ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Nik Company s. r. o.,** se sídlem Edvarda Beneše 590/31, Plzeň, zastoupená Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Dvořákova 44/38, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 9. 2024, č. j. 57 A 26/2024-56,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 4. 2024, č. j. 9490/1.30/23-6, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „inspektorát“) ze dne 15. 9. 2023, č. j. 3273/6.30/23-27. Tímto rozhodnutím uznal inspektorát žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků dle § 140 odst. 1 písm. d) a g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, za což jí uložil pokutu ve výši 165 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně zpochybnila zejména spáchání přestupku, kterého se dle inspektorátu dopustila tím, že zastřeně zprostředkovávala zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, neboť nejméně od 2. 5. 2022 do 16. 6. 2022 pronajala pracovní sílu společnosti Penny Market s. r. o. (dále jen „Penny Market“), aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona

o zaměstnanosti. Konkrétně se jednalo o čtyři zahraniční zaměstnance žalobkyně, kteří na pracovišti Penny Marketu prováděli manipulační práci s vozíkem při vyskladňování zboží, kompletaci palet, odvoz a převážení palet, třídění odpadu a druhotných surovin a třídění vráceného zboží.

## II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud"). V žalobě zejména namítala, že komplexně zajišťovala činnost odpovídající plnění závazku ze smlouvy o dílo. Nemohlo se tak jednat o dodání pracovní síly. Nesouhlasila rovněž s žalovaným, že činnost prováděná jejími zaměstnanci byla nutným a nezbytným předpokladem pro zajištění hlavní činnosti Penny Marketu. Poukazovala též na roli koordinátorky, která podle výpovědí předávala zaměstnancům informace o činnosti a řídila jejich práci. Žalovanému vytkla, že nevzal dostatečně v potaz charakter díla a logiku jeho naplňování. Také nezdůvodnil, proč by se na provedení díla nemělo nahlížet jako na úpravu věci, u níž nejsou vyloučeny pokyny objednatele a je nutná jeho součinnost. Žalobkyně nakonec shrnula jednotlivé znaky zastřeného zprostředkování zaměstnání s tím, že nebylo prokázáno jejich naplnění.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Přisvědčil závěru žalovaného, že smlouva o dílo a podnájemní smlouva zastíraly skutečný obsah vztahu žalobkyně a Penny Marketu (poskytnutí pracovní síly). Soud podotkl, že žalobkyně nijak nerozporovala skutkový závěr správních orgánů, že nezajišťovala samostatně a nezávisle provoz skladu Penny Marketu. Tento sklad provozoval právě Penny Market, přičemž vyskladňování zajišťoval také pomocí zaměstnanců žalobkyně. Dále krajský soud poukázal na to, že podle výpovědí poskytli koordinátorce údaje o tom, co mají zaměstnanci žalobkyně v jednotlivé dny vykonat, směnoví mistři Penny Marketu. Objem práce pro jednotlivé dny tak neurčovala žalobkyně. Ke splnění zadaných úkolů poskytl Penny Market prostor, pomůcky, zaškolil koordinátorku a zaměstnance zavázal pravidly pro výkon práce. Na závěru o pronájmu pracovní síly nemůže nic změnit skutečnost, že následně zaměstnance řídila koordinátorka, tedy že byl najatý pracovní tým vnitřně organizován a hierarchicky strukturován. Jelikož nedocházelo k žádnému předávání výsledků rutinní a neodborné činnosti zaměstnanců žalobkyně, nebylo možné zjistit konkrétní výsledek jejich práce a odlišit ho od totožné zastupitelné činnosti zaměstnanců Penny Marketu a jeho jiných smluvních partnerů. Žalobkyně tudíž za takové výsledky činnosti (dílo) nemohla nést odpovědnost. Ze skutkových zjištění správních orgánů bylo zřejmé, že Penny Market tímto způsobem doplňoval aktuální denní nedostatky vlastních pracovních sil. Zaměstnanci však ve skladu neprováděli žádné specifické dílo odlišitelné od jiného. O tom svědčí i průběh spolupráce, kdy Penny Market nejprve předem odhadl, kolik práce v následujícím měsíci provedou zaměstnanci žalobkyně, a pak každodenně *určil*, kolik jí mají vykonat. Nešlo o příkazy ohledně způsobu provádění díla, nýbrž o příkazy stanovující jeho rozsah a kvalitu. Předmětem činnosti žalobkyně nebyla ani tvrzená úprava věci. Ta vyžaduje změnu vlastností nebo podoby věci, k čemuž nedošlo. Výsledek činnosti zaměstnanců žalobkyně totiž spočíval v tom, že soustředili množství samostatných věcí (zboží) na jednu paletu, zabalili ji a umístili na určité místo. Ani to, že žalobkyně vybavila své zaměstnance pracovními pomůckami a oděvy, nemůže podle krajského soudu zvrátit zjištění o pronájmu pracovní síly, opřené o celý soubor skutkových zjištění, z nichž plyne, že žalobkyně

