



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. Tomáše Blažka ve věci

žalobkyně: **AP Continental s. r. o.**, IČO 05588430  
sídlem Dolní Bezděkov 2, 538 62 Dolní Bezděkov  
zastoupená advokátem Mgr. Josefem Smutným  
sídlem Pernerova 444, 530 02 Pardubice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2025, č. j. 3819/1.30/25-3,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

**I. Předmět řízení**

1. Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „Inspektorát práce“) dne 24. 3. 2022 kontroloval žalobkyni – společnost, která se zabývá mj. zprostředkováním zaměstnání. Inspektoři zjistili, že pět zaměstnanců žalobkyně s ukrajinskou státní příslušností, kterým bylo shodně Úřadem práce České republiky

vydáno povolení k zaměstnání k zaměstnavateli – žalobkyni, s místem výkonu práce v Dolním Bezděkově, ve skutečnosti pracovalo od počátku jejich pracovního poměru až do zahájení kontroly v provozovně společnosti Wendel Electronics, a. s., na adrese Nádražní 1179, 563 01 Lanškroun. Tito zaměstnanci disponovali cestovními příkazy na dobu neurčitou (tj. časově nijak neomezenými), kdy pracovní cesta započala v den jejich nástupu do zaměstnání a měla trvat po celou dobu trvání pracovního poměru. K výkonu práce v povoleném místě výkonu práce nikdy nedošlo.

2. Na základě těchto zjištění zahájil Inspektorát práce přestupkové řízení. Dne 10. 12. 2024 vydal rozhodnutí č. j. 15280/8.30/24-13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 200 000 Kč. Pokuta byla uložena podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala.
3. Žalovaný odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 11. 6. 2025, č. j. 3819/1.30/25-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

## II. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně uvedla, že již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítala, že se v daném případě nejednalo o nelegální práci, neboť žalobkyně jakožto agentura práce v souladu s § 307a až § 309a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (dále jen „zákoník práce“), dočasně přidělila pět cizinců k výkonu práce k jinému zaměstnavateli, a za tím účelem je k tomuto zaměstnavateli vyslala na pracovní cestu v souladu s § 93 zákona o zaměstnanosti a s § 42 zákoníku práce. Prvostupňové rozhodnutí však na tato ustanovení (ani na právní jednání učiněná v jejich rámci) nevzalo odpovídající zřetel.
5. Ani napadené rozhodnutí nevzalo zřetel na specifický režim dočasného přidělení zaměstnance k výkonu práce na dočasném pracovním místě u uživatele podle § 307a až § 309a zákoníku práce. Žalovaný dospěl k závěru, že cizinci vykonávali práci v rozporu s pracovním povolením, na čemž nemohla nic změnit ani dohoda agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnanců agentury práce, ani pokyny k dočasnému přidělení dotčených zaměstnanců agentury práce k uživateli. K tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2025, č. j. 11 Ad 15/2024-55, podle něhož zaměstnanci, které agentura zaměstnává za účelem jejich práce pro uživatele, nemohou splňovat podmínku pracovní cesty dle § 42 odst. 1 zákoníku práce, že po celou dobu pracovní cesty pracují pro svého zaměstnavatele a plní jeho úkoly, neboť pracovní úkoly jim po dobu dočasného přidělení ukládá uživatel, který také jejich práci organizuje, řídí a kontroluje. Žalobkyně je přesvědčena, že toto právní hodnocení je zavádějící, neboť nebere v potaz specifickou dočasnou přidělování zaměstnanců agentur práce ve všech souvislostech. Zavádějící je rovněž závěr žalovaného, dle kterého jsou cestovní příkazy v těchto případech nástrojem k obcházení zákona a k zastírání faktického výkonu práce v rozporu s místem výkonu práce uvedeném v povolení k zaměstnání. Žalobkyně zdůraznila, že pro agentury práce zaměstnávající a přidělující k dočasnému výkonu práce zaměstnance – cizince, neplatí z § 307a až § 309a zákoníku práce žádné omezení, což napadené rozhodnutí nijak neřeší.

6. Žalobkyně konečně uvedla, že byla správními rozhodnutími zásadně zkrácena na svých právech. Proto navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný uvedl, že jeho závěry jsou správné a podložené relevantní judikaturou. Žalovaný již v napadeném rozhodnutí uvedl, že byť zákoník práce ani zákon o zaměstnanosti obecně nezakazují dočasné přidělení zaměstnanců – cizinců ze strany agentury práce k jinému zaměstnavateli – uživateli, je třeba při realizaci dočasného přidělení dodržet veškeré zákonné požadavky. Jedním z nich je, že skutečné místo výkonu práce nesmí být v rozporu s místem výkonu práce uvedeném v povolení k zaměstnání toho kterého (dočasně přiděleného) cizince. Pokud k rozporu dojde, jde o umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně dlouhodobě vysílala zaměstnance – cizince na pracovní cestu k jinému zaměstnavateli s místem výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání. V posuzovaném případě se nejednalo o dočasný výkon práce, ale o dlouhodobou (trvalou) změnu místa výkonu práce, což nelze kvalifikovat jinak než jako zastírání faktického výkonu práce cizinců v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání.
8. K námitce žalobkyně, že z § 307a až § 309a zákoníku práce neplyne pro agentury práce zaměstnávající a k dočasnému výkonu práce přidělující zaměstnance – cizince, žádné omezení, žalovaný uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, že toto omezení vyplývá nikoli ze zákoníku práce, nýbrž ze zákona o zaměstnanosti a z konkrétních podmínek, za jakých je vydáno to které rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Argumentace § 307a a násl. zákoníku práce je proto nepřipadná.
9. Žalovaná s ohledem na výše uvedené navrhla žalobu zamítnout a nepřiznat žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení.

### IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného. Ve věci rozhodoval bez nařízení jednání postupem předvídaným v § 51 s. ř. s.
11. Soud v první řadě uvádí, že žalobní argumentaci žalobkyně lze interpretovat jako námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Obecně platí, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, při nichž pro absenci důvodů nebo nesrozumitelnost vůbec nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů musí být patrné, proč považovaly námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené a proč považovaly skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, či ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se tak jedná zejména tehdy, opomene-li správní orgán zcela na námitku reagovat. Správní orgány však nemají povinnost jednotlivě se vypořádat s každou dílčí námitkou, stačí pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobcovy námitky jako celek neobstojí. Stačí tedy, aby vysvětlily, proč nepovažují žalobcovu argumentaci za správnou, byť výslovně nereagují na Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.

všechny vznesené námitky (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).

12. Žalobkyně namítala, že správní orgány *nebraly zřetel* jednak na specifický režim dočasného přidělení zaměstnance k výkonu práce na dočasném pracovním místě u uživatele podle § 307a až § 309a zákoníku práce, tedy v podstatě na okolnost, že se jednalo o pracovní cesty v souvislosti s legální činností agentury práce, a jednak na okolnost, že žalobkyně vyslala předmětné zaměstnance na pracovní cestu v souladu s § 93 zákona o zaměstnanosti a s § 42 zákoníku práce.
13. Krajský soud nicméně uvádí, že správní orgány uvedené okolnosti náležitě zvážily. Inspektorát práce na str. 22 a nás. prvostupňového rozhodnutí srozumitelně zohlednil § 93 zákona o zaměstnanosti a § 42 zákoníku práce (ačkoli je výslovně necitoval), když vysvětlil, že byť cizinec obecně může být vyslán na pracovní cestu mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání, takové vyslání na pracovní cestu nesmí znamenat faktickou změnu místa výkonu práce. Zcela příležitostně též uvedl, že aby se jednalo o pracovní cestu (ve smyslu zmíněných ustanovení), musí být kumulativně splněny zákonem dané atributy, přičemž jedním z nich je dočasnost pracovní cesty. Uzavřel, že v posuzovaném případě atribut dočasnosti splněn nebyl, neboť cizinci měli časově neomezené cestovní příkazy, pracovní cesta započala v den nástupu do zaměstnání a měla trvat po celý pracovní poměr, přičemž k výkonu práce v povoleném místě nikdy nedošlo. Žalovaný pak na str. 7 napadeného rozhodnutí k námitce stran § 307a a nás. zákoníku práce uvedl, že úprava agenturního zaměstnávání v těchto ustanoveních dopadá na všechny případy dočasně přidělených zaměstnanců, tedy i těch, kteří nemusí mít vydáno pracovní povolení. Jde o obecnou právní úpravu agenturního zaměstnávání, která sama o sobě nereflektuje specifické podmínky zaměstnávání cizinců v České republice. Tyto specifické podmínky jsou dále upraveny v zákoně o zaměstnanosti, který jednoznačně stanovuje, že výkon práce cizince v rozporu s povolením k zaměstnání je klasifikován jako nelegální práce.
14. S ohledem na shora uvedené krajský soud dospěl k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není důvodná; správní orgány se s námitkami žalobkyně náležitě a srozumitelně vypořádaly.
15. Žalobkyně dále vyjádřila nesouhlas se závěry na základě kterých správní orgány vyhodnotily, že práce cizinců na adrese Nádražní 1179 představovala nelegální práci podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Krajský soud ani tento okruh (zcela obecných) žalobních námitek neshledal důvodným.
16. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že cizinec může být vyslán na pracovní cestu i mimo místo výkonu práce, které má uvedeno v povolení k zaměstnání. Takové vyslání však musí svým obsahem skutečně pracovní cestě odpovídat. Vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. Prostřednictvím pracovní cesty nelze zastírat faktický výkon práce cizince v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Vyslání cizince k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce nelze v žádném případě používat dlouhodobě či pravidelně, a zneužívat jej tak k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna

Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.

druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně nemohly být hodnoceny jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti (viz rozsudky ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013-46, č. 2934/2013 Sb. NSS, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, č. 2949/2014 Sb. NSS, ze dne 26. 1. 2024, č. j. 10 Ads 124/2022-33, či ze dne 30. 5. 2024, č. j. 4 Ads 272/2023-31).

