



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **FORUM GROUP, s.r.o.**, se sídlem Sochorova 3079/25, Brno, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Lidická 960/81, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2023, čj. 8203/1.30/23-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2025, čj. 31 Ad 2/2024-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále „zákon o inspekci práce“). Přestupek měl spočívat v tom, že žalobkyně jako agentura práce při dočasném přidělení šesti zaměstnanců k uživateli STRALNET s.r.o. nesplnila informační povinnost podle § 309 odst. 2 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále „zákoník práce“), jelikož písemné pokyny předávané přidělovaným zaměstnancům neobsahovaly informaci o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele. Oblastní inspektorát práce jí za tento přestupek uložil pokutu ve výši 40 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobkyně podala žalobu ke krajskému soudu, který ji zamítl s tím, že z provedeného dokazování jednoznačně vyplynulo, že nesplnila informační povinnost podle § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce. Soud podrobně vysvětlil podstatu právní úpravy agenturního zaměstnávání a zdůraznil povinnost specifikovat pracovní a mzdové podmínky srovnatelného zaměstnance již v dohodě o dočasném přidělení a následně o nich zaměstnanec konkrétně a písemně informovat v pokynu, jímž agentura zaměstnanec přiděluje k dočasnému výkonu práce u uživatele. Skutečnost, že žalobkyně vtělila dohodu a pokyn do jediného dokumentu, shledal soud nerozhodnou; i v takovém případě měly být podmínky jasně a konkrétně uvedeny. Z čl. III odst. 1 ani čl. IV odst. 2 zmíněného dokumentu však zaměstnanec nemohl zjistit žádné konkrétní pracovní ani mzdové podmínky srovnatelného zaměstnance, a informační povinnost tak nebyla splněna.

[3] Soud dále konstatoval, že námitky žalobkyně týkající se tvrzené faktické rovnosti podmínek zaměstnanců jsou irelevantní, neboť skutková podstata přestupku je vázána již na nesplnění informační povinnosti v písemném pokynu zaměstnanci. Tím je naplněna i materiální stránka přestupku, k nerovnému zacházení ani nemusí fakticky dojít. Z tohoto důvodu nebylo třeba zjišťovat konkrétní pracovní a mzdové podmínky jednotlivých zaměstnanců, skutkový stav byl zjištěn dostatečně. K námitce nepřezkoumatelnosti soud uvedl, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek; rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo podrobně odůvodněno a žalovaný mohl – s ohledem na to, že odvolání převážně jen opakovalo již vypořádané či obsahovalo mimoběžné námitky – své rozhodnutí odůvodnit stručněji.

II. Argumentace účastníků řízení

Kasační stížnost žalobkyně

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně kasační stížností, v níž namítá, že se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení a že není správné jeho vypořádání námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tyto výhrady lze podřadit pod kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“).

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) především namítá, že správní orgány i krajský soud založily svá rozhodnutí na přepjatě formalistickém výkladu § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce. Nestačí vycházet pouze z jazykového výkladu, podle judikatury Ústavního soudu je třeba zapojit např. i výklad teleologický a systematický. Podle stěžovatelky je smyslem a účelem uvedeného ustanovení zajištění zásady rovného zacházení, což vyžaduje, aby byl dočasně přidělený zaměstnanec o pracovních a mzdových podmínkách informován tak, aby se mohl případného rovného zacházení sám domoci. Její zaměstnanci v čl. IV odst. 2 dohod o dočasném přidělení spojených s pokynem prohlásili, že byli o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance informováni, a to je z hlediska účelu právní úpravy dostatečné. Stěžovatelka dodává, že její a kmenoví zaměstnanci měli v praxi skutečně srovnatelné pracovní a mzdové podmínky, což potvrzuje, že prohlášení byla pravdivá. Správní orgány měly zjistit, zda tato prohlášení nebyla učiněna pouze formálně, například výslechy kontrolovaných zaměstnanců.

pokračování

[6] Stěžovatelka má za to, že se lze od požadavku uvedeného v § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce odchýlit tak, že zaměstnanec bude s požadovanými informacemi seznámen předem a následně tuto skutečnost potvrdí svým prohlášením v písemném pokynu. Na míru ochrany stran to nebude mít vliv, takže bude takové odchýlení se v souladu se zásadou smluvní volnosti i s § 4a zákoníku práce. Požadavek soudu na uvedení konkrétních údajů v pokynu naopak považuje za formalistický, porušující zásadu smluvní volnosti. Nadto stěžovatelka opakuje, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, protože se zaměstnancům dostalo rovného zacházení a skutečně informováni byli.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, jak krajský soud vypořádal její námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Opakování odvolacích námitek samo o sobě nemůže vést k tomu, že odvolací orgán argumentaci toho prvostupňového zcela převezme a sám se k námitkám prakticky nevyjádří.

Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný kasační stížnost považuje za nedůvodnou, neboť se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Stěžovatelka podle něho neuvádí žádné nové skutečnosti, pouze polemizuje se závěry soudu, které považuje za nesprávné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce „[a]gentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele na základě písemného pokynu, který obsahuje zejména [...] informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele.“

[12] Podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku agenturního zaměstnávání tím, že [...] nesplní některou povinnost podle § 309 nebo 309a zákoníku práce [...]“.

[13] Stěžovatelka staví svou kasační argumentaci především na tom, že krajský soud nesprávně interpretoval § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce. Namítá, že zákon nespecifikuje způsob naplnění informační povinnosti, a prohlášení v čl. IV odst. 2 („zaměstnanec prohlašuje, že byl informován o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance“) mělo postačovat.

[14] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítla, že bylo nezbytné vyložit, zda lze prohlášení zaměstnance v čl. IV. odst. 2 dokumentu, který měl sloužit i jako pokyn, jímž se zaměstnanec přiděluje k dočasnému výkonu práce k uživateli, považovat za dostačující z hlediska naplnění zákonné informační povinnosti. A přesně to krajský soud podle NSS učinil. Citoval znění čl. III. odst. 1 i čl. IV. odst. 2, v bodě 16 napadeného rozsudku posoudil jejich obsah a vyslovil, že splnění povinnosti stanovené v § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce nedokládají. Z obecných formulací se zaměstnanec podle soudu neměl šanci dozvědět,

o jaké konkrétní pracovní a mzdové podmínky jde, a tedy ani posoudit, zda jsou srovnatelné s těmi, jež mají kmenoví zaměstnanci uživatele.

[15] Nesprávnost tohoto závěru krajského soudu nyní opírá stěžovatelka o tezi, že k dodržení informační povinnosti postačí i formulace, jež použila, neboť podstatné je to, zda byl zaměstnanec skutečně s potřebnými informacemi seznámen. Kasační soud nicméně ověřil, že v žalobě takovou námitku nevznesla. Žalobní argumentaci postavila stěžovatelka na tom, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť fakticky bylo rovné zacházení se zaměstnanci, jež je cílem právní úpravy, dodrženo. Kasační námitka o „náhradním“ splnění informační povinnosti (tj. jinak než prostřednictvím písemného pokynu o přidělení), jež vylučuje odpovědnost za přestupek, je tak nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla uplatněna v žalobě, ačkoli tomu nic nebránilo. Stejně NSS nahlíží i na související výhrady, že ze spisu neplyne, že by prohlášení zaměstnanců o seznámení se s podmínkami nebyla pravdivá, a správní orgány to měly ověřit výsledky.

[16] Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že faktické zachování rovnosti mezi zaměstnanci agenturními a kmenovými není pro věc relevantní. Omezuje se však na pouhý nesouhlas, aniž by připojila konkrétní argumentaci, jíž by se pokusila vyvrátit závěr krajského soudu odůvodněný v napadeném rozsudku. Krajský soud v bodě 17 vysvětlil, že tento argument se míjí s předmětem správního řízení, neboť skutková podstata posuzovaného přestupku tkví v nesplnění informační povinnosti v písemném pokynu udělovaném zaměstnanci. Další zjišťování konkrétních pracovních a mzdových podmínek jednotlivých zaměstnanců je tedy podle něho nadbytečné. Odmítnutí závěru krajského soudu bez uvedení důvodů, na nichž je odlišný názor na řešenou otázku zakládán, nelze považovat za projednatelnou kasační námitku. Neumožňuje, aby se NSS, který je uplatněnými důvody vázán (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), věcným přezkumem závěru krajského soudu zabýval. Kasační soud nemůže nahrazovat aktivitu stěžovatele (z ustálené judikatury NSS k tomu např. rozsudek ze dne 15. 11. 2023, č. j. 6 As 202/2022-25, bod 10 a tam uvedená judikatura).

[17] Stěžovatelka dále namítá, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, protože v praxi měli agenturní zaměstnanci srovnatelné podmínky jako kmenoví zaměstnanci uživatele, a rovného zacházení se jim tak dostalo, a dále i proto, že zaměstnanci o podmínkách informování byli (byť jinak než písemně v pokynu). Jak bylo ale výše shrnuto, krajský soud vysvětlil, proč není faktická rovnost mezi zaměstnanci pro věc relevantní, a stěžovatelka s ním věcně nepolemizuje. Lze dodat, že Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že v obvyklých, typových případech, kdy významné, mimořádné okolnosti vylučující společenskou škodlivost neexistují, jednání naplňující formální znaky přestupku stanovené zákonem naplňuje i materiální stránku přestupku (např. rozsudky ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, ze dne 21. 9. 2017, č. j. 5 As 33/2017-36, bod 11, nebo ze dne 28. 4. 2020, č. j. 1 As 427/2018-29, bod 28). Přesvědčení stěžovatelky (nado z její strany důkazně nepodložené), že se pracovní a mzdové podmínky jednotlivých zaměstnanců fakticky nelišily, nemůže být takovou mimořádnou okolností, o níž hovoří judikatura, a nic dalšího v tomto směru stěžovatelka v průběhu řízení netvrdila. Ohledně druhého důvodu, o nějž stěžovatelka opírá své přesvědčení o nenaplnění materiální stránky přestupku, tedy „náhradního“ splnění informační povinnosti, už NSS výše vysvětlil, že

pokračování

námitkami nově uplatněnými v kasační stížnosti, jež nemají svůj předobraz v žalobě, se zabývat nemůže.

