



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše v právní věci

žalobkyně: **Hefest s.r.o.**, IČ: 108 11 214
sídlem Mlýnská 453/65, 602 00 Brno
zastoupena Mgr. Ing. Jiřím Horou, advokátem
sídlem Moravské náměstí 690/15, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 25. 3. 2024, č. j. 11694/1.30/23-3,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Soud přezkoumává rozhodnutí správních orgánů, jimiž byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Žalobkyně se měla přestupku dopustit tím, že pronajala

pracovní sílu jiné právnické osobě bez povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně namítala, že šlo o provádění díla, nikoliv o zprostředkování zaměstnání, a nesouhlasí, že by se přestupku byla dopustila.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobkyně nesouhlasí, že by se přestupku dopustila. S ohledem na celou situaci a podklady, které byly žalobkyní předloženy, nebylo možné dospět k závěru, že by přidělila pět fyzických osob k práci pro společnost Ernst Leopold s.r.o., IČ: 634 68 867 (dále „Ernst Leopold“) v rámci nelegálního zprostředkování zaměstnání. Tři z těchto osob pracovaly pro žalobkyni na základě dohody o provedení práce a dvě z nich na základě pracovní smlouvy.
3. Jednatel žalobkyně těmto osobám zadával pokyny k práci a řídil jejich pracovní činnost. Evidenci jejich pracovní doby si žalobkyně řídila sama jakožto zaměstnavatel a poskytovala zaměstnancům její pracovní pomůcky. To již žalobkyně uváděla v rámci správního řízení před správním orgánem I. stupně.
4. Co se týče spolupráce mezi žalobkyní a Ernst Leopold, žalobkyně zdůraznila, že je mezi nimi uzavřena rámcová smlouva o spolupráci, na základě které žalobkyně provádí dílo a dodává výrobky. O tom svědčí smluvní dokumentace, objednávky a protokoly. Co se týče předmětného období, tak dílo bylo prováděno na základě dílčí objednávky. Rovněž je mezi nimi uzavřena nájemní smlouva, na základě které využívá žalobkyně prostory uvedené společnosti a některé movité věci. I v tomto směru bylo vše doloženo.
5. Výše uvedené skutečnosti vyplývají z výpovědí osob tak, jak je uvedeno v protokolu. Správní orgány přitom situaci generalizovaly, avšak k věci nelze přistupovat tak, že „vše bylo protiprávní“. Každou z vyslychaných osob bylo nutné podrobně posuzovat, přičemž žalobkyně trvá na tom, že konala na základě smlouvy o dílo. Dílo bylo prováděno v daném rozsahu a účtované dle sjednaných podmínek, nikoliv podle toho, jak dlouho pracovník provádí práci. To, že pracovníci žalobkyně měli vykonávat podobnou práci jako ostatní zaměstnanci jiných společností, automaticky neznamená, že nešlo o provádění díla.
6. Žalobkyně namítla, že žalovaný nesdělil vůči argumentaci žalobkyně žádná zásadní oponující tvrzení a napadené rozhodnutí je obecné a odkazuje pouze na prvostupňové rozhodnutí.
7. Za chybné žalobkyně označila tvrzení žalovaného, že nebylo doloženo, že práci osobám od žalobkyně zadával její jednatel. Žalobkyně má však za to, že to byl naopak správní orgán, kdo by měl prokázat, že pokyny zadávala společnost Ernst Leopold. Stejně tak žalovaný tvrdil, že žalobkyně nedoložila dodání jejich pomůcek jejím pracovníkům, nicméně opět žalovaný měl prokázat, že pomůcky byly poskytovány výše jmenovanou společností, a to z důvodu, že se jedná o přestupkové řízení a vinu musí prokázat správní orgán.
8. Žalobkyně namítla dále nepřiměřenost výše uložené pokuty a poukázala na její nedostatečné odůvodnění. Navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný setrval na svém rozhodnutí, že je žalobkyně vinna ze spáchání projednávaného přestupku, neboť zprostředkovávala zaměstnání jiné právnické osobě, aniž by pro to byly dodrženy zákonné podmínky. Žalovaný považuje skutkový stav za dostatečně prokázaný. Lze souhlasit s tvrzením, že důkazní břemeno leží na správním orgánu, nicméně žalobkyně

neuevedla žádné skutečnosti, které by mohly vzbudit důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. K tomu žalovaný uvedl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2024, č. j. 8 Ad 3/2023-52, ze kterého dovodil, že pokud chce obviněný prokazovat svou nevinu, nestačí pouze uvést, že něco neudělal, avšak musí přijít se svou pravděpodobnou verzí skutkového děje. Zároveň podle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je obviněný povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení.

10. Namítá-li žalobkyně, že zastřeň nezprostředkovávala zaměstnání s tím, že práci pracovníkům zadával její jednatel a pracovní pomůcky nebyly poskytovány ze strany spolupracující společnosti, pak se jedná o nepodložená tvrzení. Žalovaný přitom prokázal opak.
11. Výše sankce je dle vyjádření žalovaného přiměřená a závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

12. Soud za splnění podmínek pro rozhodnutí ve věci bez nařízení ústního jednání (§ 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“) přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

IV. 1 Rozhodnutí správních orgánů

13. Ze správního spisu vyplynulo, že inspektorát práce zahájil dne 16. 6. 2022 u žalobkyně kontrolu podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v rozsahu § 3 zákona o inspekci práce. Kontrola proběhla na pracovišti společnosti Ernst Leopold na adrese Gellhornova 2242/18, 678 01 Blansko, v rozsahu prověřování dodržování právních předpisů ve smyslu § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na umožnění výkonu nelegální práce a zastřeň zprostředkování zaměstnání.
14. Výsledky kontroly shrnul inspektorát práce v protokolu o kontrole ze dne 9. 9. 2022, č. j. 19245/9.71/22-9. Z kontrolního zjištění vyplynulo, že pracoviště bylo rozděleno na několik hal, přičemž pracovníci cizí státní příslušnosti byli kontrolováni ve dvou halách – „*Provoz OCELÁRNA*“ a „*Provoz ŠEDÁ LITINA*“. Inspektoři do protokolu zaznamenali, že pracovníci žalobkyně pracovali v obou halách a žádná externí společnost neměla na pracovišti žádné pracovní místo označené svým názvem. Kontrolování pracovníci byli zapsáni na seznam kontrolovaných fyzických osob a k nim byl zaznamenán údaj o jejich zaměstnavateli, který vyšel najevo z jednotlivých výpovědí. Poté inspektorát práce do protokolu uvedl, že kontrolování pracovníci pracovali na pracovišti jako slévárenští dělníci, konkrétně prováděli odlévání železa, svařování, ořezávání přebytečných kusů železa, broušení, práci ve skladu, pomoc na tavírně, natírání, pálení, tryskání, cídění atd.
15. V rámci kontroly si inspektorát práce opatřil písemné provedení součinnosti vybraných fyzických osob zaměstnaných ve společnosti Ernst Leopold ve smyslu § 8 odst. f) kontrolního řádu – paní A. H. – vedoucí personálního oddělení, pana M. J. – vedoucího provozu, pana Z. O. – vedoucího slévárny oceli a pana O. K. – mistra cídírny. Na výzvu k poskytnutí součinnosti reagovala následně žalobkyně a společnost Ernst Leopold (str. 17 protokolu o kontrole).
16. Inspektorát práce si opatřil též další související písemné dokumenty (pracovní právní smlouvy ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům, smlouvy o nájmu výrobní haly

pronajímané společností Ernst Leopold žalobkyni a dalším společností, rámcovou smlouvu mezi jmenovanou společností a žalobkyní ze dne 1. 9. 2021, jejímž předmětem je provádění díla žalobkyní jako zhotovitelem, a jednotlivé objednávky činěné na základě této rámcové smlouvy).

17. Inspektorát práce po provedené kontrole dospěl k závěru, že žalobkyně jakožto kontrolovaná osoba přidělila pět fyzických osob, specifikovaných ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí, za účelem výkonu jejich práce ke společnosti Ernst Leopold, čímž zprostředkovala zaměstnání bez platného povolení podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. V návaznosti na to v rozhodnutí ze dne 5. 10. 2023, č. j. 23158/9.30/23-7, shledal inspektorát práce žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023. Za uvedené jednání uložil žalobkyni pokutu ve výši 185 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
18. V napadeném rozhodnutí žalovaný vysvětlil, že z výpovědí dotázaných osob vyplynul takový skutkový stav, který naznačuje bez pochybností, že žalobkyně prováděla činnost spočívající v pronájmu pracovní síly jiné osobě. Ztotožnil se tedy s prvostupňovým rozhodnutím.

IV. 2 Hodnocení soudu

19. Žalobní argumentace je soustředěna kolem námitky, že správní orgány vyšly z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť důkazy spolehlivě vinu žalobkyně neprokázaly.
20. Jádrem nyní projednávaného sporu je tedy otázka, zda skutkový stav mohl být dostatečnou oporou pro závěr správních orgánů, že činnost, kterou pracovníci žalobkyně vykonávali na kontrolovaném pracovišti, nesla znaky pronájmu pracovní síly, nikoliv provádění díla. Soud se proto zabýval tím, zda skutkový děj byl zjištěn bez důvodných pochybností a zda z něj mohlo být dovozeno, že žalobkyně se dopustila přestupku spočívajícího v nelegálním zprostředkování zaměstnání.
21. Soud předesílá, že obsah, rozsah a kvalita žaloby podané ve správním soudnictví do značné míry předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí. Úlohou žalobce je v žalobě uvést jím spatřované skutkové či právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a vymezit tak rozsah soudního přezkumu. Zásada dispoziční pak ukládá soudům přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první), k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 3 As 322/2017-70. Žalobkyně v žalobě uplatnila v zásadě totožné námitky jako v průběhu správního řízení v prvním stupni i v následném odvolání, které spočívají v tvrzení, že se v jejím případě jedná o smlouvu o dílo. S její argumentací se již vypořádal inspektorát práce a následně žalovaný, který se závěry inspektorátu práce souhlasil. Žalobkyně v žalobě pouze doplnila, že je to správní orgán, který má prokazovat vinu žalobkyně a nesouhlasila, že by měla dokazovat, že její jednatel kontroluje práci, nebo kdo poskytoval pomůcky pracovníkům. Se skutkovým stavem tak, jak byl zjištěn a hodnocen správními orgány, nesouhlasí.
22. Soud se žalobou žalobkyně zabýval a vzhledem k tomu, že se ve správním řízení jednalo o přestupku nelegálního agenturního zaměstnávání, vycházel přitom z následující právní úpravy.

23. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti platí, že zastřeným zprostředkováním zaměstnání rozumí „*činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b)*“.
24. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, se zprostředkováním zaměstnání rozumí „*zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení*“.
25. V § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023, je stanoveno, že „*[p]rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.*“
26. Agenturnímu zaměstnávání se opakovaně věnoval Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 20. 10. 2016, čj. 2 Afs 177/2016-14, 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 pracovními nároky.*“ Charakteristiku činnosti agentury práce lze popsat tak, že obvykle spolupracuje s uživatelem její pracovní síly. Smyslem poskytování agenturních zaměstnanců spočívá v pomoci vykrýt nedostatek pracovní síly uživatele, aniž by tito uživatelé museli s externími pracovníky uzavírat pracovní smlouvy (srov. dále § 307a a § 309 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce).
27. K samotným konkrétnějším rozlišujícím znakům agenturního zaměstnávání, které jsou zpravidla v kontrapozici znakům, které charakterizují poskytování služby, Nejvyšší správní soud již vícekrát judikoval, 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.*“ (viz např. rozsudek ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28).
28. Pro posouzení, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, a tedy o pronájem pracovní síly, nikoliv zhotovení díla, není dle soudu rozhodující formální ujednání a z nich plynoucí obsah smluvních vztahů, ale jejich faktický obsah (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53, bod 35). Žalovaný touto optikou věc posuzoval a správně uvedl, že vykazuje-li faktická činnost podnikatelského subjektu znaky agenturního zaměstnávání, nemůže se uplatnit smluvní volnost účastníků takového vztahu v tom smyslu, že by uzavřením jiného smluvního typu mohli ignorovat oprávněné ingerence veřejné správy do takové činnosti. Proto se správní orgány správně zabývaly aspekty tvrzeného závazku a zaměřily svou pozornost na to, kdo ve skutečnosti zadává, kontroluje a řídí práci, kdo zajišťuje pracovní pomůcky, prostory a kdo pracovníky školí a dále pak, kdo nese odpovědnost za tvrzené dílo.

29. Správní orgány po zhodnocení věci dospěly k závěru, že vztah mezi společností Ernst Leopold a žalobkyní je fakticky vztahem agentury práce a uživatele. S tímto tvrzením soud souhlasí. Z kontrolního zjištění totiž spolehlivě vyplývá, že charakter pracovní činnosti, kterou vykonávali pracovníci žalobkyně na pracovišti společnosti Ernst Leopold, vykazuje v celkovém kontextu materiálně znaky agenturního zaměstnávání.
30. Podstata žalobní argumentace spočívá v tvrzení, že žalobkyně provádí pro společnost Ernst Leopold dílo. Soud si ze správního spisu ověřil, že mezi žalobkyní a společností Ernst Leopold byla skutečně uzavřena rámcová smlouva ze dne 1. 9. 2021 o tom, že žalobkyně bude jakožto zhotovitel provádět dílo, přičemž na ni navazuje písemná objednávka ze dne 31. 5. 2022 na opracování 70 tun odlitků z oceli zakázky Škoda auto. Soud nicméně shodně s žalovaným naznal, že skutečný stav věci tomuto sjednanému modelu neodpovídá. Teoreticky by tedy žalobkyně mohla založit obchodněprávní vztah, nicméně v takovém případě by musela zjišťovat komplexní činnost pro objednatele, což znamená, že by musela sama **žadavat, organizovat a kontrolovat práci svým zaměstnancům, případně jim přidělovat pomůcky a školit je v oblasti bezpečnosti při práci, a zároveň nést odpovědnost za výsledek díla** (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2023, čj. 1 Ads 20/2023-49, bod 22). Z provedeného dokazování nicméně spolehlivě vyplynulo, že tento obchodněprávní vztah byl sice tímto způsobem smluvně ošetřen, avšak fakticky pracovníci žalobkyně neprováděli konkrétní a specifickou činnost, kterou by společnost Ernst Leopold „outsourcovala“. To prokazují následující skutečnosti.
31. Zaprvé, jak správně žalovaný poznamenal v napadeném rozhodnutí, výpovědi zaměstnanců shodně svědčí o tom, že společnost Ernst Leopold objednávala externí pracovníky z důvodu **nedostatku své vlastní pracovní síly**. Tak tvrdili v rámci součinnosti vedoucí personálního oddělení, vedoucí provozu, vedoucí slévárny a vedoucí cídírny. V tomto účelu přitom tkví smysl agenturního zaměstnávání, a proto tato opakovaně učiněná prohlášení, v kombinaci s dalšími zjištěními, silně naznačují, že podstata vztahu mezi žalobkyní a jmenovanou společností je realizována na bázi vztahu agentura práce – uživatel.
32. Zároveň tito dotazovaní zaměstnanci shodně uvedli, že **charakter činnosti kmenových a externích pracovníků se nerozlišuje**. Pan J., vedoucí provozu, dodal, že externí zaměstnanci sice provádí konkrétní zakázku, ale pracují na stejných pozicích (slovy pana J. „hlavně brousí a manipulují, tyto práce provádí i kmenoví ERNST“), a že práce externistů a kmenových se nijak neliší. Tato shodující se zjištění o tom, že zaměstnanci pracují společně, považoval soud za zcela zásadní, a to proto, že poskytování pracovní síly v rámci agenturního zaměstnávání se typicky vyznačuje právě tím, že výrobní činnost dané společnosti je prováděna i s pomocí externích zaměstnanců, kteří nemají vyhrazenou specifickou náplň práce, kterou by prováděli pro danou společnost jako externí obchodní partner v rámci poskytování svých služeb.
33. Z výpovědí přitom vyplývá, že externí zaměstnanci pracují spolu s kmenovými zaměstnanci ve výrobě na těžích věcech. Inspektorát učinil navíc při kontrole vlastní zjištění, že pracovníci žalobkyně pracovali s kmenovými ale i jinými externími zaměstnanci na **stejných pracovištích**, kdy spolu brousily kusy, pálili, svářeli, sléváli a brousili výrobky (viz záznam o zjištění na místě ze dne 20. 6. 2022, který je součástí kontrolního spisu). Vzhledem k tomu, že pracovníci žalobkyně neměli co do odbornosti samostatně vyčleněnou činnost, nelze tvrdit, že by zhotovovali konkrétní dílo. Dílo jako takové totiž vykazuje charakterové vlastnosti, na základě, kterých je možno určit, co bylo zhotoveno. Z výpovědi pana J. sice

vyplynulo, že bylo možné zjistit, kolik toho zaměstnanci žalobkyně vyrobili, avšak to neznamená, že by za výsledné dílo odpovídala žalobkyně a řídila své zaměstnance, jak postupovat při jeho zhotovování. Jak již bylo řečeno, formální vymezení smluvních vztahů, tedy to, že žalobkyně plnila plán na základě objednávek žalobkyně a společnosti Ernst Leopold, neznamená, že by se bez dalšího jednalo o provádění díla. Jinými slovy, i za situace, kdy by bylo možné zjistit, kolik výrobků externí zaměstnanci vyprodukují (podle objednávek a rámcové smlouvy), neznamená to automaticky, že pracovníci zhotovovali dílo a jednalo se de facto o obchodněprávní vztah (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2023, č. j. 18 Ad 10/2021-100, bod 50, na který odkazoval též žalovaný v napadeném rozhodnutí).

34. Správně žalovaný poukázal na to, že žalobkyně nenesla odpovědnost za výrobek jako zhotovitel díla, neboť vzhledem k tomu, že se jednalo o společné činnosti, bylo by skoro nemožné určit konkrétní výsledek činnosti, na kterém pracoval výhradně pracovník žalobkyně zcela sám. Externí i kmenoví zaměstnanci prováděli totiž zastupitelnou činnost, která spočívala v manipulaci s výrobky a jejich opravách. Z výpovědí zaměstnanců navíc přitom shodně vyplynulo, že se na pracovní činnosti podíleli všichni zaměstnanci společně a výrobky se nerozlišovaly. Společnost Ernst Leopold ve výpovědi v rámci kontroly přitom uvedla (viz Poskytnutí součinnosti, č. l. 26 kontrolního spisu), že nemůže mít „*znalost o tom, co jednotliví zaměstnanci vykonávají. Každopádně s ohledem na uzavřený obchodní vztah [...] se pak kontrolovaná osoba domnívá, že zaměstnanci těchto společností patrně vykonávali práci směřující právě k dodávce těchto výrobků pro kontrolovanou osobu*“. To však zjištěný skutkový stav nepopírá, naopak je zřejmé, že externí i kmenoví zaměstnanci prováděli **stejnou pracovní činnost** u společnosti Ernst Leopold s jejími zaměstnanci, a to pod záštitou provádění díla na základě formálně uzavřených smluv.
35. Z celkového kontextu se podává, že se pracovníci žalobkyně zapojovali do každodenního výrobního procesu společnosti a neměli vyhrazenou speciální pracovní činnost, za kterou by žalobkyně nesla odpovědnost s kontrolovala její zhotovování.
36. Co se týče udělování pokynů, platí, že výkon práce dle pokynů zaměstnavatele, u kterého je prováděna práce, je jeden z hlavních znaků agenturního zaměstnávání. Tím se správní orgány podrobně zabíraly. Z výpovědí dotazovaných osob v této souvislosti vyplynulo, že pracovníci externí a kmenoví byli namícháni, neměli vyhrazená pracoviště a **řídili** je mistři od společnosti Ernst Leopold. Z výpovědí mistrů pana O. a pana K. shodně vyplynulo, že tito řídí každodenní pracovní činnosti i ve vztahu k externím zaměstnancům. Pracovníci žalobkyně tedy vykonávali takové práce, které byly součástí výrobního procesu společnosti Ernst Leopold a nevykazovaly odlišnosti od práce jiných zaměstnanců. Je tedy přirozené, aby byli všichni zaměstnanci řízení jednotně. Jmenovaní mistři přitom k povaze řízení jednotlivých pracovníků uvedli, že to oni jim říkají, co mají dělat a na oddělení nepůsobí žádní koordinátoři, kteří jsou na pracovišti jednou týdně. Dotazované osoby shodně vypověděly, že každodenní pracovní činnosti prováděly spolu s ostatními externími pracovníky, kteří neměli vyhrazené své pracoviště a plnili stejné úkoly.
37. Soud nepřisvědčil opačným tvrzením žalobkyně, že práci jejích pracovníků řídil jednatel žalobkyně – pan M. R. s tím, že šlo o plnění smlouvy o dílo. O tom žádné důkazy nevypovídají. Jak již bylo řečeno, právě naopak všichni dotazovaní zaměstnanci shodně vypověděli, že pracovníci žalobkyně doplňovali počet kmenových zaměstnanců ve společnosti Ernst Leopold, což je významný indikátor toho, že byli zasíláni jako poskytnutí

pracovní síly. Dále pak dotazované osoby pojednaly o podobě výrobního procesu a uvedly, že externí pracovníky úkolovali mistři od Ernst Leopold – tak jednoznačně vypověděli pan O. a pan K. Pan J., vedoucí provozu, sice tvrdil, že „úkolování externistů neprovádíme“, z toho však nic konkrétního neplyne co se týče každodenních pokynů. Přirozeně bude pravděpodobné, že společnost, která poskytuje své zaměstnance jiné právnické osobě, se bude v nějaké míře zapojovat do rozhodování, jaký bude rámcově druh práce či na jaké pracoviště mají zaměstnanci dojít, avšak z výpovědí shodně vyplynulo, že faktické pokyny ohledně konkrétního výkonu práce zcela zřejmě udávali zaměstnanci Ernst Leopold, která tímto vykazuje znaky pravého nadřízeného.

38. Spolu s dalšími zjištěními je pak tato úvaha uspokojivě podpořena. Společnost Ernst Leopold poskytovala žalobkyni materiál, zboží i pracovní prostředky pro výkon práce. Typicky však pro smlouvy o dílo v závazkovém vztahu platí, že zhotovitel si obstarává zdroje a pracuje na vlastní odpovědnost a vlastním jménem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne , č. j. 2 Ads 173/2014-28, bod 34). Věci k provedení díla sice může opatřit i objednatel díla (srov. § 2597 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku), z celkového kontextu posuzované věci ovšem plyne, že znaky provádění díla práce pracovníků žalobkyně nevykazuje v žádném ohledu.
39. Žalobkyně v žalobě vytkla žalovanému, že v souladu se zásadou vyšetřovací, měl prokázat, že pomůcky pracovníkům zaměstnavatele poskytovala společnost Ernst Leopold. Soudu se však nejeví skutkový stav v této otázce nepodložený. Poskytování pracovních pomůcek je jeden z ukazatelů, který může pomoci určit skutečného zaměstnavatele. K této otázce zaměstnanci pan O. a pan K. sdělili, že společnost Ernst Leopold poskytovala všem stejné pracovní oblečení, případně mohli „fasovat“ helmy a rukavice. Co se týče náradí a pracovních pomůcek, z nájemní smlouvy, uzavřené mezi žalobkyní a společností Ernst Leopold, sice vyplývá, že společnost Ernst Leopold pronajmula své náradí a pomůcky žalobkyni za účelem „*brusičských a slévárenských prací na základě rámcové smlouvy o dílo ze dne 20. 1. 2017 [...]