamžiku zahájení kontroly je důležité především vzhledem k tomu, že se aktivují všechna práva a povinnosti s kontrolou spojené. I když § 5 odst. 2 kontrolního řádu nestanoví žádné další požadavky na osobu, které je průkaz předkládán, z jeho smyslu lze minimálně dovodit požadavek na to, aby tato osoba rozuměla tomu, že se jedná o první úkon kontroly a co to pro kontrolovanou osobu znamená. To, že paní S.-I. C. skutečně porozuměla tomu, že kontrola probíhá, však nelze dovozovat pouze z toho, že do protokolu uvedla, že má s žalobkyní uzavřenou dohodu o provedení práce. Ostatně i oblastní inspektorát vzal ve svém rozhodnutí za prokázané, že nerozumí česky. Jakkoli oblastní inspektorát následně postupoval v souladu s § 5 odst. 3 kontrolního řádu a dodatečně stěžovatelku o zahájení kontroly informoval, tato dodatečná informace nemůže zpětně vady v samotném zahájení kontroly zhojit.

[11] V rámci druhého okruhu argumentace stěžovatelka namítá, že nemohla být naplněna skutková podstata přestupku zastřehného zprostředkování zaměstnání. Správní orgány nezjistily stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Z dokazování provedeného správními orgány nelze jednoznačně usoudit, že vztah mezi společností Hortim a stěžovatelkou byl v podstatě vztahem mezi agenturou práce a uživatelem a že se v daném případě jednalo o pronájem pracovní síly a nikoli o poskytování služeb, resp. plnění rámcové smlouvy o poskytování služeb. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatelka poukázala na to, že bylo povinností žalovaného, aby při posouzení toho, zda se jedná o zastřehné zprostředkování zaměstnání či pouze poskytnutí služby důsledně posoudil, jaký byl vztah mezi zaměstnanci stěžovatelky a společností Hortim. Pouhé konstatování, že na místě nebyli přítomni žádní „předáci“ jiných společností nelze v tomto ohledu považovat za dostačující. I jednotlivé důkazy v podobě rámcové smlouvy a doložených faktur za období leden až duben 2018 bylo možno vykládat ve prospěch stěžovatelky. Nejedná se o klíčové důkazy, z nichž by bylo možné samostatně postavit závěr o existenci zastřehného zprostředkování zaměstnání.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek městského soudu, na spisový materiál a zejména na rozhodnutí správních orgánů s tím, že stěžovatelka v kasační stížnosti vznáší obdobné námitky jako v žalobě, jakož i v rámci správního řízení. K první námitce stěžovatelky uvedl, že v samotném protokolu o kontrole je jednoznačně specifikováno, které povinné osobě byl průkaz inspektora předložen. Stěžovatelce je to od počátku zřejmé. K této konkrétní osobě se vyjadřovala (zejména co do toho, že se jedná o osobu ovládající rumunský jazyk) jak v podaném odvolání, tak i v žalobě. Stěžovatelka vznáší námitku ohledně nejednoznačnosti povinné osoby poprvé až v rámci kasační stížnosti. Ke druhé námitce stěžovatelky žalovaný uvedl, že skutkový stav není opřen pouze o obsah smlouvy a faktur či zmínku o chybějících předácích. Kromě toho uvedená zmínka plně reflektuje podstatu zastřehného zprostředkování zaměstnání, neboť poukazuje na to, že to nebyl sám zaměstnavatel, nýbrž jiná právnická osoba, která práci pracovníkům přidělovala a dohlížela na její provedení. Obsah smlouvy a faktur pak vypovídá jak o

pokračování

dlouhodobosti vztahu, tak o způsobu zastírání faktického stavu a o neurčitém předmětu smluvního vztahu specifikovaného velmi obecně.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se i s ohledem na vyjádření žalovaného a podobu uplatněné kasační argumentace nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, resp. částí kasační argumentace. Dospěl přitom k závěru, že jedna z kasačních námitek je nepřipustná.

[14] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby tedy byla přípustná, musí stěžovatelka reagovat na rozhodnutí krajského soudu a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho závěry. Proto bude podle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost nepřipustná, pokud se opírá o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla.