[18] V poslední kasační námitce stěžovatelka nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil její námitku, že je napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné.

[19] Přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které není přezkumu vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91 následovaný mnoha dalšími). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buď nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, nebo jeho nesrozumitelností. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je rozhodnutí tehdy, pokud jsou rozhodné důvody založeny na skutečnostech, které nebyly v řízení zjišťovány nebo byly zjištěny v rozporu se zákonem, případně pokud je zcela opomenuta některá z námitek účastníka řízení. Nepřezkoumatelnost je ale třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem. Jde totiž o jednu z nejzávažnějších vad řízení. Lze ji proto konstatovat v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[20] Popsanými vadami však napadené rozhodnutí žalovaného netrpí a krajský soud nepochybil, když je pro nepřezkoumatelnost nezrušil. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu dává krajskému soudu za pravdu, že na rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně je třeba nahlížet jako na jeden celek (např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2020, č. j. 7 As 124/2019-20, bod 16 a tam uvedená judikatura). Odvolací správní orgán se nutně nemusí podrobně vypořádávat s otázkami, které již byly zcela zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje; za takové situace postačí, pokud na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s osvojující poznámkou odkáže (shodně viz např. rozsudky NSS ze dne 20. 2. 2020, č. j. 2 Ads 171/2019-43, bod 12, ze dne 16. 5. 2025, č. j. 3 Afs 152/2023-58, bod 51, nebo z poslední doby rozsudek ze dne 9. 3. 2026, č. j. 7 As 258/2025-59, body 16 a 17).

[21] Rozhodnutí oblastního inspektorátu práce v této věci je podle NSS podrobné, logicky vystavěné a zabývá se námitkami, které stěžovatelka v řízení uplatnila. Za těchto okolností lze akceptovat, že žalovaný své rozhodnutí odůvodnil úspěšněji. Není pravdou, že by krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí bylo důkladně odůvodněno, jak proti tomu brojí stěžovatelka v kasační stížnosti. Krajský soud se spokojil se stručnějším odůvodněním napadeného rozhodnutí právě s poukazem na dobrou kvalitu toho prvostupňového a charakter stěžovatelčiných odvolacích námitek (opakované nebo mířící mimo).

[22] Je třeba zmínit, že v žalobě stěžovatelka namítala pouze to, že napadené rozhodnutí žalovaného je příliš obecné a nevypořádává se dostatečně s jejími odvolacími námitkami. Kasační soud považuje způsob, jakým na to reagoval krajský soud v bodě 18 napadeného rozsudku, za zcela adekvátní, a to pokud jde o podrobnost i výsledek. Stěžovatelka totiž v žalobě nezmínila žádnou konkrétní námitku, na niž by v napadeném rozhodnutí postrádala odpověď, a nepřezkoumatelnost namítla jen v obecné rovině.

[23] V kasační stížnosti stěžovatelka k závěru krajského soudu namítá, že opakování dříve uplatněných námitek v odvolání je přirozené, když s jejich vypořádáním nebyla spokojena. Očekávala, že žalovaný své odůvodnění rozvede podrobněji a vlastními slovy a přezkoumávané rozhodnutí kriticky zhodnotí. Podle NSS nemá odvolací správní orgán povinnost zopakovat či jinými slovy převyprávět již náležitě podanou argumentaci v prvostupňovém správním rozhodnutí. V takovém případě je odkaz na jeho pasáže obsahující relevantní úvahy zcela postačující. Obecná námitka stěžovatelky, že dva odstavce odůvodnění napadeného rozhodnutí s využitím odkazů na rozhodnutí prvostupňové nebyly pro vypořádání odvolání dostačující, neobstojí. Stěžovatelčiny úvahy o tom, že žalovaný měl použít vlastní slova, či že přístup akceptovaný krajským soudem by mohl často vést kvůli neochotě úředních osob se věcí zabývat k paušálnímu zamítání odvolání (ve stručnosti a s odkazy), jsou pouze hypotetické. Krajský soud tedy správně uzavřel, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Na základě výše uvedeného dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. Neshledal ani jiné vady, pro které by bylo třeba napadený rozsudek zrušit z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 24. března 2026

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u