17. Jak již krajský soud uvedl v úvodní části tohoto rozsudku, v posuzované věci Inspektorát práce zjistil, že pět zaměstnanců žalobkyně s ukrajinskou státní příslušností, kterým bylo shodně Úřadem práce České republiky vydáno povolení k zaměstnání k zaměstnavateli – žalobkyni, s místem výkonu práce v Dolním Bezděkově, ve skutečnosti pracovalo od počátku jejich pracovního poměru až do zahájení kontroly v provozovně společnosti Wendel Electronics, a. s., na adrese Nádražní 1179, 563 01 Lanškroun. Tito zaměstnanci disponovali časově neomezenými cestovními příkazy, kdy pracovní cesta započala v den jejich nástupu do zaměstnání a měla trvat po celou dobu trvání pracovního poměru. K výkonu práce v povoleném místě výkonu práce nikdy nedošlo. Na základě tohoto (nesporného) skutkového stavu správní orgány vyhodnotily, že tito zaměstnanci fakticky nebyli vysíláni na pracovní cesty, neboť tyto cesty byly dlouhodobé a časově neomezené, a tedy představovaly faktickou změnu místa výkonu práce oproti místu uvedenému v povolení k zaměstnání, které žalobkyně zjevně považovala pouze jako administrativní údaj a kde zaměstnanci ani nemohli vykonávat činnost, pro kterou jim byla vydána pracovní povolení.
18. Krajský soud se ztotožňuje s uvedenými závěry správních orgánů, které ostatně zcela odpovídají shora citované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Skutečně nelze akceptovat postup žalobkyně, která předmětné zaměstnance vysílala od prvního dne jejich pracovněprávního vztahu na permanentní „pracovní cestu“ s místem výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání. V uvedeném případě se zjevně nejednalo o dočasný výkon práce ve smyslu § 93 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 42 zákoníku práce, ale o dlouhodobou, resp. trvalou změnu místa výkonu práce. Toto jednání nelze kvalifikovat jinak než jako zastírání faktického výkonu práce cizinců v jiném místě než v místě uvedeném v povolení k zaměstnání. Lze dodat, že za této situace je zřejmé, že ani (časově neomezené) cestovní příkazy faktickou změnu místa výkonu práce nijak nelegitimizovaly a skutečně představovaly pouze (dílčí) nástroj k obcházení zákona a zastírání faktického výkonu práce v rozporu s místem výkonu práce uvedeném v povolení k zaměstnání. Rovněž tento závěr žalovaného tedy krajský soud považuje za zcela příležitý.
19. K názoru žalobkyně, že z § 307a až § 309a zákoníku práce neplyne pro agentury práce zaměstnávající a přidělující k dočasnému výkonu práce zaměstnance – cizince, žádné omezení, krajský soud odkazuje na shora uvedené závěry žalovaného, vyjádřené na str. 7 napadeného rozhodnutí, se kterými se zcela ztotožňuje.
20. Pouze pro úplnost soud dodává, že souhlasí se žalobkyní, že žalovaným citovaný závěr rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 11 Ad 15/2024-55, dle kterého zaměstnanci, které agentura práce zaměstnává za účelem jejich práce pro uživatele, nemohou být vysíláni na pracovní cesty, protože nemohou splnit podmínku § 42 zákoníku práce, nelze takto kategoricky učinit. Nejvyšší správní soud totiž opakovaně judikoval (byť ve věcech týkajících se daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti - zaměstnanců agentury práce), že navzdory specifickým agenturního zaměstnávání oproti klasickému pracovněprávnímu vztahu se i u agenturních zaměstnanců použije institut pracovní cesty, neboť i agenturní zaměstnanec „cestuje ze středobodu dlouhodobého nastavení svých Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.

*pracovních vztahů (tedy ze sjednaného místa výkonu práce, typicky, jak výše uvedeno, sídla agentury práce či svého bydliště) do místa, v němž dočasně vykonává práci pro uživatele, který si jeho pracovní sílu u agentury práce sjednal. Takováto povaha vztahů se nijak neliší například od dojíždění (denního, týdenního či jakkoli jinak časově uspořádaného) zaměstnance stavební firmy ze sídla této firmy (nezřídka totožného s bydlištěm samotného zaměstnance) na místo, kde stavební firma provádí stavbu, často desítky či stovky kilometrů vzdáleného. [...] Z uvedených důvodů by paušální odmítnutí využití institutů pracovní cesty či cesty mimo pravidelné pracoviště bezdůvodně zhoršilo postavení agenturních zaměstnanců, neboť by jim nebylo možno poskytovat náhradu cestovních výdajů v souvislosti s cestou do faktického místa výkonu práce pro uživatele, třebaže toto místo obvykle nebude středobodem dlouhodobého nastavení jeho pracovních vztahů“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 177/2016–14, č. 3504/2017 Sb. NSS, odst. 20, nebo ze dne 21. 10. 2024, č. j. 9 Afs 58/2024-46, odst. 33).*

21. Skutečnost, že žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí ocitoval shora uvedený nesprávný právní názor Městského soudu v Praze, nicméně nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž tento právní názor uvedl zjevně toliko nad rámec nosných důvodů napadeného rozhodnutí. Neuvedení této citace v napadeném rozhodnutí by na relevantních závěrech žalovaného ničeho nezměnilo; žádný z dílčích závěrů žalovaného se o citovaný judikát Městského soudu v Praze nijak neopírá.

#### V. Závěr a náklady řízení

22. Žaloba není důvodná, proto ji soud zamítl postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

#### 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). Případně-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.

Hradec Králové 15. ledna 2026

JUDr. Magdalena Ježková v. r.  
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.