prostřednictvím svých zaměstnanců doplňovala již existující provoz skladu Penny Marketu tím, že mu poskytla pracovní síly k plnění konkrétních pracovních úkolů zadaných Penny Marketem. Poskytnutí pracovních pomůcek je jen doplňkovým, nikoli klíčovým faktorem k prokázání výkonu práce jménem zaměstnavatele.

## III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní namítá chybné posouzení skutkového stavu. Rozsudek nadto podle ní není dostatečně odůvodněný, což jej činí nepřezkoumatelným. Krajský soud ani správní orgány se nezabývaly povahou předmětu díla a jeho dílčích částí. Dílo i jeho části jsou přitom konkrétně definovány v rámcové smlouvě s tím, že vzhledem ke své podobě vyžaduje zhotovení díla častější součinnost objednatele. Stěžovatelka však postupovala při provádění dílčích částí díla samostatně, kdy způsob, jakým měla být ta která dílčí část zhotovena, byl závazným příkazem objednatele, tedy nikoliv určením úkolů, které musí zaměstnanci stěžovatelky denně vykonat. Krajský soud vyhodnotil pravidelnou součinnost objednatele k provádění dílčích částí díla chybně jako faktické pokyny mistrů Penny Marketu. Došlo tak k nesprávnému posouzení právní otázky ve vztahu k unesení důkazního břemene a zjištěnému skutkovému stavu. Dále není přiléhavý odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2024, č. j. 1 Ads 240/2023-53. V nyní projednávané věci zaměstnanci stěžovatelky nepracovali na stejném pracovišti jako zaměstnanci Penny Marketu a plnili výlučně své specifikované zakázky bez zásahu kmenových zaměstnanců či směnových mistrů Penny Marketu. Krajský soud rovněž chybně uzavřel, že stěžovatelka nemohla nést odpovědnost za vady předaného díla, když žádné dílo nepředávala. Jeho tvrzení, že stěžovatelka nikterak nesporovala tento skutkový závěr správních orgánů, a že Penny Market prostřednictvím svého smluvního partnera toliko kontroloval řádný výkon práce zaměstnanců stěžovatelky, nemá oporu v provedeném dokazování (skutkové závěry stěžovatelka sporovala v bodě IX žaloby). Smluvní odpovědnost byla sjednána a prokázána prostřednictvím vyúčtování smluvních pokut a škod. Krajský soud chybně aproboval názor žalovaného, že nedocházelo k předání díla, který byl však založen na formálním nedostatku ujednání o převzetí díla a jeho částí objednatelem. V této souvislosti správní orgány nevyvinuly náležitou snahu směřující ke zjištění faktického stavu. Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud na jedné straně poukazuje na časovou závislost jejích zaměstnanců na mistrech a řídících osobách Penny Marketu a na straně druhé uvádí, že smlouvu o dílo lze uzavřít i v případě, kdy je zhotovitel závislý při provádění díla na součinnosti objednatele a na předání věcí nezbytných k provedení díla objednatelem. V závěru stěžovatelka shrnuje, že jednáním, ve kterém správní orgány chybně shledaly zastřené zprostředkování zaměstnání, ve skutečnosti plnila své smluvní povinnosti vůči Penny Marketu. Správní orgány nebyly schopny stěžovatelce v průběhu řízení prokázat naplnění všech znaků závislé práce, a tedy i prokázat zastřené zprostředkování zaměstnání. Zaměstnanci stěžovatelky nebyli při plnění díla závislí na mistrech Penny Marketu a ani jiných subjektech což v řízení prokázala. Pro výše uvedené stěžovatelka navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a na závěry rozsudku krajského soudu. Navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

## IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka spatřuje v nedostatečném odůvodnění skutkových a právních závěrů krajského soudu. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se kasační soud v minulosti mnohokrát vyjádřil (např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, odst. [18]).

[10] Těmto východiskům krajský soud dostál. Z jeho rozhodnutí je patrné, z jakých skutkových okolností vycházel, jak je hodnotil, i to, jak interpretoval a aplikoval zákonná ustanovení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné představy stěžovatelky, jak měl krajský soud rozhodnout (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Kasační soud souhlasí s tvrzením krajského soudu, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, což ostatně podrobně osvětlil (viz zejména odst. [40] až [45] a s tím spjatá skutková shrnutí dané věci v odst. [36] a násl. napadeného rozsudku). Rozsudek krajského soudu proto považuje kasační soud za přezkoumatelný.

[11] Podstatou sporu je otázka, zda správní orgány prokázaly, že se stěžovatelka dopustila zastřeného zprostředkování zaměstnávání. Stěžovatelka přitom opakovaně v řízení uváděla, že krajský soud (a potažmo správní orgány) učinily závěry o zastřeném zprostředkování zaměstnávání bez toho, aniž by se zabývaly povahou předmětu díla a jeho dílčích částí. Touto námitkou se však podrobně zabýval krajský soud na straně 12 a násl. svého rozsudku, žalovaný na tuto námitku reagoval na straně 11 svého rozhodnutí a inspektorát zejména na stranách 15 a 16 prvoinstančního rozhodnutí. Krajský soud k dané otázce shrnul, že z celkového kontextu posuzované věci vyplývá, že fakticky došlo k poskytnutí zaměstnanců na pracoviště uživatele (Penny Marketu). Nikoli tedy k provádění díla, ale k poskytnutí jejich pracovní síly pro opakující se manipulaci s výrobky. V takovém případě zaměstnavatel do smluvního vztahu s uživatelem nevložil nic jiného než prostý výkon práce jím zajištěnými pracovníky. Nezhotovoval žádné konkrétní a určité dílo, které

by mělo speciální vlastnosti či by k jeho zhotovení bylo třeba nějakého know–how. Pomocné práce totiž nelze považovat za dílo, pokud zaměstnanci toliko pomáhají kmenovým zaměstnancům na témže pracovišti (doplňují je), a nevytvářejí tak svébytné určitelné a oddělitelné dílo. Nadto krajský soud i správní orgány ve svých rozhodnutích akcentovaly skutečnost, že pokyny zaměstnancům stěžovatelky uděloval fakticky Penny Market prostřednictvím směnových mistrů.

[12] Stěžovatelka poukazuje na odbornou literaturu týkající se provádění díla a smlouvy o dílo obecně, avšak zároveň vůči argumentaci krajského soudu nestaví přesvědčivou ucelenou vlastní úvahu. Krajský soud totiž konstatoval, že Penny Market (jednostranně) stanovil pro ten který den úkol, který měla stěžovatelka (svými zaměstnanci) splnit, přičemž tyto pokyny musela dodržet. To však podporuje závěr o pronájmu pracovní síly, nikoli o smlouvě o dílo, u níž zhotovitel postupuje při provádění díla samostatně. Pokud je zhotovitel za určitých zákonem vymezených podmínek povinen plnit tzv. příkazy objednatele, musí vždy jít o příkazy ohledně způsobu provádění díla, nikoli o příkazy stanovující rozsah či kvalitu díla (srov. § 2592 občanského zákoníku). Objem práce pro konkrétní den přitom určil Penny Market, který prostřednictvím zejména svých směnových mistrů vydával faktické pokyny stěžovatelce (jejím zaměstnancům) k opakující se manipulaci se zbožím. Nešlo tak o upřesnění díla ani o změnu jeho vlastností či podoby, ale o prosté poskytnutí (pronájem) pracovní síly. Navíc, nelze-li dopředu vědět, kolik palet bude který den potřeba připravit, pak zjevně nelze smlouvu o dílo na tento vztah použít.

[13] Nelze souhlasit ani s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány neunesly důkazní břemeno ohledně prokázání znaků závislé práce. Krajský soud v rozsudku úvodem shrnul skutková zjištění ze spisu (odst. [37]) a poukázal na závěry žalovaného (odst. [38]), kterým ve svém rozhodnutí přisvědčil. Vyzdvihl, že práci určoval a zadával Penny Market (směnoví mistři), což vyplynulo z provedeného dokazování (k tomu srov. výpovědi právě směnových mistrů). Zaměstnanci přišli každý den ráno do Penny Marketu a jeho zaměstnanci jim určili, jaké práce mají ten den vykonat, což představuje režim naprosto typický pro závislou práci. Vykonávali pracovní činnost, při které nemohli co do jejího provádění uplatnit vlastní rozhodovací volnost, vykazovali nedostatek samostatnosti a nezávislosti a vykonávali práci pro Penny Market jeho jménem a podle jeho pokynů a na jeho náklady. Jejich činnost, jakož i její výsledky byly zaměnitelné a rutinní. Stěžovatelka poskytovala pracovní sílu na základě požadavků Penny Marketu, které se odvíjely od potřebné práce a počtu vlastních zaměstnanců. Naopak stěžovatelka neprokázala předání a převzetí díla. Smlouva o dílo podrobnosti o tomto postupu ani neupravovala, přičemž je nutno připomenout, že se nejednalo o nosný důvod pro závěr správních orgánů a soudu o pronájmu pracovní síly. Správní orgány na toto upozornily podpůrně, přičemž bylo na stěžovatelce, aby jejich závěry věrohodně zpochybnila. Kasační soud nepovažuje výše uvedené úvahy krajského soudu v jejich souhrnu za nelogické, ani za rozporné se skutkovými zjištěními. Naopak, jde o komplexní odůvodnění opřené o konkrétní skutkový stav.

[14] Činnost zaměstnanců stěžovatelky pro Penny Market nelze chápat ani jako outsourcing. Ze skutkových zjištění plyne, že vyskladňování a naskladňování zboží je činností významnou pro podnikání Penny Marketu, bez které by Penny Market nemohl vykonávat svou hlavní činnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53). Není sporné, že outsourcing je obecně možný.

V nyní projednávaném případě však o outsourcing nešlo, jak krajský soud i správní orgány dostatečně logicky zdůvodnily s přihlédnutím k povaze a okolnostem prováděné činnosti.

[15] Krajským soudem odkazovaný rozsudek č. j. 1 Ads 240/2023-53 je přitom z hlediska posuzování charakteru prováděné činnosti zcela příhodný. I v této věci totiž zaměstnanci stěžovatelky nevytvářeli svébytné dílo, které by se lišilo od práce vykonané kmenovými zaměstnanci. Šlo taktéž o „zhotovení“ pomocí výkonu rutinní opakující se činnosti vykonávané i kmenovými zaměstnanci (blíže i odkazovaným rozsudkem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21).

[16] Jde-li o ujednání týkající se smluvních pokut či odpovědnosti za dílo, zůstaly tyto pouze v teoretické rovině. Stěžovatelka sice hovoří o tom, že smluvní pokuty byly fakturovány, stejně jako vzniklá škoda, ovšem tato skutečnost nevyvrací závěr o charakteru činnosti. Soud na tomto místě není povinen zkoumat charakter fakturované škody za poškozený vozík nebo ve smlouvě zakotvenou smluvní pokutu. Ze skutkových zjištění, která vychází zejména z provedených výslechů, je jasně patrné, že se jednalo o výkon závislé činnosti, která pro svou povahu nemohla být ve své materiální podobě outsourcovaná formou smlouvy o dílo. Skutečnost, že dílčí aspekty vztahu mezi stěžovatelkou a Penny Marketem vykazovaly znaky smlouvy o dílo, v žádném případě není schopna zvrátit správný závěr krajského soudu o zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Smlouva o dílo a pracovní činnost totiž nestojí v opozici a jejich jednotlivé znaky se mohou překrývat. Krajský soud pak zcela správně poukázal na kontext a povahu prováděných činností včetně zohlednění konkrétních okolností, které zjevně svědčily o pronájmu pracovní síly. Stěžovatelka naopak poukazovala na dílčí znaky smlouvy o dílo, přičemž řada jejích tvrzení vycházela toliko z formálních podkladů (uzavřených smluv a předložených listin), které je však nutno interpretovat ve spojitosti s materiálním podkladem daného vztahu (fakticitou vztahu). Pronájem pracovní síly pak i některé tyto znaky může vykazovat bez újmy na své podstatě. Stěžovatelka však dostatečně komplexně neobjasnila, proč jsou závěry správních soudů ohledně podstatných aspektů vztahu mezi ní a Penny Marketem materiálně smlouvou o dílo. Kasační soud stran těchto podstatných aspektů odkazuje na shrnutí závěrů krajského soudu výše s tím, že tyto považuje za přesvědčivé, opřené o skutková zjištění mající oporu ve spisovém materiálu a jednoznačně hovořící pro pronájem pracovní síly.

[17] Závěrem kasační soud poznamenává, že typickým znakem přestupku spočívajícího v zastřeném zprostředkování zaměstnání je snaha jeho pachatelů zastřít skutečný stav věci prostřednictvím různých smluvních ujednání. Je proto pravidlem, že právě některé skutečnosti, budou nastaveny tak, aby svědčily o tom, že se může jednat o vztah vzniklý ze smlouvy o dílo, resp. že některé tyto okolnosti nebudou na první pohled plně odpovídat pronájmu pracovní síly. Jak již soud uvedl výše, rozhodující je však v těchto případech skutečný charakter činnosti zaměstnanců v celkovém kontextu věci. Ten byl přitom v posuzované věci správními orgány jednoznačně prokázán.

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepřisvědčil kasačním námitkám stěžovatelky, ani neshledal vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. srpna 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu