



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **EuroZone CZ s. r. o.**, Blanická 28, Praha 2, zastoupené advokátem Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., Španělská 2, Praha 2, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 13, Opava, proti rozhodnutí ze dne 17. 10. 2023, čj. 6551/1.30/23-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 4. 2024, čj. 30 Ad 10/2023-67,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

[1] NSS v této věci potvrzuje závěry orgánů inspekce práce a krajského soudu, podle nichž žalobkyně zastřeně zprostředkovávala zaměstnání – a bez povolení tedy vystupovala jako agentura práce.

#### **1. Popis věci**

[2] Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký a Pardubický kraj uznal žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků a uložil jí za ně pokutu ve výši 160 000 Kč. Žalobkyně se podle inspektorátu provinila tím, že:

- několika cizincům v období od dubna do července 2022 zastřeně zprostředkovávala zaměstnání [§ 5 písm. g) a § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (ve znění účinném do 30. 6. 2023)];

- jedné cizince umožnila výkon nelegální práce, respektive výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou [§ 5 písm. e) bod 2 a § 140 odst. 1 písm. c) téhož zákona].

[3] Proti rozhodnutí inspektorátu se žalobkyně odvolala ke Státnímu úřadu inspekce práce, který sice napadené rozhodnutí změnil, ale jen formálně (upřesnil účinnost znění použitých ustanovení zákona o zaměstnanosti). Odvolání tedy v podstatě zamítl.

[4] Žalobkyně se poté bránila žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové. Zpochybňovala přitom jen spáchání prvního přestupku, tedy to, že zastřené zprostředkovávala zaměstnání.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Orgány inspekce práce podle něj řádně a dostatečně zjistily skutkový stav; vyjádřily se ke všem listinným dokladům, na které se žalobkyně odvolávala (rámcová smlouva o dílo, objednávky, předávací protokoly atd.); vypořádaly se s jejími tvrzeními o vztahu mezi ní a společností DK PLAST; a dospěly ke správnému závěru, že žalobkyně pro tuto společnost neprováděla dílo, ale pronajímala jí pracovní sílu.

## 2. Kasační stížnost

[6] Proti rozsudku krajského soudu se žalobkyně (*stěžovatelka*) brání kasační stížností.

[7] Má za to, že orgány inspekce práce a následně i krajský soud postavily své závěry na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Vyjádření zaměstnanců stěžovatelky a společnosti DK PLAST byla nesprávně vyložena tak, aby podpořila závěr o zastřeném zprostředkování zaměstnání. Mezi stěžovatelkou a společností DK PLAST přitom šlo o čistě obchodněprávní spolupráci. Stěžovatelka zajišťovala komplexní plnění objednaného díla, a to prostřednictvím svých zaměstnanců na jí pronajatém místě. Předložená rámcová smlouva o dílo, na kterou navazují jednotlivé objednávky a předávací protokoly, prokazuje skutečný stav věci a nezastírá pronájem pracovní síly.

[8] Že se v praxi zaměstnanci obou společností mísili dohromady, nemůže být stěžovatelce k tíži. Její zaměstnanci se pohybovali výhradně v pronajatém prostoru. Aby tam jiní nevstupovali, měla zajistit DK PLAST. Nebylo-li zaměstnancům této společnosti známo, že tam stěžovatelka měla pronajatý prostor, nemůže to nijak vypovídat o tom, že na místě bylo zastřené zprostředkováváno zaměstnání. Kdyby tomu tak skutečně bylo, neměla by stěžovatelka zájem na úplatném pronájmu prostor, ve kterých si zřídila provozovnu a řádně ji ohlásila živnostenskému úřadu.

[9] Z vyjádření P. N. (zaměstnanec stěžovatelky, který byl na místě v době kontroly) opravdu vyplývá, že práci mu ukázali a poté ji i kontrolovali zaměstnanci DK PLAST. Spolupráce mezi osobami určenými objednatelem a určeným zaměstnancem dodavatele je ale přirozená – objednatel tak dohlíží na provádění díla a jeho kvalitu. P. N. byl koordinátor stěžovatelčiných zaměstnanců na pracovišti; těch se však na okolnosti výkonu práce nikdo neptal. Do výroby nadto pravidelně docházel M. H. – pověřený zaměstnanec, který v součinnosti s P. N. koordinoval provádění díla a jednal za stěžovatelku i se zaměstnanci DK PLAST. Ani M. H. však orgány inspekce práce nevyslechly. P. N. pak – jako Ukrajinec

pokračování

– nemusel dobře rozumět otázkám inspektorů a jistě nerozuměl psanému textu tak, aby jej následně zkontroloval.

[10] Ani skutečnost, že ochranné pomůcky poskytla cizincům společnost DK PLAST a že její zaměstnanci kontrolovali bezpečnost a ochranu zdraví při práci (BOZP), není znakem zastřehého zprostředkování. DK PLAST se přirozeně angažovala, neboť šlo o její prostory (byť pronajaté stěžovatelkou). Je nezbytné, aby všechny osoby na jednom místě dodržovaly stejné standardy. Součinnost zaměstnavatelů v oblasti BOZP předvídá i samotný zákoník práce (např. v § 101 odst. 3).

[11] Rámcová smlouva o dílo obsahovala sankce pro případ, kdy by nebylo předáno bezvadné a dokončené dílo. Pokud by stěžovatelka skutečně pronajímala pracovní sílu, a tedy pokud by její zaměstnance řídila společnost DK PLAST, stěží by podstupovala značné riziko vzniku odpovědnosti za škodu, kdyby zaměstnanci nevykonávali práci řádně. Zásadním podkladem pro případné uplatnění práv z vadného plnění a fakturaci byly předávací protokoly. Z vyjádření jednatele společnosti DK PLAST, podle kterého byly objednávky činěny odhadem a v předávacích protokolech už bylo vykazováno podle skutečnosti, nelze usuzovat, že byly fakturovány tzv. „člověkohodiny“ – naopak, vyjádření svědčí o tom, že bylo fakturováno na základě skutečně provedeného díla.

[12] Skutkový stav tedy nebyl zjištěn tak, aby nepanovaly pochybnosti. Neobstojí proto závěr krajského soudu, že „nebyl důvod“ ptát se samotných cizinců, které stěžovatelka údajně pronajímala společnosti DK PLAST. Současně není pravda, že by stěžovatelka nekonkretizovala, co by mělo být prokázáno navrženým výsledkem jejího jednatele. V doplnění odvolání jasně uvedla, že jednatel při svém vyjádření během kontroly neporozuměl tomu, co mu inspektoři sdělili. Výsledkem se mohlo objasnit, proč se jeho vyjádření od sebe lišila.

[13] Dále stěžovatelka odkazuje na svou žalobní argumentaci k odlišnostem mezi poskytováním služeb a agenturním zaměstnáváním, která v jejím případě vede k závěru, že poskytovala službu.

### 3. Právní hodnocení

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka v kasačním řízení jednak doslova opakuje námitky, které uplatnila v žalobě (*na což ostatně sama upozorňuje*). S těmi se krajský soud vypořádal velmi pečlivě, a jak se ukazuje, i správně (*samotným žalobním argumentům se však NSS nevěnoval, protože na ty odpověděl právě už napadený rozsudek*). Jednak se stěžovatelka opětovně snaží přesvědčit i NSS o tom, že zákon neporušila. Ani teď jí však nelze dát za pravdu.

[16] Podle judikatury NSS platí, že základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly [agenturním zaměstnáváním ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti] a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. U poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu při pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel –

agentura práce – odpovědnost za výsledek práce a své zaměstnance při výkonu práce neřídí (rozsudek ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28).

[17] Pro posouzení, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, a tedy o pronájem pracovní síly, přitom není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale jejich *faktický obsah* (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021-53, bod 35). Byť tedy stěžovatelka stále zdůrazňuje, že podle rámcové smlouvy, objednávek, předávacích protokolů a faktur pro společnost DK PLAST komplexně zajišťovala kompletaci, kontrolu, opracování, rovnání, třídění a balení plastových výlisků, tedy že prováděla dílo, rozhodující je, jak to bylo fakticky.

[18] Orgány inspekce práce při posouzení stěžovatelčiny činnosti jako zastřeného zprostředkování zaměstnání vycházely z výsledků kontroly provedené v areálu společnosti DK PLAST v Bělé nad Svitavou (kontrolní protokol ze dne 31. 8. 2022):

- P. N., jeden ze zaměstnanců stěžovatelky, inspektorům sdělil, že práci mu ukázala a zaučila jej mistrová ze společnosti DK PLAST, která jeho práci – i práci ostatních cizinců – kontroluje. Na BOZP je proškolená personální ze společnosti DK PLAST; ta také eviduje odpracovanou dobu a dává jim rozpis směn. Ve výrobě nemají cizinci stálého „šéfa“, jen jednou za týden přijede M. H. (zaměstnanec stěžovatelky), který jim předává peníze. Ochranné pomůcky jim poskytla DK PLAST. Neměli vyhrazené pracoviště, pracovali podle potřeb DK PLAST, někdy společně s jejími zaměstnanci, jindy samostatně.
- Tyto informace potvrdili čtyři zaměstnanci společnosti DK PLAST, kteří sdělili, že cizince zaučují, školí na BOZP a požární ochranu, kontrolují jejich práci, dávají jim rozpis směn a evidují přítomnost v práci včetně příchodů a odchodů. Cizinci většinou pracují společně se zaměstnanci DK PLAST. Nedá se odlišit, kdo udělal jakou práci. Ve výrobě nemají žádného svého „šéfa“ ani vyhrazené pracoviště (zaměstnancům DK PLAST ani nebylo známo, že si nějaký prostor stěžovatelka pronajímá). Pracují v celé výrobě podle potřeb DK PLAST, převážně balí výrobky, občas zaskočí za zaměstnance DK PLAST k lisu, práci jim přiděluje vedoucí směny a kontroluje ji kvalitářka. M. H. jezdí jednou za týden.
- Obdobně se vyjádřil i jednatel společnosti DK PLAST. Ten dále uvedl, že práce je cizincům zadávána úkolem podle objednávek a předávacích protokolů. Na předání však nikdo nejedí, je to jen formální. Stěžovatelka si od společnosti pronajímá část balírny a skladovací prostor, v nichž se pohybují jak její zaměstnanci, tak zaměstnanci DK PLAST. Prostory nejsou nijak označené ani ohraničené, stroje i nářadí patří společnosti DK PLAST. Jednatel také uvedl: *„dodávku pracovní síly přes agenturu práce EuroZone CZ řešíme, protože nemáme dostatek svých pracovníků, většinou zadáme požadavek na konkrétní počet pracovníků nebo pan H. zavolá, zda požadujeme více nebo méně pracovní síly“*.
- Jednatel stěžovatelky během kontroly (24. 8. 2022) sdělil, že ostatní cizince při nástupu zaučoval P. N., který jim i určoval směny. Umí dobře česky, proto jim přiděloval a kontroloval práci. Případné volno řešili cizinci s M. H. V areálu měli zaměstnanci stěžovatelky vyhrazené (pronajaté) prostory, ale jednatel nevěděl, zda byly nějak označeny či ohraničeny. Ani nevěděl, zda stěžovatelka měla pronajaty stroje a pracovní pomůcky; výrobní materiál dodávala společnost DK PLAST. Množství práce bylo dáno objednávkou a pak upřesněno v předávacím protokolu, který za stěžovatelku řešil P. N. Dále jednatel nevěděl, kdo u zaměstnanců stěžovatelky kontroluje BOZP. Ochranné pomůcky dávala svým zaměstnancům stěžovatelka. Evidence odpracované doby byla vedena elektronicky prostřednictvím čipů a P. N. ji vedl v písemné podobě. Nepřítomnost některého ze zaměstnanců by jednatel řešil sám. Poté (31. 8. 2022) své vyjádření jednatel doplnil. Uvedl, že si uvědomil svoji chybu, tedy že zastřeně zprostředkovává cizincům zaměstnání. Do budoucna se to bude snažit napravit. Společnosti DK PLAST už pracovní sílu nedodává.

[19] Tato zjištění i podle NSS odůvodňují závěr, že stěžovatelka pro společnost DK PLAST neprováděla dílo, ale jen jí pronajímala pracovní sílu. Už samotný vztah mezi

pokračování

stěžovatelčinými zaměstnanci a mezi DK PLAST (resp. jejími zaměstnanci) nebyl pouhým dohledem nad provádění díla, jak tvrdí stěžovatelka. Cizinci v podstatě pracovali pro DK PLAST. Byli to právě zaměstnanci této společnosti, kteří stěžovatelčiny zaměstnance zaškolili, řídili a kontrolovali jejich každodenní práci, určovali jim směny, evidovali jejich docházku. DK PLAST zajišťovala pracovní podmínky i BOZP. Takový vztah zcela odpovídal pracovněprávnímu vztahu mezi agenturními zaměstnanci a uživatelem, tedy zaměstnavatelem, k němuž jsou agenturní zaměstnanci přiděleni (§ 309 odst. 1 zákoníku práce: *uživatel po dobu přidělení 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*).

[20] Kdyby šlo mezi oběma společnostmi o čistě obchodněprávní spolupráci, a tedy kdyby stěžovatelka plnila rámcovou smlouvu 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 provádění práce, tak v oblasti BOZP; a následně nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli (rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2023, čj. 1 Ads 20/2023-49, bod 22). Jinými slovy: ve vztahu k cizincům by musela jako zaměstnavatel – prostřednictvím svých zaměstnanců – vystupovat ona. To se však podle všeho nedělo.

[21] Z vyjádření P. N., kterého stěžovatelka označuje za svého „určeného zaměstnance“ a koordinátora, vyplývá, že ve výrobě nebyl žádný stěžovatelčin vedoucí zaměstnanec, sám pan N. se za vedoucího či za koordinátora zjevně nepovažoval, a naopak podle svých slov podléhal řízení a kontrole ze strany zaměstnanců DK PLAST (byť – protože uměl dobře česky – mohl vystupovat i jako jakýsi prostředník mezi DK PLAST a ostatními cizinci). M. H., který prý v součinnosti s P. N. koordinoval provádění díla, s cizinci patrně řešil jen výplaty a případné volno. Z vyjádření jednatele DK PLAST pak vyplývá, že s panem H. řešil požadavky na konkrétní počet pracovníků. Jak ve vztahu k cizincům, tak ve vztahu k DK PLAST tedy M. H. fakticky vystupoval jako zástupce agentury práce.

[22] O zastřené zprostředkování zaměstnání jistě nešlo jen proto, že pracovní pomůcky cizincům poskytla DK PLAST a že její zaměstnanci cizince školili a kontrolovali z hlediska BOZP. I další okolnosti však vypovídají o tom, že stěžovatelčina činnost zdaleka nebyla tak komplexní, jak vyžaduje citovaná judikatura – a že faktickým zaměstnavatelem cizinců byla DK PLAST. Ta se podle stěžovatelky v oblasti BOZP „přirozeně angažovala“, neboť šlo o její prostory, kde by měly být dodržovány stejné standardy. Tím však stěžovatelka jen zastírá skutečnost, že se sama na školení a kontrole BOZP vlastně nijak nepodílela. Stejně zastírávě zní i vysvětlení, proč DK PLAST evidovala docházku cizinců (prý jen zaznamenávala přítomnost fyzických osob na pracovišti).

[23] Dále stěžovatelka tvrdí, že činnost vykonávala na vlastní odpovědnost. Poukazuje přitom na článek rámcové smlouvy o dílo obsahující sankce – kdyby její zaměstnance řídila DK PLAST, těžko by stěžovatelka podstupovala riziko vzniku odpovědnosti za škodu. Sankční článek je však součástí formálního dokladu, který pro posouzení není rozhodující (viz bod [17] výše). Nic přitom nenasvědčuje tomu, že by stěžovatelka nesla odpovědnost za činnost svých zaměstnanců a za výsledek jejich práce skutečně, nikoli jen „na papíře“.

I předávací protokoly byly jen formální, jak uvedl jednatel DK PLAST. Ostatně za stěžovatelku podepisoval protokoly P. N., který ale fakticky byl plně podřízen zaměstnancům DK PLAST.

[24] Stěžovatelčinu verzi by mohlo podporovat to, že cizincům zajistila pracovní prostory. Pronajala si totiž od DK PLAST část balírny a sklad. Jak ale inspektoři zjistili během kontroly přímo na pracovišti, tyto prostory nebyly nijak označeny ani ohraničeny. Z vyjádření P. N. i zaměstnanců DK PLAST přitom vyplývá, že cizinci nepracovali jen v pronajatých prostorech, ale v celé výrobě. Stěžovatelka tato zjištění jen prostě popírá. Inspektoři během kontroly nadto zjistili, že v pronajatých prostorech se pohybovali i zaměstnanci DK PLAST. Stěžovatelka tvrdí, že to nemůže jít k její tíži – byla to DK PLAST, která měla zajistit, aby její zaměstnanci do pronajatých prostor nevstupovali. Pokud však stěžovatelka své prostory, kde prý samostatně prováděla dílo, nijak neoznačila ani je sama neměla pod dohledem, znamená to, že tyto prostory ve skutečnosti vyhrazeny nebyly, a že naopak nadále sloužily jako výrobní prostory DK PLAST (a tedy že i nájemní smlouva byla uzavřena jen naoko – aby zastřela faktický stav).

[25] Sečteno, podtrženo: stěžovatelka jen pronajímala pracovní sílu, která společnosti DK PLAST ve výrobě, tedy při balení a kompletaci plastových výrobků, zrovna chyběla. Její činnost odpovídala právě a jen činnosti agentury práce, která své zaměstnance přiděluje k jinému zaměstnavateli, jehož režimu následně tito zaměstnanci podléhají. Každodenní práci stěžovatelčiných zaměstnanců řídili a kontrolovali zaměstnanci DK PLAST. Další zaměstnavatelské povinnosti vůči cizincům plnila DK PLAST. Pracovní pomůcky, výrobní stroje i materiál poskytla DK PLAST. Cizinci pracovali nejen v pronajatých prostorech, ale kdekoli podle potřeb DK PLAST. Formální doklady předkládané stěžovatelkou – tj. rámcová smlouva, jednotlivé objednávky, předávací protokoly a faktury – jen zastírají skutečný stav, tedy že stěžovatelka zastřeně zprostředkovávala zaměstnání.

[26] To ostatně během kontroly přiznal i její jednatel. Protokol zachycující jeho vyjádření – stejně jako vyjádření dalších osob během kontroly – přitom byl způsobilým důkazním prostředkem, respektive řádným podkladem pro rozhodnutí orgánů inspekce práce (jak podrobně vysvětlil krajský soud v bodech 64–68 napadeného rozsudku). NSS souhlasí s krajským soudem, že výslech jednatele v následném přestupkovém řízení (tedy podle § 82 odst. 1 přestupkového zákona – č. 250/2016 Sb.) už byl nadbytečný. Stěžovatelka totiž proti kontrolním zjištěním nepodala námitky a po dobu téměř celého přestupkového řízení nezpochybňovala jednatelovo vyjádření. Až v doplnění odvolání navrhla jej vyslechnout a namítla, že vyjádření bylo mylně vyloženo a že jednatel neporozuměl tomu, co mu inspektoři sdělili. Zároveň však vůbec nevysvětlila, jak jinak lze vyjádření vyložit (*což snad rozumně ani vysvětlit nejde*), co jednatel uvedl jinak nebo čemu nerozuměl. Jednatelovo přiznání nadto bylo jen jedním z důkazů svědčících o spáchání přestupku; skutkový stav byl dostatečně zjištěn i bez něj. Stejně jako v žalobě, i teď stěžovatelka – lidově řečeno – mlží: ani slovem nenaznačuje, čemu přesně její jednatel během kontroly neporozuměl či jaké rozpory ve svých vyjádřeních by mohl odstranit.

[27] Pro to, aby inspektoři ověřovali zjištěné skutečnosti ještě u samotných cizinců, vskutku nebyl důvod, jak vysvětlil krajský soud. Orgány inspekce práce rozhodovaly na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Nevycházely přitom jen z toho, co jim sdělili

pokračování

zaměstnanci DK PLAST (jejichž věrohodnost stěžovatelka konkrétně nijak nezpochybňuje), ale i z vyjádření stěžovatelčina zaměstnance P. N. a jejího jednatele. Že P. N. „nemusel dobře rozumět“ otázkám inspektorů, z ničeho nevyplývá. Protokol zachycující jeho vyjádření bez výhrad podepsal.

#### 4. Závěr a náklady řízení

[28] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. NSS proto její kasační stížnost zamítl. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Úspěšnému Státnímu úřadu inspekce práce nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2025

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu