



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobkyně: **Comac jobs s. r. o.**, IČO 28657411  
Těšínská 737/30, 735 42 Horní Těrlicko  
zastoupen Mgr. Richardem Kolibou, advokátem Advokátní kanceláře  
HAJDUK & PARTNERS s. r. o.  
se sídlem nám. Svobody 527, 739 61 Třinec

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2023, č. j. 5298/1.30/23-3,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně byla rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále také jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 4. 5. 2023, č. j. 254/8.30/23-10, uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), kterého se jako agentura práce dopustila tím, že nesplnila povinnost dle § 309 odst. 2 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), neboť písemné pokyny zaměstnankyni Z. Z., která byla dočasně přidělena k uživateli Ametek elektromotory, s.r.o. (dále jen „uživatel“) na základě pokynu od 15. 9. 2021, od 1. 1. 2022 a od 1. 5. 2022, a zaměstnankyni R. O., která byla dočasně k uživateli přidělena na základě pokynu od 15. 11. 2021, a od 1. 1. 2022, neobsahovaly dobu trvání dočasného přidělení. Za daný přestupek správní orgán prvního stupně potrestal žalobkyni pokutou ve výši 10 000 Kč a uložil jí povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

2. V řízení o odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 7. 2023, č. j. 5298/1.30/23-3 (dále také jen „*napadené rozhodnutí*“), prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

## II. Žalobní argumentace

3. Žalobkyně předně rozporovala konstatování žalovaného, který uvedl, že jeho rozhodnutí tvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek. Tím žalovaný dle žalobkyně popírá svou nestrannost, nezbytnou pro objektivní posouzení odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.
4. Další námitkou žalobkyně brojila proti údajnému porušení § 113 odst. 4 zákoníku práce. Dle tohoto ustanovení platí, že *„zaměstnavatel je povinen v den nástupu do práce vydat zaměstnanci písemný mzdový výměr, který obsahuje údaje o způsobu odměňování, o termínu a místě výplaty mzdy, jestliže tyto údaje neobsahuje smlouva nebo vnitřní předpis. Dojde-li ke změně skutečností uvedených ve mzdovém výměru, je zaměstnavatel povinen tuto skutečnost zaměstnanci písemně oznámit, a to nejpozději v den, kdy změna nabývá účinnosti.“* Vzhledem k tomu, že žalobkyně jako zaměstnavatel řádně informovala zaměstnance o provedených změnách, má za to, že povinnost dle uvedeného ustanovení neporušila.
5. Poslední námitka se týkala porušení § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce. Toto ustanovení agentuře práce ukládá povinnost v písemném pokynu, jímž je její zaměstnanec přidělován k dočasnému výkonu práce u uživatele, uvést mimo jiné dobu trvání dočasného přidělení. Dle žalobkyně však právní úprava nestanoví, jakým způsobem je nutno dobu trvání nastavit, zda konkrétním datem, či zda postačí navázat zánik dočasného přidělení na splnění jasně stanovené podmínky. V této souvislosti odkázala na odbornou literaturu (Valentová, K., Procházka, J., Janšová, M., Odrobinová, V., Brůha, D. a kol. *Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1210 s.*), která uvádí, že *„pracovní poměr mezi agenturou práce a zaměstnancem může být uzavřen jak na dobu neurčitou (což se v praxi moc často nevyskytuje), tak na dobu určitou s tím, že pro agentury práce neplatí zákaz řetězení pracovních poměrů na dobu určitou (§ 39). To znamená, že pracovní poměry agenturních zaměstnanců na dobu určitou se mohou libovolně opakovat. Doba trvání pracovního poměru může být v pracovní smlouvě vymezena jak konkrétním časovým údajem, tak rovněž na dobu dočasného přidělení zaměstnance ke konkrétnímu uživateli, aniž by tato doba byla přesně časově vymezena. Například v pracovní smlouvě může být uvedeno, že se sjednává na dobu dočasného přidělení k výkonu práce do společnosti ABC, s. r. o., na základě dohody o dočasném přidělení ze dne 5. 8. 2022.“* S touto argumentací se žalovaný dle žalobkyně dosud nevypořádal, přestože je konstantní od počátku řízení. Dle žalobkyně neobstojí ani požadavek na právní jistotu zaměstnance,

neboť dle § 308 odst. 1 písm. g) zákoníku práce může být dočasné přidělení ukončeno dříve, než na jakou dobu bylo uzavřeno.

6. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

### III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 16. 11. 2023 konstatoval, že odvolání ve správním řízení má devolutivní účinek, čímž rozhodování přechází na odvolací orgán, jímž je zpravidla nejbližší nadřízený orgán. Tím není narušena zásada nestrannosti ve správním řízení. Ta je naopak chápána jako rovné postavení dotčených osob s ohledem na jejich procesní postavení.
8. Ohledně námítky porušení § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce odkázal na napadené rozhodnutí, ve kterém se vypořádal se stejnou námitkou již v řízení o odvolání. I nadále zastává názor, že formulace „*dočasné přidělení k výkonu práce u uživatele bude trvat po dobu dočasného přidělení*“ nespĺňuje požadavky zákoníku práce na určení doby trvání dočasného přidělení.
9. Navrhl soudu, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.

### IV. Jednání soudu

10. Zástupce žalobkyně se k jednání dne 4. 4. 2024 nedostavil, předvolání k jednání mu bylo řádně a včas doručeno. Soud jednal v nepřítomnosti žalobkyně a jejího zástupce [§ 49 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Pověřená zaměstnankyně žalovaného odkázala na písemné vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozhodnutí, setrvala na návrhu, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

### V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s. v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

#### A. Skutkový stav věci

12. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že doručením oznámení o zahájení kontroly dne 8. 9. 2022 správní orgán prvního stupně zahájil kontrolu u žalobkyně ohledně dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů a pracovních podmínek, a to za období od 1. 4. 2022 do 31. 7. 2022. Žalobkyně poskytla správnímu orgánu prvního stupně seznam zaměstnanců přidělených v rozhodném období k uživateli Ametek elektromotory, s.r.o. Pro účely kontroly správní orgán prvního stupně vybral vzorek tří zaměstnankyň: A. M., R. O. a Z. Z., k nimž si vyžádal další dokumentaci (mimo jiné pokyny, kterými byly dotčené zaměstnankyně přiděleny k uživateli).
13. Dne 21. 10. 2022 správní orgán prvního stupně zaslal žalobkyni protokol o kontrole, který obsahoval dvě kontrolní zjištění. Zaprvé bylo zjištěno, že žalobkyně nespĺnila povinnost písemně informovat zaměstnankyně Z. Z. a R. O. o změně skutečnosti, ke které došlo ve mzdovém výměru, a to nejpozději v den, kdy změna nabyla účinnosti.

Tím žalobkyně měla porušit § 113 odst. 4 zákoníku práce. Zadruhé pokyny, kterými zaměstnankyně Z. Z. a R. O. byly přiděleny k dočasnému výkonu práce u uživatele neobsahovaly určení doby, na kterou byly tyto zaměstnankyně k uživateli dočasně přiděleny. Obsahovaly toliko větu „*Dočasné přidělení k výkonu práce u Uživatele bude trvat po dobu dočasného přidělení*“. Tím měla žalobkyně porušit § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce.

14. Proti uvedeným kontrolním závěrům žalobkyně dne 7. 11. 2022 podala námitky, které byly dne 14. 11. 2022 nadřízeným (vedoucím oddělení správního orgánu prvního stupně) zamítnuty. Následně usnesením ze dne 16. 11. 2022 správní orgán prvního stupně podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“), odložil věc týkající se podezření ze spáchání přestupku dle výše uvedeného prvního kontrolního zjištění.
15. Příkazem ze dne 5. 1. 2023, č. j. 254/8.30/23-4, správní orgán prvního stupně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, kterého se jako agentura práce dopustila tím, že nesplnila povinnost dle § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce, neboť písemné pokyny zaměstnankyni Z. Z., která byla dočasně přidělena k uživateli na základě pokynu od 15. 9. 2021, od 1. 1. 2022 a od 1. 5. 2022, a R. O., která byla dočasně k uživateli přidělena na základě pokynu od 15. 11. 2021, a od 1. 1. 2022, neobsahovaly dobu trvání dočasného přidělení. Proti příkazu žalobkyně podala odpor.
16. Následně správní orgán prvního stupně výše specifikovaným prvostupňovým rozhodnutím opět uznal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce, neboť nesplnila povinnost dle § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce a uložil jí pokutu ve výši 10 000 Kč. Odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V něm žalovaný konstatoval, že formulace obsažená v pokynech o přidělení zaměstnankyň k uživateli nesplňuje požadavky zákoníku práce na určení doby dočasného přidělení, je pouhou tautologií a nedává zaměstnankyním možnost dozvědět se, kdy jim dočasné přidělení končí.

## B. Právní závěry

17. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
18. Žalovaný na str. 4 napadeného rozhodnutí konstatoval, že jeho rozhodnutí tvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek a odkázal na ně. Prvostupňové rozhodnutí poté doplnil o vlastní argumentaci. Žalobkyně v uvedeném spatřovala porušení zásady nestrannosti. Krajský soud k tomu uvádí, že skutečnost, že správní řízení tvoří jeden celek od okamžiku jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, správní soudy již mnohokrát judikovaly. Například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 5 As 82/2008-107, konstatoval, že „*[n]ení pochyb o tom, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně i odvolacího orgánu tvoří jeden celek. Odvolací orgán nepochybně i může v odůvodnění svého rozhodnutí odkázat na odůvodnění prvostupňového orgánu, dospěje-li v řízení k závěru, že toto odůvodnění je úplné, přesvědčivé a vyčerpávající, a že se s ním beze zbytku ztotožňuje, přitom tuto úvahu musí rovněž uvést.*“ Uvedené není v rozporu se zásadou rovnosti a nestrannosti, neboť v rámci řízení o odvolání odvolací orgán nevystupuje jako arbitr sporu mezi účastníkem řízení a prvostupňovým orgánem. Úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací

námítky, proto z hlediska ekonomie řízení není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Žádné argumenty, které by odůvodňovaly odchýlení se od předestřené rozhodovací soudní praxe, žalobkyně nenabídla, proto soud tuto námitku neshledal důvodnou.

19. Ohledně údajného porušení § 113 odst. 4 zákoníku práce lze odkázat na shrnutí skutkového stavu, tzn., že již správní orgán prvního stupně podezření týkající se spáchání tohoto přestupku odložil ještě před zahájením přestupkového řízení usnesením ze dne 16. 11. 2022. Skutečností tedy je, že prvostupňovým rozhodnutím ani napadeným rozhodnutím žalobkyně za porušení § 113 odst. 4 zákoníku práce postihnuta nebyla. Tato námitka je dle soudu patrně jen důsledkem žalobkyní setrvačného uplatňování totožných námitek během správního řízení a následně i v řízení před soudem, aniž by reagovala na konkrétní napadené rozhodnutí. Proto ani tato námitka nemohla být úspěšná.
20. Poslední námitka se týkala výkladu § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce, dle kterého platí, že písemný pokyn, kterým agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele, musí mimo jiné obsahovat dobu trvání dočasného přidělení. Písemný pokyn ve smyslu tohoto ustanovení je jednostranným úkonem zaměstnavatele, na jehož základě vysílá agentura práce svého zaměstnance k uživateli a agenturní zaměstnanec nastoupí k výkonu práce u uživatele. Není to dohoda se zaměstnancem, jak se mylně žalobkyně domnívá. Jde tedy o čistě pracovní právní jednání, kterým zaměstnavatel určuje podmínky dočasného přidělení, jeho zákonná úprava je kogentní povahy (srov. Bělina, M., Drápal, L. a kol.: *Zákoník práce. Komentář.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, nebo Valentová, K., Procházka, J., Janšová, M., Odrobinová, V., Brůha, D. a kol. *Zákoník práce. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022). Z jazykového výkladu i ze smyslu dotčeného ustanovení nelze dovodit nic jiného, než že doba trvání dočasného přidělení musí být určena jasným, určitým a srozumitelným způsobem (bez ohledu na to, že není vyloučeno, že dočasné přidělení vlivem okolností může skončit i dříve, než stanoví písemný pokyn). V tom je promítnutý zájem na ochraně zaměstnance jako slabší smluvní strany a na tom, aby se již na začátku přidělení od zaměstnavatele dozvěděl, jak dlouho má dočasné přidělení trvat. Formulace, že *„Dočasné přidělení k výkonu práce u Uživatele bude trvat po dobu dočasného přidělení“*, tyto nároky nespĺňuje, neboť neodstraňuje zaměstnancovu nejistotu. Taková formulace totiž o době dočasného přidělení neříká vůbec nic. Nepřípadná je i analogie s trváním pracovního poměru mezi zaměstnancem a agenturou práce, kterou se žalobkyně brání. Z pouhé skutečnosti, že trvání pracovního poměru mezi agenturou práce a zaměstnancem může být navázáno na trvání dočasného přidělení zaměstnance k uživateli, nelze žádným způsobem dovodit, že by bylo možné určit trvání dočasného přidělení na dobu dočasného přidělení. I v takovém případě totiž platí, že z obsahu písemného pokynu agentury práce vůči zaměstnanci musí jasně vyplývat doba trvání dočasného přidělení. Kogentní ustanovení nelze obcházet bezobsažnými formulacemi bez jakékoliv informační hodnoty. Žalobkyně tedy nesplnila povinnost dle § 309 odst. 2 písm. c) zákoníku práce, čímž spáchala přestupek podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce.
21. Pro úplnost krajský soud dodává, že se plně ztotožnil s argumentací žalovaného a namísto opakování již vyřčeného proto odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného

rozhodnutí, zejména jeho str. 5 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

## VI. Závěr a náklady řízení

22. Krajský soud proto na základě shora uvedeného po provedeném přezkumu napadeného rozhodnutí žalobu zamítl, jelikož žádnou z žalobkyní uplatněných žalobních námitek neshledal důvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
23. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 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. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady 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 ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Hradec Králové 9. dubna 2024

JUDr. Magdalena Ježková v. r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: I. S.