[15] Kasační námitka proti zákonnosti zahájení kontroly je nepřipustná v části zpochybňující, že paní S.-I. C. byla povinnou osobou ve smyslu kontrolního řádu, tedy osobou, které inspektorka průkaz předložila. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje mimo jiné na to, že se v místě kontroly nacházelo větší množství osob, vůči kterým mohl být tento úkon proveden a z protokolu není zřejmé, o kterou konkrétní osobu se jednalo. Tuto námitku ovšem poprvé vznesla až v kasačním řízení. V řízení před městským soudem ani v správním řízení vůbec tuto námitku nevznesla. Právě naopak, v odvolání i v žalobě stěžovatelka argumentuje, že žalovaný pochybil, pokud předložil průkaz osobě, která nebyla schopná porozumět tomuto úkonu, protože mluví pouze rumunsky. V rámci námitek proti kontrolním zjištěním podaných dne 25. 10. 2018 stěžovatelka přímo uvádí, že žalovaný zjevně zneužil kontrolního řádu za účelem znemožnění výkonu stěžovatelčiných práv tím, že započal kontrolu úkonem vůči uvedené cizince. Je tedy zřejmé, že sama stěžovatelka vycházela z toho, že to byla právě uvedená osoba, které byl průkaz předložen, jak ostatně vyplývá i z protokolu o kontrole. Námitku, že není zřejmé, které osobě byl při zahájení kontroly předložen průkaz, tudíž shledal Nejvyšší správní soud nepřipustnou.

[16] Jde-li o zbývající (přípustné) kasační námítka, Nejvyšší správní soud je neshledal důvodnými.

[17] Shora již vymezenými dvěma okruhy kasačních námitek stěžovatelka brojí jak proti postupu, tak rovněž i proti výsledkům kontroly. Podle § 5 odst. 2 kontrolního řádu je *kontrola zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole*. Toto pověření, v tomto případě průkaz inspektora, může být předloženo jak kontrolované osobě, tak i povinné osobě; tou je podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu osoba, *kteřá kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela... jež je přítomna na místě kontroly*.

[18] Zahájení kontroly není podmíněno předložením pověření přímo kontrolované osobě, pokud tento krok zjevně učinit nelze. Proto také kontrolní řád zavedl institut povinné osoby, aby bylo zamezeno účelovému maření kontrol. V dané věci není sporné, že by nějaká osoba jednající za stěžovatelku byla na místě kontroly v okamžiku jejího zahájení pro kontrolní orgán dosažitelná. Ten proto kontrolu zahájil předložením průkazu povinné

osobě (paní S.-I. C.) podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu. V obecné rovině pak lze dodat, že v případě takového zahájení kontroly práva kontrolované osoby zůstanou zachována prostřednictvím dodatečného oznámení o zahájení kontroly (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2022, čj. 29 Ad 1/2020-54).

[19] Pochybnost, kterou vznáší stěžovatelka, tedy jestli lze ze smyslu § 5 odst. 2 kontrolního řádu dovodit minimální požadavek, aby osoba, které je předkládán kontrolní průkaz (čímž je zahájena kontrola) rozuměla tomu, že se jedná o první úkon kontroly a co toto pro kontrolovanou osobu znamená, v dané věci není na místě. Je totiž založená na tom, že paní S.-I. C. pouze na základě toho, že nerozumí česky, podle stěžovatelky neporozuměla tomu, že se jedná o první úkon kontroly.

[20] Takové východisko stěžovatelky ovšem nemá oporu ve správním spisu. Z protokolu o výsledku svědkyně Mgr. L. M. (vedoucí kontrolní skupiny) čj. 31402/9.30/18-19 plyne, že povinným osobám (včetně paní S.-I. C.) spolu s kolegy sdělili, že probíhá kontrola, řekli jim, kdo jsou a tázali se jich na to, jakou činnost na místě vykonávají. Na dotaz zástupce stěžovatelky, jak se domluvili, svědkyně odpověděla, „že se snažili, jak se dalo“. Sdělila, že kolegové umí anglicky, ona německy a trochu rusky. Oblastní inspektorát v rozhodnutí reflektoval, že je možné, že povinná osoba nebyla obeznámena se všemi důsledky úkonu v podobě předložení průkazu, z toho ovšem neplyne, že by tomuto úkonu neporozuměla vůbec. Z protokolu o kontrole (ze dne 4. 10. 2018, čj. 11296/9.71/18-18) pak plyne, že povinná osoba (uvedená cizinka) sdělila, že má se stěžovatelkou uzavřenou dohodu o provedení práce. Kontrola započala tím, že jí byl předložen průkaz, byla informována o tom, že probíhá kontrola a podepsala se. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že stěžovatelka v kasační stížnosti nepředkládá jakoukoliv konkrétní argumentaci, která by porozumění uvedené cizinky ohledně prvotního úkonu kontroly měla zpochybnit. Nepodařilo se jí tedy vyvrátit, že povinná osoba musela rozumět tomu, že probíhá kontrola.

[21] K výše uvedenému lze dodat, že okrajově podobnou otázku řešil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 4. 2021, čj. 4 Ads 346/2020-33, bod 32, v případě jiného stěžovatele, který se dopustil přestupku podle zákona o zaměstnanosti na stejném pracovišti (Velkosklad ovoce a zeleniny společnosti Hortim) a byl subjektem stejné kontroly. Usoudil, že námitka ohledně zahájení kontroly a možnosti realizování práv kontrolované osoby povinnou osobou byla nedůvodná. Stěžovatel totiž konkrétně neuváděl žádné právo uvedené v těchto ustanoveních, jehož realizace nebyla osobě účastníci se kontroly za stěžovatele umožněna. Pochybnost stěžovatele, zda vůbec podle jména a příjmení tato povinná osoba cizí státní příslušnosti měla tušení, co se kolem ní děje, nepovažoval Nejvyšší správní soud za opodstatněnou. V dané věci shledal, že ze záznamu o poskytnutí součinnosti vyplývalo, že povinná osoba rozumí česky o poskytnutí tlumočnicka nežádala a svým podpisem potvrdila, že rozumí poskytnutému poučení. Nynější případ se sice odlišuje tím, že povinná osoba česky nerozuměla, ovšem i zde obtojí obecnější závěr o tom, že nelze jednoduše pouze s odkazem na cizí státní příslušnost povinné osoby uzavřít, že neporozuměla tomu, co se kolem ní děje.

[22] Danou část kasační argumentace tedy neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Paní S.-I. C. (jako osoba povinná) sice nerozuměla česky, ovšem stěžovatelce se nepodařilo zpochybnit, že uvedená cizinka porozuměla tomu, že probíhá kontrola. Městský soud v napadeném rozsudku v tomto ohledu vyšel s ohledem na okolnosti dané věci z toho, že

pokračování

kontrola byla zahájena samotným předložením průkazu uvedené cizince, přičemž nebylo potřeba její další součinnosti a ta ani po ní nebyla požadována. Lze dodat, že pokud stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že s ohledem na způsob zahájení kontroly nemohla být její práva od počátku účinně chráněna, neuvedla žádné konkrétní právo, jehož realizace jí nebyla umožněna nebo v jehož výkonu byla omezena (rozsudek čj. 4 Ads 346/2020-33, bod 32).

[23] V rámci druhé části kasační argumentace stěžovatelka namítá, že městský soud neměl považovat závěry žalovaného za dostatečně podložené, protože podle judikatury je nutné faktické zhodnocení vztahu mezi zaměstnanci obviněného a toho, u něhož má být vykonáváno zastřené zprostředkování zaměstnání.

[24] Přestupku podle 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti se dopustí ten, kdo zastřeně zprostředkovává zaměstnání, tedy fakticky vykonává činnost agentury práce, ovšem bez příslušného povolení dle § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona. Podle městského soudu žalovaný správně v napadeném rozhodnutí vymezil vztah mezi stěžovatelkou (zastírající činnost agentury práce) a společností Hortim (zastírající činnost uživatele). Měl za to, že žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav. Nejvyšší správní soud i přes uplatněnou kasační argumentaci stěžovatelky s tímto závěrem městského soudu souhlasí.

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

[26] Pro posouzení toho, zda se v daném případě jednalo o zastřený pracovní poměr pak není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale rozhodujícím prvkem je faktický význam a obsah těchto vztahů (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021-53). V nyní posuzované věci se jedná především o způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců stěžovatelky. Ke specifikům agenturního zaměstnávání se Nejvyšší správní soud dále vyjádřil již v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28. 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.

[27] V nyní projednávané věci bylo při posouzení toho, zda se jednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání, či plnění podle smlouvy o dílo (Rámcové smlouvy o poskytování služeb mezi stěžovatelem a společností Hortim ze dne 16. 12. 2014) rozhodující posoudit faktický stav, který panoval mezi zaměstnanci stěžovatelky a společností Hortim. Pokud by stěžovatelka plnila obsah takové smlouvy o dílo, musela by komplexně zajišťovat činnosti související s plněním tohoto závazku. Musela by tedy především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich; sama je školit jak z hlediska prováděné práce, tak také v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a následně nést odpovědnost za jejich činnost

a výsledek předat objednateli (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2023, čj. 1 Ads 20/2023-49, bod 23). Tomuto však nic nenasvědčuje.

[28] Stěžovatelce především nelze dát za pravdu v tom, že argumentace městského soudu a správních orgánů se opírala pouze o skutečnost, že na místě nebyli přítomní žádní předáci, kromě těch ze společnosti Hortim. Městský soud reflektoval ve svém rozhodnutí posouzení oblastního inspektorátu (bod 71 napadeného rozsudku). Ten se věnoval právě charakteru a účelu vztahu mezi stěžovatelkou a společností Hortim. Oblastní inspektorát při posuzování vzal v potaz obsah rámcové smlouvy mezi těmito subjekty, svědecké výpovědi, fotodokumentaci a zjištění z kontroly obsažená v protokolu o kontrole. Na základě skutečností z nich plynoucích pak vystavěl přesvědčivou a souvislou argumentaci, ze které vyplývalo, že ačkoli spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Hortim formálně probíhala na základě rámcové smlouvy, faktický stav této spolupráce nenaplňoval obsah ani smysl dané smlouvy, ale spočíval v pronájmu pracovní síly v podobě zaměstnanců stěžovatelky (str. 14-17 rozhodnutí oblastního inspektorátu).

[29] Stěžovatelka dále (toliko obecně) argumentuje tím, že z provedeného dokazování nelze usoudit, že se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, a to z toho důvodu, že rámcové smlouvy a faktury nejsou klíčovými důkazy, na kterých by bylo možné postavit samostatný závěr o existenci zastřeného zprostředkování zaměstnání, a že by je bylo možné vyložit v její prospěch. Lze se domnívat že tato argumentace představuje pouhou parafrázi bodu 29 již shora zmíněného rozsudku čj. 1 Ads 20/2023-49, která však na situaci stěžovatelky v nynější věci zcela nepřiléhá. V citovaném rozsudku krajský soud založil svůj závěr pouze na formálních důkazech (rámcová smlouva o dílo, objednávka služeb a obdobné úhrady plnění při přepočtu na hodinu práce zaměstnance) a Nejvyšší správní soud proto jeho rozhodnutí zrušil. V nynějším případě tomu tak ovšem nebylo. Závěr městského soudu a správních orgánů není založen pouze na obsahu rámcové smlouvy a faktury. Právě naopak, správní orgány (a soud) zkoumaly faktický význam a obsah vztahu mezi stěžovatelkou a společností Hortim a tyto závěry přesvědčivě podložily. Správní orgány své závěry opíraly o protokoly o výslechu svědků, fotodokumentaci i protokol o kontrole. Skutečnosti v nich uvedené pak svým obsahem také odpovídají odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů.

[30] Stěžovatelce se tedy její (obecnou) argumentací nepodařilo vyvrátit závěry městského soudu a správních orgánů, podle nichž práci zaměstnancům stěžovatelky přiděloval jiný subjekt (konkrétně zaměstnanec společnosti Hortim pan P.), který na jejich práci taktéž dohlížel. Z důkazního materiálu podle správních orgánů vyplývá, že stěžovatelka pouze poskytla požadovaný počet osob. Sama nepronajímala prostory ani prostředky potřebné k výkonu práce. Společnost Hortim rovněž organizovala chod kontrolovaného pracoviště, konkrétně halu, ve které zaměstnanci stěžovatele třídili a balili ovoce a zeleninu spolu se zaměstnanci dalších subjektů, kteří prováděli stejnou práci. Zaměstnanci stěžovatelky nebyli od jiných pracovníků nijak odlišitelný (např. oblečením). Rovněž nebyly nijak odlišitelné ani produkty jejich práce. Bedny, do kterých se vkládalo ovoce, nebo zelenina, ani stoly, u kterých pracovníci vykonávali práci, nebyly nijak označeny podle subjektu, který je plnil. Závěr správních orgánů a městského soudu, že stěžovatelka sama nezařizovala pracovní plochu, pracovní pomůcky ani nezjišťovala způsob provádění kontrol dílů, plyne ze spisového materiálu.

pokračování

[31] Námitka stěžovatelky ohledně nesprávného posouzení vztahu mezi ní a společností Hortim tak není důvodná. Městský soud i žalovaný se správně zabývali zejména faktickou komplexností poskytovaných služeb stěžovatelkou. Jejich závěry jsou přesvědčivě podloženy a zdůvodněny. Vycházejí ze spisového materiálu a provedených důkazů. Městský soud nepochybil, když došel k závěru, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, ze kterého pak mohl bez větších pochybností uzavřít, že se stěžovatelka dopustila daného přestupku.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[33] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 9. srpna 2024

Milan Podhrázký  
předseda senátu