*“, nicméně tato skutečnost rozhodně není pádným důkazem, že by si žalobkyně sama obstarávala materiál a pomůcky k práci sama pro zhotovení díla a byla tak skutečným nadřízeným. Naopak, je podezřelé, jak vyzdvihl žalovaný v napadeném rozhodnutí, že stejná nájemní smlouva byla uzavřena s dalšími sedmi společnostmi, a to ve vztahu ke stejným movitým věcem, v některém případě nadto označeným stejným inventarizačním číslem. Tyto okolnosti jistě nepůsobí při dalších zjištěných okolnostech věrohodně a lze uvažovat o tom, že nájemní smlouva byla pouze účelovým jednáním, aby byl zastřen fakt, že žalobkyně poskytuje pouze pracovní sílu pro jinou právnickou osobu a společnost, ke které byli pracovníci vysláni, ve skutečnosti poskytuje stroje a náradí k pracovní činnosti. Soud přitom nepřičítá shodně se správními orgány velkou váhu ani rámcové smlouvě a na ni navazujícím objednávkám o dílo. Vzhledem k tomu, že bylo zjištěno, že žalobkyně vysílala na pracoviště své pracovníky a skutečná povaha pracovněprávních vztahů nespočívala v poskytování služby, nýbrž v poskytování pracovní síly, rámcová smlouva a na ni navazující objednávka představovaly pouze formální dokumenty, které nevypovídaly o skutečném charakteru pracovních vztahů.
40. Tvrzení žalobkyně, že je to správní orgán, kdo zjišťuje skutkový stav a vyvozuje z něj vinu obviněného, soud ve své podstatě nezpochybnil. Je pravdou, že v přestupkovém řízení má správní orgán povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (srov. usnesení

rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. [5 As 126/2011-68](#)). Soud však upozorňuje, že pokud je představa žalobkyně taková, že v případě, kdy byt jediný důkaz izolovaně sám hovoří v její prospěch, je skutkový stav nedostatečný, není správná. Postih přestupků je postaven na principu, že správní orgán musí zjištěné skutečnosti hodnotit souvisle, uceleně a vážit všechna zjištění, která mu z obstaraných důkazů vyplývají. Výsledkem by tak měl být logický skutkový děj, který vypovídá o tom, že se přestupek nad rozumnou pochybnost stal. Soud je přitom v nyní projednávané věci přesvědčen, že skutkový děj byl popsán a podložen dostatečně na to, aby bylo možné závěr o spáchání přestupku učinit. Lze spolehlivě uzavřít, že faktickým zaměstnavatelem pracovníků žalobkyně byla společnost Ernst Leopold, čemuž nasvědčují okolnosti, které vyplynuly z provedených výpovědí a kontrolního zjištění.

41. Pracovníci žalobkyně byli navíc ze strany zaměstnanců Ernst Leopold zaškoleni a na pracovišti též evidovali příchod a odchod externích pracovníků ve smyslu § 309 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého platí, že *„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“*. Žalobní námitka, že evidenci svých pracovníků si vedla sama, není důvodná, neboť taková skutečnost z ničeho nevyplývá. K tomu se podrobně vyjádřil žalovaný v napadeném rozhodnutí, když uvedl, že docházkové listy, které žalobkyně předložila, jsou v rozporu s dokumentem „denní průchody“, které dodala společnost Ernst Leopold. To žalobkyně v žalobě nijak nerozporevala. Z výpovědí paní H., pana J., pana O., pana K. přitom vyplynulo, že společnost Ernst Leopold evidovala příchod a odchod externích zaměstnanců. Přestože k tomu společnost Ernst Leopold ve svém vyjádření uvedla, že jejich „čip“ slouží pro účely zajištění přístupu na pracoviště, je zřejmé, že evidenci svých pracovníků žalobkyně ve své gesci neměla, naopak to byla společnost Ernst Leopold, která měla seznamy externích pracovníků nacházejících se na pracovišti v konkrétní den a stanovovala hlavní pracovní dobu od 6:00 do 14:00, byť pro externí zaměstnance v jistém ohledu flexibilní.
42. Soud uzavřel, že správní orgány zjistily skutkový stav o tom, že se žalobkyně dopustila přestupku, tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti, přičemž popsany skutkový stav má oporu ve správním spisu.
43. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně poukazující na nepřiměřenost uložené pokuty.
44. Nejprve soud připomíná, že soudní posouzení zákonnosti uloženého trestu se omezuje na kontrolu zjevných excesů při ukládání správních trestů. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu též vyplývá, že určení výše pokuty v rámci zákonem stanoveného rozmezí je věcí volného správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu zákonnosti pouze v omezené míře (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, body 330 až 332). Úkolem soudu je pak v rámci žalobních námitek zohlednit, zda výše stanovené sankce respektuje zásadu zákonnosti (zda se správní orgány řídily při ukládání trestu zákonnými pravidly) a zásadu individualizace trestu (zda byla uložená sankce adekvátní ve vztahu k individuálním okolnostem řešeného případu). Soud potom podrobuje přezkumu to, zda je s ohledem na přestupek provázející okolnosti výše sankce racionální, logická, zda nebylo vybočeno z mezí správního uvážení či zda není sankce likvidační.

45. Zároveň správní soudy mohou, avšak pouze v případě, kdy je shledán zjevný exces při uložení sankce, zasáhnout a využít možnost pokutu snížit, či přímo upustit od trestu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že soud může od trestu upustit nebo jej snížit, pouze byl-li uložen ve zjevně nepřiměřené výši.
46. Soud však žádný takový exces v uložené sankci neshledal a není proto namístě, aby do správního uvážení zasahoval. Inspektorát práce v prvostupňovém rozhodnutí logicky a obsáhle vyjádřil své úvahy, kterými se řídil při ukládání sankce, a soud je považuje za přiměřené nyní projednávanému případu. Neshledal ve věci totiž žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že správní orgán uložil sankci nepřiměřeně vysokou. Bylo řečeno, že podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023, za inkriminované jednání žalobkyně bylo možno udělit pokutu až do výše 10 mil. Kč, nejméně však 50 000 Kč. Inspektorát práce přitom vyzdvihl významnost narušení chráněného zájmu, neboť zastřené zprostředkování zaměstnání výrazným způsobem narušuje trh práce a zasahuje do práv dočasně přidělených pracovníků, a to tím, že jim byla upřena ochrana patřičnými zákonnými ustanoveními [např. dle § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce, dále též § 309 odst. 5, věta druhá téhož zákona]. Bylo navíc zřejmé, že žalobkyně přehlíží své povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti, ačkoliv si měla být vědoma, že poskytování pracovní síly podléhá zákonnému povolení. Inspektorát práce přitom uvážil, že jako polehčující okolnost vzal skutečnost, že přestupku se žalobkyně dopustila poprvé a žalovaný v napadeném rozhodnutí doplnil, že přitěžující okolností je pak počet osob, které poskytoval jako pracovní sílu, a doba, po kterou pracovníci tuto práci prováděli. Žalovaný se též podrobně věnoval aspektům možného likvidačního dopadu pokuty.
47. Vzhledem k tomu, že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní námitky, z jakého důvodu považuje výši pokuty za neodůvodněnou a nepřiměřenou, soud pouze ve stejné míře obecnosti uzavírá, že naopak považoval odůvodnění správní sankce za vyčerpávající a srozumitelné. V žádném ohledu ji pak soud neshledal zjevně nepřiměřenou, a to také vzhledem k tomu, že její výše se pohybuje téměř na spodní hranici zákonné sazby a v případě nevyvstaly žádné okolnosti, které by snižovaly závažnost spáchaného přestupku.

V. Závěr a náklady řízení

48. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo

člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. ledna 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu