



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Martina Bobáka a Jana Ferfeckého ve věci

žalobkyně: **WAREX spol. s r.o.**, IČO 186 28 419
sídlem Na Radosti 184/59, 155 21 Praha 5
zastoupená advokátem Mgr. Janem Jaklem
sídlem Dělnická 1628/9, 170 00 Praha 7

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 23. 1. 2025, čj. 22701/1.30/24-5,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V nynější věci se soud zabýval přestupkem na úseku zaměstnanosti. Žalovaný shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění do 30. 6. 2023 (zákon o zaměstnanosti), jehož se žalobkyně měla dopustit tím, že *umožnila* výkon zastřenému zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, aniž dodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

2. Dne 23. 11. 2021 provedl Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (inspektorát práce) kontrolu na pracovišti žalobkyně za období od 1. 1. 2021 do 23. 11. 2021. Kontrola se zaměřila na dodržování pracovněprávních předpisů, zejména na umožnění výkonu nelegální práce, výkon nelegální práce a zastřené zprostředkování zaměstnání. Před kontrolou dne 15. 12. 2021 obdržel inspektorát práce od cizinecké policie přípis se seznamem jmen cizinců s jejich příchody a odchody do výrobních objektů žalobkyně.
3. Inspektorát práce na základě výsledků kontroly příkazem z 21. 5. 2024 uložil žalobkyni pokutu 280 tis. Kč. Proti příkazu žalobkyně podala odpor. V rámci navazujícího přestupkového řízení inspektorát práce žalobkyni uznal vinnou ze spáchání v bodě 1 tohoto rozsudku specifikovaného přestupku (výrok I rozhodnutí z 25. 9. 2024; dále prvoinstanční rozhodnutí). Ten spáchala tím, že si od společnosti HORVAT buildings s.r.o. (HORVAT) najala pracovní sílu, prostřednictvím které na svém pracovišti realizovala zakázku „na základě“ rámcové smlouvy o dílo z 16. 9. 2021 (smlouva o dílo). Žalobkyně přitom nedodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Z její strany šlo o umožnění zastřené agenturního zaměstnávání. Výrokem II prvoinstančního rozhodnutí inspektorát práce uložil žalobkyni pokutu 280 tis. Kč a výrokem III jí nařídil uhradit paušální částku nákladů řízení.
4. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V záhlaví specifikovaným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) žalovaný prvoinstanční rozhodnutí v části změnil a ve zbytku zamítl a potvrdil. Výrokem A potvrdil výrok I prvoinstančního rozhodnutí stran viny žalobkyně. Konkrétně výrokem B změnil výrok II prvoinstančního rozhodnutí, a to tak, že výši pokuty snížil na 200 tis. Kč. Ze spisu totiž nedovodil, že by žalobkyně umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání během kontrolovaného období na svém pracovišti 28 fyzickým osobám (*pozn. soudu*: v rámci kontroly cizinecká policie na pracovišti žalobkyně zjistila přítomnost jen dvou takových osob; viz výrok I prvoinstančního rozhodnutí, k počtu 28 osob inspektorát práce dospěl pouze na základě údajů o příchodu a odchodu osob na pracoviště). Výrokem C pak žalovaný potvrdil výrok III prvoinstančního rozhodnutí stran nákladů řízení.

II. Žaloba a vyjádření žalovaného

5. Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně brání žalobou. V ní namítala, že žalovaný postupoval v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*. V napadeném rozhodnutí se konkrétně vyjádřil pouze k části výpovědi zaměstnance žalobkyně P. S., který u ní působil na pozici technika (technik žalobkyně). Ten ve výpovědi uvedl, že zaměstnancům společnosti HORVAT dávali pokyny mistři výroby, tedy zaměstnanci žalobkyně. Žalovaný z toho dovozoval, že žalobkyně spáchala výše specifikovaný přestupek. Pominul odpovědi téhož technika žalobkyně na další otázky inspektorátu práce, z kterých naopak vyplývalo, že žalobkyně tento přestupek nespáchala (vypovídal o vyhrazeném pracovišti pro „propůjčené“ zaměstnance či o tom, že pracovní pomůcky jim neposkytovala žalobkyně atd.). Společnost HORVAT prováděla výrobu ve vlastních výrobních prostorech a hotové ocelové díly dodávala žalobkyni na základě smlouvy o dílo. Nejednalo se tedy o žádné zastřené zprostředkování zaměstnání.
6. I kdyby daný přestupek žalobkyně spáchala, za nepřiměřenou považovala výši uložené pokuty. Poukázala na skutkově obdobné případy, v nichž žalovaný uložil nižší pokuty, popřípadě vyšší, ale za závažnějších okolností. Navrhla tedy, aby soud upustil od potrestání či snížil pokutu.
Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

7. V poměrně strohém vyjádření z 12. 5. 2025 žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Blíže se vyjádřil ke společenské škodlivosti přestupku, a to k narušování trhu práce či upírání práv osobám, které vykonávají práci v rámci zastřené pracovního vztahu. Tyto osoby pak nemohou dosáhnout na ochranu zaměstnanců přidělovaných přes agenturu práce ani na ochranu „kmenových“ zaměstnanců. Poukázal na aspekt neoprávněné konkurenční výhody oproti jiným podnikatelským subjektům, které se takového přestupku nedopustily.

III. Posouzení věci

8. Žaloba je včasná, podala ji osoba k tomu oprávněná. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
9. Žaloba není důvodná.
10. Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, s čímž účastníci řízení konkludentně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud neshledal potřebu naříditi jednání ani pro potřeby dokazování. Žalobkyně sice navrhovala provedení listinných důkazů, ale ty jsou již součástí správního spisu. Správním spisem a v něm obsaženými listinami se nedokazuje, jelikož soud z nich bez dalšího vychází.
11. Soud hned v úvodu upozorňuje, že kvalita žalobních výtek předurčuje hloubku soudního přezkumu. Soud nemůže zkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí mimo rámec řádně uplatněných žalobních bodů, ledaže by se jednalo o vady, které musí zohlednit z úřední činnosti. Žádné takové vady soud neshledal.
12. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Spatřovala ji jak v chybějících důvodech k výroku o vině, tak k výroku, kterým jí správní orgány uložily pokutu.
13. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Lze z něj seznat, jakým způsobem žalovaný rozhodl, výrok neodporuje odůvodnění, je z něj možné zjistit, jak žalovaný o věci uvažoval a jak vypořádal námítky.
14. Pochybením není ani to, že žalovaný ohledně bližšího odůvodnění odkázal na prvoinstanční rozhodnutí. Jak správně zmínil, napadené a prvostupňové rozhodnutí tvoří jeden celek. Projevem zásady jednoty správního řízení je jednak to, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění správního orgánu prvního stupně tím, že prvostupňové rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním, jednak to, že není nezbytné, aby se odvolací správní orgán podrobně vypořádával s každou otázkou, kterou již pečlivě zodpověděl prvostupňový správní orgán, a to zejména za situace, pokud se s jeho posouzením ztotožňuje. Za takové situace postačí, pokud na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu prvního stupně poznámkou odkáže [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) z 31. 3. 2021, čj. 3 As 36/2019-45, bod 42 a tam odkazovaná judikatura].
15. Žalobkyně namítla, že postup žalovaného, tedy odkaz na prvoinstanční rozhodnutí, odporuje rozsudku Vrchního soudu v Praze z 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23. To však není pravda. Vrchní soud dovodil, že odvolací orgán nesmí implicitně převzít argumenty Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

orgánu prvního stupně obsažené v předkládací zprávě, aniž k nim – a současně ani k argumentům účastníka obsaženým v odvolání – zaujal jakékoli stanovisko. V posuzovaném případě taková situace nenastala. Žalovaný po zohlednění těch samých argumentů, které žalobkyně vznesla již v rámci prvostupňového řízení, mohl odkázat na pasáže prvostupňového rozhodnutí, které jinak považoval za dostatečně a správně odůvodněné. Teprve v případě, že by odvolání přineslo nové argumenty a poukázalo na nové do tehdy nezohledněné skutečnosti, nemuselo stačit, pokud by odvolací orgán na tyto adresně nereagoval. Obsahuje-li však již prvostupňové rozhodnutí implicitní vypořádání odvolacích námitek, nemusí odvolací orgán slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně a postačí, že na ni odkáže (obdobně např. rozsudek Krajského soudu v Plzni z 17. 9. 2024, čj. 57 A 26/2024-56, bod 41).

16. Zpochybňuje-li žalobkyně konkrétní závěry žalovaného a polemizuje-li s jeho právním posouzením věci, tím spíše sama připouští, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné představy žalobkyně, jak měl žalovaný rozhodnout (rozsudek NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, či z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, *EU Automobile*, bod 18). Právě odkazovaný rozsudek se sice týkal kvality odůvodnění správních rozsudků, avšak jeho závěry lze plně vztáhnout i na odůvodnění správních rozhodnutí.
17. Spíše pro úplnost soud podotýká, že rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, pokud pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze vůbec meritorně přezkoumat správní rozhodnutí. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zpravidla pro účastníky řízení neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení sporu. K použití rušícího důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů musí soudy přistupovat krajně zdrženlivě (usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, *Zdravé Ktišsko*, bod 30).

Žalobkyně umožnila zastřené zprostředkování zaměstnání

18. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti je zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě, aniž byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).
19. Zprostředkováním zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) cit. zákona se rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým je jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení. Podle § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, *pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce")*. V nynější věci společnost HORVAT neměla povolení ke zprostředkování práce, tudíž nemohla vykonávat stejné činnosti jako agentura práce.
20. Podle § 140 odst. 1 písm. g) téhož zákona ve znění do 30. 6. 2023¹ se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní*.

¹ Pozn. soudu: od 1. 7. 2023 jde se toto ustanovení přesunulo do písm. f).
Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

21. V nynější kauze nejde o to, že by žalobkyně bez náležitého povolení vykonávala činnosti, které mohou provádět jen agentury práce (v této pozici jednala společnost HORVAT), ale o to, že žalobkyně skrze společnost HORVAT na svém pracovišti umožnila zastřené zprostředkování zaměstnání.
22. Soud předesílá, že skutkovou podstatu přestupku, z jehož spáchání správní orgány shledaly vinnou žalobkyni, zákonodárce vložil do zákona o zaměstnanosti s účinností od 2. 8. 2021. Na základě pozměňovacího návrhu č. 8332 poslance Romana Sklenáka k vládnímu návrhu novely č. 274/2021 Sb. zákonodárce do tehdejšího § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti doplnil „*nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní*“. Pozměňovací návrh pak líčí, že „*hlavní účel právní úpravy je zavedení spoluodpovědnosti subjektu (uživatele) využívajícího zastřeného zprostředkování zaměstnání, neboť i ten má z této činnosti prospěch. V souvislosti se zavedením této odpovědnosti se očekává zefektivnění kontrol proti obcházení pracovněprávních předpisů zaměstnavateli a subjektů s ním spolupracujících a zlepšení ochrany zaměstnanců [...] Zastřeného zprostředkování zaměstnání se neúčastní toliko subjekt, který zastřeně zaměstnání zprostředkovává, ale i subjekt, který zastřeně zprostředkované zaměstnance využívá, tudíž má rovněž prospěch z této činnosti. Přesto tento příjemce není dosud postihován. Účelem návrhu je tento stav napravit*“ (sněmovní tisk č. 1091, 8. volební období 2017 - 2021, digitální repozitář, www.psp.cz)
23. S ohledem na právě uvedené se soud zabýval tím, zda správní orgány mohly žalobkyni shledat vinnou z umožnění zastřeného zprostředkování práce. V kontextu nynějšího případu jde o to, zda žalobkyně umožnila, aby zaměstnanci společnosti HORVAT u ní vykonávali závislou práci, aniž měla HORVAT k tomu potřebné povolení.
24. Nelze pominout, že dle § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (zákoník práce), se za závislou práci podle § 2 téhož zákona *považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.*
25. Podle § 309 odst. 1 zákoníku práce platí, že po dobu dočasného přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele *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 uživatele. Uživatel však nesmí vůči zaměstnanci agentury práce právně jednat jménem agentury práce.*
26. **Zprostředkování zaměstnání**, jak jej vymezují shora uvedená ustanovení zákona o zaměstnanosti, je činností, která je z důvodu ochrany pracovního trhu v širokém slova smyslu (tj. včetně souvisejících otázek daňových, veřejně pojistných apod.) vysoce regulovaná. Zákon ostatně stanoví, že zprostředkování zaměstnání může realizovat buď příslušná krajská pobočka Úřadu práce nebo právnické nebo fyzické osoby, pokud k tomu od Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky získaly povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání; jde o tzv. agentury práce [§ 14 odst. 3 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti]. Za účelem ochrany dočasně přiděleného zaměstnance agentury práce však i zákoník práce ukládá povinnosti jak agentuře práce, tak uživateli. Např. podle Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

§ 309 odst. 5 zákoníku práce jsou agentura práce a uživatel povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného kmenového zaměstnance. Přitom jak plyne z § 309 odst. 1 zákoníku práce, uživatel se vůči dočasně přidělovanému zaměstnanci chová obdobně jako zaměstnavatel, avšak nesmí vůči němu právně jednat jménem agentury práce.

27. Alternativně může podnikatel dílčí činnost, kterou by jinak zajišťoval svými zaměstnanci, svěřit někomu jinému, jde o tzv. **outsourcing**. U agenturního zaměstnávání jsou vyslaní zaměstnanci začleněni mezi kmenové a samotná agentura práce je nijak neřídí. Pokyny k práci a vše ostatní má na starosti zaměstnavatel, který si je pronajal. Naopak o výkonu outsourcované činnosti rozhoduje subjekt, kterému byla svěřena – včetně množství pracovníků potřebných pro výkon dané činnosti, způsobu jejího výkonu, kontroly výsledků apod. Lze shrnout, že chce-li zaměstnavatel jen doplnit řady svých zaměstnanců, obrátí se na agenturu práce a pronajme si je. Naopak nezamýšlí-li zaměstnavatel nějakou činnost vůbec vykonávat, svěří ji jiné osobě, která ji jako celek bude zajišťovat. Konkrétní obchodní spolupráce mohou být založené např. smlouvou o dílo nebo poskytnutím služby.
28. Od agenturního zaměstnávání a outsourcingu je třeba důsledně odlišovat případy, v nichž si subjekt fakticky pronajme zaměstnance, zařadí je mezi své zaměstnance, úkoluje je a kontroluje je, a zároveň takový vztah pokryje nějakou smlouvou (např. o dílo nebo o poskytování služeb), která má zakrýt skutečnou povahu vztahu, jež spočívá v nepovoleném agenturním zaměstnávání.
29. Základním rozdílem mezi pronájmem pracovní síly (agenturním zaměstnáváním) 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“ (srov. rozsudek NSS z 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28, *MA trading*). Na tuto judikaturní linii navázal rozsudek z 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021-53, *PERHAL*, v němž NSS řešil případ skutkově podobný nynější kauze. Jakkoli se tehdy jednalo o přestupek osoby, která bez povolení fakticky fungovala jako agentura práce, a nyní jde o přestupek spočívající v umožnění výkonu zastřené zprostředkování zaměstnání (tzn. o přestupek uživatele spočívající v umožnění agenturního zaměstnání bez povolení), východiska tohoto rozsudku lze bez dalšího použít. I v odkazovaném případě šlo mj. o pomocné dělnické práce v kovovýrobě a zastřené zprostředkování mělo právní formu smlouvy o dílo. I tehdejší zaměstnanci pracovali na zařízeních a strojích, které patřily nikoli (v intencích předkládané smlouvy o dílo) „zhotoviteli“, ale „objednateli“, a to stejným způsobem, jako jeho přímí zaměstnanci. Všichni zaměstnanci byli podřízeni právě „objednateli“, a nikoli „zhotoviteli“, jelikož objednatel jim zadával a kontroloval práci. Předmět jejich činnosti spadal pod jednu z hlavních činností „objednatele“ (pročež se nejednalo ani o tzv. outsourcing, jehož předmětem by mohla být spíše nějaká vedlejší činnost). Nic na věci neměnila skutečnost, že si „zhotovitel“ od „objednatele“ pronajímal prostory, nářadí či svářečky, ani že mu hradil nájemné. Takto zhodnocená faktická povaha činnosti zaměstnanců svědčila o tom, že se v dané věci nejednalo o provádění díla. Soud míní, že takto vytyčené dílčí skutkové a navazující právní závěry poskytují jednoznačná vodítka, resp. indikátory, které v nynějším případě ozřejmují skutečnou povahu činnosti pracovníků společnosti HORVAT u žalobkyně. Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

30. Klíčovým je zkoumat znaky závislé práce. Podle žalovaného si žalobkyně fakticky pronajímala pracovníky, poměr sice zakryla jinými než pracovněprávními smlouvami, ale ve skutečnosti s nimi jednala jako se svými zaměstnanci. Naopak žalobkyně tvrdí, že šlo o právní vztah na základě smlouvy o dílo. Zákon umožňuje zprostředkovávat zaměstnání pouze osobám, které disponují příslušným oprávněním. Toto veřejnoprávní omezení nelze jednoduše překlenout poukazem na autonomii vůle podnikatelů, kteří jen formálně uzavírají smlouvu o dílo, ačkoliv si fakticky sjednali závazek úplatného pronájmu pracovní síly. Pro posouzení toho, jestli společnost HORVAT pro žalobkyni zhotovila dílo či jí pro výkon její činnosti poskytla zaměstnance, aniž pro to měla potřebné oprávnění, je třeba zhodnotit, jestli činnost osob uvedených ve výroku I prvoinstančního rozhodnutí (pracovníci společnosti HORVAT) naplňovala znaky závislé práce vykonávané u žalobkyně, či nikoliv.
31. Podobně jako Krajský soud v Brně (rozsudek z 30. 4. 2025, čj. 30 Ad 8/2023-48), který obdobné otázky posoudil správně (rozsudek NSS z 13. 8. 2025, čj. 10 Ads 114/2025-28, *Exact Forestall*), soud vycházel z následujících znaků závislé práce:
- 1) zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci,
 - 2) jménem zaměstnavatele,
 - 3) podle jeho pokynů, a
 - 4) nachází se vůči zaměstnavateli v podřízeném vztahu.
- Nelze pominout, že některé rozsudky pracují i s tříšložkovými znaky závislé práce (např. rozsudek NSS z 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS a navazující judikatura).
32. I za pomoci takto vymezených znaků závislé práce ve vztahu k nelegální práci či zastíranému agenturnímu zaměstnávání lze odhalit zastření existence faktického pracovněprávního vztahu, tzn. situaci, v níž faktická agentura práce zastírá svou činnost uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy. Ve smyslu uvedeného je zásadní posuzovat soukromoprávní vztah podle jeho skutečné povahy v souladu s § 555 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (občanský zákoník). Přitom nemůže být rozhodující, jak smluvní strany formálně upravily činnost toho kterého pracovníka (srov. např. rozsudky NSS z 10. 7. 2014, čj. 3 Ads 101/2013-28, a z 13. 10. 2015, čj. 2 Ads 151/2015-27, *ROSSO STEEL*, bod 11). S ohledem na výše uvedené nelze považovat za zpětné omezení autonomie vůle smluvních stran, pokud správní orgán zkoumá, zda jejich právní jednání nejen formálně, ale i svým obsahem odpovídá uzavření a plnění občanskoprávního či obchodněprávního vztahu (zde smlouvě o dílo). Právě rozdíl mezi formálním a skutečným projevem vůle je totiž typický pro obcházení kogentní právní úpravy pracovněprávních vztahů (srov. rozsudek NSS z 27. 2. 2024, čj. 1 Ads 223/2023-52, *Gardenline*, bod 19).
33. Nejde o to, že by správní orgány měly hodnotit platnost uzavřených smluv. Za účelem jejich kontrolní činnosti ovšem musí zkoumat, zda smluvní strany jednají dle obsahu předložené smlouvy, nebo ve skutečnosti postupují jinak. Pokud původní smluvní závazek posléze faktickým jednáním změnily natolik, že již nemohlo jít, jak bylo původně domluveno, o zhotovení díla, nepostupovaly dle původních smluvních ujednání. Smlouva o dílo by i v tom případě zůstala platná, avšak nebyla by v praxi realizována (obdobně rozsudek Městského soudu v Praze z 16. 11. 2023, čj. 18 Ad 10/2021-100, bod 64).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

34. Nutnost zkoumání faktického vztahu předpokládá, že správní orgán zjišťuje stav věci tak, aby porovnal a ověřil, zda formální smluvní vztah odpovídá skutečnému postavení a činnosti pracovníků. Pro zjištění stavu věci proto bude podstatné i subjektivní vnímání dotčených pracovníků a souvisejících osob. Soud k tomu dodává, že i pokud by technik žalobkyně byl pouze jedním z jejích 150 zaměstnanců a i pokud by se nezabýval subdodavatelskými vztahy, jeho výpověď má ve svém celku nepominutelný význam pro posouzení věci. Právě z jeho pozice, nezátížené vědomostí o formálních právních ujednáních mezi žalobkyní a HORVAT, mohl věrohodně vypovědět, jak z pozice třetího vnímal okolnosti provázející činnosti pracovníků HORVAT u žalobkyně. Naopak skutečnost, zda mezi stěžovatelkou a pracovníkem je či není přímý smluvní vztah či zda je tento smluvní vztah platný, je pro posouzení naplnění znaků závislé práce irrelevantní. Formální smluvní vztah, ať už existuje či neexistuje, není způsobilý prokázat, že se smluvní strany nedopustily přestupku.
35. Žalobkyně uvedla, že judikatura dovodila kritéria, jejichž naplnění je podstatné pro dovození odpovědnosti za řešený přestupek. Jedná se o tato pomocná kritéria:
- odlišitelnost** zaměstnanců od kmenových pracovníků na pracovišti;
 - oddělitelnost činností**, resp. zda šlo rozlišit činnost kmenových zaměstnanců od těch „propůjčených“;
 - vyhrazené pracoviště** pro „propůjčené“ zaměstnance;
 - pracovní pomůcky**, resp. kdo je poskytl;
 - školení BOZP**, resp. kdo ho provedl;
 - pokyny k práci** a koho pokyny k práci se zaměstnanci řídili;
 - rozsah a obsah činností**, resp. předmětu díla.

Předně soud podotýká, že se nejedná o nějaká univerzální judikатурní kritéria. Rozhodně to nelze dovodit ani z rozsudků, na které odkázala žalobkyně (rozsudky NSS z 5. 3. 2024, čj. 1 Ads 240/2023-53, *SCARBOLO*, a z 2. 6. 2023, čj. 1 Ads 20/2023-49, *SANELIA Beroun*).

36. Soud přitom nepopírá, že i právě uvedená kritéria mohou být důležitá pro posouzení odpovědnosti za zde řešený přestupek. Ve své podstatě navazují na znaky závislé práce (bod 31 tohoto rozsudku), především znaku druhého (výkon práce jménem zaměstnavatele), třetího (výkon práce dle pokynů zaměstnavatele) a čtvrtého (zaměstnanec v podřízeném vztahu k zaměstnavateli). Z žaloby neplnou žádné explicitní námitky proti osobnímu a soustavnému výkonu práce (první kritérium).
37. Žalobkyně u každého z těchto kritérií podotkla, že jeho nenaplnění znamená, že nelze dovodit odpovědnost za spáchaný přestupek. To však není pravda. V případě správnosti úvahy žalobkyně by *ad absurdum* mohlo dojít k tomu, že subjekt, který umožnil zastřené zprostředkování zaměstnání, by se vyhnul odpovědnosti za přestupek pouze tím, že by například takovýmto zaměstnancům poskytl jiný oděv, než jaký mají jeho „kmenoví“ zaměstnanci [podmínka a) shora], i když jinak by tento vztah naplnil ostatními z výše uvedených pomocných kritérií. O nesprávnosti takového výkladu svědčí i judikatura. Například městský soud v již cit. rozsudku 18 Ad 10/2021, bod 67 a násl., potvrdil rozhodnutí o vině za přestupek, přestože „zastřená agentura práce“ si od uživatele pronajímala část jeho areálu [podmínka c) shora]. Obdobně NSS neshledal, že by odpovědnost za přestupek vylučovalo, pokud si poskytovatel zaměstnanců od uživatele pronajímá pracovní pomůcky [podmínka d) shora], konkrétně vozíky, svářečky atd. (již cit. rozsudek 4 Ads 349/2021, *PERHAL*, bod 35). Lze také připomenout, že v rozsudku z 17. 9. 2024, čj. 57 A 26/2024-56, Krajský soud v Plzni potvrdil spáchání přestupku, Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

přestože osoby vykonávající práci nosily oděvy odlišné od kmenových zaměstnanců a společnost zprostředkovávající zastřený výkon práce jim i poskytla pracovní pomůcky (bod 38 rozsudku; k tomu viz i navazující zamítavý rozsudek NSS z 27. 8. 2025, čj. 7 Ads 244/2024-23, *Nik Company*).

38. Soud předesílá, že správní orgány by jistě učinily lépe, pokud by se v rámci svých rozhodnutí zaměřily specificky na to, zda práce těch kterých „agenturních“ pracovníků odpovídá jednotlivým znakům závislé práce vymezeným v bodě 31 tohoto rozsudku. Pokud takto nepostupovaly, rozhodně neulehčily soudní přezkum jejich rozhodnutí. Z odůvodnění jejich rozhodnutí lze vyčíst jen dílčí argumenty, které se vážou k jednotlivým znakům závislé práce. Přesto napadené rozhodnutí obstálo. Jakkoli některé indicie podporovaly tvrzení žalobkyně, že pracovníci HORVAT u ní zhotovovali dílo, zbylé převažující okolnosti bezpochyby svědčily o tom, že tito pracovníci u žalobkyně a pro ni vykonávali závislou práci ve smyslu shora uvedených ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti.
39. Žalobkyně nezpochybňovala splnění znaku závislé práce spočívající v její **soustavnosti a osobním výkonu**. Dílčí námitky směřovaly proti splnění zbylých znaků závislé práce.
40. V tomto ohledu je třeba přihlédnout k tomu, že orgánu inspekce práce se u žalobkyně nepovedlo vyslechnout zaměstnance HORVAT, jelikož žalobkyně s touto společností ukončila smluvní spolupráci v návaznosti na kontrolu, kterou u ní provedla cizinecká policie. Jakkoli jistě nelze k tíži žalobkyně klást to, že správní orgány přímo u konkrétních pracovníků nezjistily okolnosti, které mohly vypovídat o tom, zda byly či nebyly splněny znaky závislé práce ve vztahu k žalobkyni, z provedeného dokazování jasně vyplynuly skutkové poznatky o tom, že žalobkyně umožnila na svém pracovišti výkon zastřeného zprostředkování práce.
41. Výslech konkrétních pracovníků mohl být cenný zejména ve vztahu k otázce, zda tito vykonávali práci **jménem** žalobkyně, či naopak jménem společnosti HORVAT. Klíčovým je to, jak se tito pracovníci mohli jevit třetím osobám. Je pravda, že HORVAT u žalobkyně měla pronajaty oddělené prostory (s výjimkou lakovny; viz níže) a i to, že při práci měli pracovníci své montérky a vesty (odlišné od kmenových zaměstnanců). Na první pohled se tedy mohli jevit tito pracovníci jako odlišitelní od kmenových zaměstnanců žalobkyně. Z hlediska obsahu jejich činnosti tomu ovšem bylo jinak. Měli totiž na starost dílčí úkony zajišťující část výrobního procesu na finálním výrobku, který po celou dobu vlastnila žalobkyně. Tyto úkony prováděli (zejména) v hale, kterou jim pronajala žalobkyně a za pomoci náradí, které si od ní také pronajali. Stejně jako kmenoví zaměstnanci žalobkyně tito pracovníci svařovali kovové díly a díly produktů také lakovali, byť dílčí činnosti těchto pracovníků nemusely nutně zcela odpovídat přesným činnostem kmenových zaměstnanců žalobkyně (např. mohli svařovat jiné díly konečných výrobků). Jejich „dílo“, které spočívalo ve svářečských a lakýrnických pracích (viz smlouva o dílo), nebylo možné jednoznačně oddělit či odlišit od vlastních výrobků žalobkyně (např. z pozice zákazníka žalobkyně; srov. s. 15 prvostupňového rozhodnutí a tam uvedené citace z protokolu o kontrole). Není pravda, že by práce, které tito pracovníci prováděli, vůbec nespádaly pod množinu základních činností žalobkyně (bod 4.8 žaloby). Z hlediska tohoto znaku závislé práce nemohla oddělitelnost jejich prací spočívat jen v tom, že „dílo“ či „práci“ prováděli v oddělené hale ve výrobním areálu žalobkyně. Zejména tomu tak nebylo za situace, v níž do této haly měli volný přístup mistři žalobkyně, kteří jim práci Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

přidělovali, zadávali jim pokyny a kontrolovali je. Mistři věděli, kolik toho tito sporní pracovníci denně „udělají“, zejména aby mohli s „preprodukty“ počítat pro další výrobu. Soud připomíná, že všechna zjištění je třeba posuzovat v jejich souhrnu. Ani další dílčí okolnosti, byť by se i týkaly výkonu práce dle pokynů mistrů žalobkyně (další samostatný znak závislé práce), nelze vnímat izolovaně, ale v kontextu zbylých specifík případu. Zelený strom právní praxe ve své komplexnosti neodpovídá šedé teorii právní doktríny. Proto není ani účelné v každém případě dogmaticky odlišovat a rozřazovat jednotlivá zjištění striktně k jednomu či druhému znaku závislé práce (srov. rozsudek NSS z 25. 7. 2019, čj. 10 Afs 182/2018-42, *Easy Working*, bod 43, byť ten se tak vyjádřil ke kritériím podvodu na DPH). Tímto podrobnějším pohledem sporní pracovníci skutečně vykonávali závislou práci jménem žalobkyně (viz i dále).

42. Jakkoli nejde o žádnou korunu důkazů, z výpovědi technika žalobkyně vyplynuly okolnosti stěžejní pro závěr o tom, že sporní pracovníci vykonávali závislou práci ve vztahu k žalobkyni. Na tomto místě soud cituje alespoň nejpodstatnější z protokolu, v němž jsou zaznamenány odpovědi technika žalobkyně na otázky inspektora:

6. Popište výrobní proces s uvedením pracovišť, kde se jeho jednotlivé fáze realizují.

Dodavatel měl pro nás dělat svářečské a lakýrnické práce. Dělal činnosti, které dělají i naši kmenoví zaměstnanci. Zaměstnanci dodavatele měli své vyhrazené pracoviště, malou halu, kde kmenoví zaměstnanci nepracovali. Zaměstnanci dodavatele dělali jen jednodušší opakující se práce, svařovali dílce, které šly do hlavní výroby, nebo to byly dílce, které svařovali, a tyto již byly jako konečné produkty, které se pak montovaly do kontejneru.

8. Vyžadovalo se před započítáním výkonu práce zaučení zaměstnanců dodavatele? Kdo je případně prováděl? Mají zaměstnanci dodavatele příslušnou kvalifikaci pro výkon práce?

Vedeni byli mistrem výroby (p. Malaník Josef a Valenta Karel). Mistři jim řekli, co mají svařit, jak to svařit, aby to odpovídalo požadované kvalitě.

9. Kdo prováděl školení BOZP zaměstnancům dodavatele? Kdo zajišťoval jejich lékařskou prohlídku a u jakého lékaře?

Ve spolupráci s naším externím bezpečákem, panem K., a ve spolupráci s panem H., který to cizincům překládal.

10. Víte, kdo na pracovišti je zaměstnancem dodavatele a kdo zaměstnancem objednatele? Jak tyto osoby odlišíte?

Byli odlišitelní, měli své montérky a vesty, kmenoví zaměstnanci mají pracovní oděv s logem firmy.

12. Jak probíhá výkon činnosti zaměstnanců dodavatele, kdo jim práci přiděluje, organizuje, řídí, kdo je při práci kontroluje? Popište role jednotlivých osob, které se na tom podílejí.

Všechno dělali mistři výroby, ti jim práci přidělovali i kontrolovali.

15. Jak se řeší nemoc zaměstnance dodavatele? (komu se nahlašuje, jak se řeší záskok apod.)

To nás nezajímá. Je nám jedno, jestli zakázku udělají jedním člověkem nebo pěti.

17. Jak měříte práci zaměstnanců dodavatele?

Průběžně mistr věděl, co udělají za den. Tak jsme mohli počítat s daným množstvím pro další naši výrobu.

18. Je činnost zaměstnanců dodavatele oddělitelná ve výsledku od činnosti zaměstnanců objednatele?

Jejich činnost byla oddělitelná od naší činnosti, dělali na samostatné hale.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

19. Mají zaměstnanci dodavatele nějak oddělená pracoviště od zaměstnanců objednatele? Pokud ano, jak, konkrétně která a z jakého důvodu?

Ano, svařování dělali na samostatné hale, jeden zaměstnanec dodavatele dělal na lakovně, tam pracoval s kmenovými zaměstnanci.

43. Zejména s ohledem na právě uvedené odpovědi technika soud nepochybuje, že sporní pracovníci vykonávali práci **dle pokynů mistrů žalobkyně**. Naopak v celém řízení zůstalo neověřené tvrzení žalobkyně, že tyto pracovníky řídila společnost HORVAT přes vlastního koordinátora. Takový koordinátor nebyl na pracoviště přítomen ani při provedené kontrole.
44. Z odpovědí technika žalobkyně vyplynuly skutečnosti, které také svědčí spíše pro závěr o tom, že sporní pracovníci byli **v podřízeném postavení** k žalobkyni. V tomto ohledu soud opakovaně zdůrazňuje, že tyto pracovníky vedli mistři žalobkyně, kteří jim dávali pokyny k práci a jejich práci kontrolovali. Co se týče školení o BOZP, z výpovědi vyplývá, že ji poskytl externí dodavatel žalobkyně, i to, že pan H. pouze překládal. Nadto nelze pominout, že ve spise založené protokoly o školení označovaly žalobkyni jako zaměstnavatelku sporných pracovníků. Osobu ze společnosti HORVAT uváděly pouze jako školitele.
45. Soud si je vědom, že správní orgány nevyslechly žádného z pracovníků HORVAT, kteří by mohli výslovně potvrdit či vyvrátit, že vystupovali jako zaměstnanci žalobkyně. To ovšem nevylučuje, že žalobkyně ve vztahu k nim reálně požívala nadřazeného postavení. Významným indikátorem naplnění znaku nadřízenosti a podřízenosti je hospodářská či osobní závislost zaměstnanců na zaměstnavateli. Jedná se o společný rys a jakýsi leitmotiv všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce (srov. rozsudky NSS z 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, nebo z 30. 10. 2015, čj. 5 Ads 92/2015-24). Z provedeného dokazování plyne, že sporní pracovníci byli na žalobkyni fakticky hospodářsky závislí. Dílo spočívající v práci u ní prováděli, pouze pokud si tuto práci žalobkyně objednala, a to dle objemu, který právě potřebovala. Tento objem přitom nespočíval ani nezávisel na nějaké objektivní a předem dané vlastnosti toho kterého pracovního úkolu (například na specifické znalosti potřebné k jeho provedení, která by vyvolala skutečnou, a nikoli jen zastíranou potřebu outsourcingu). Ostatně i z výsledku technika žalobkyně vyplynulo, že pracovníci HORVAT u žalobkyně prováděli pracovní úkoly, které plnili i kmenoví zaměstnanci (odpověď na otázku č. 6). Z toho lze bezpečně dovodit, že tito pracovníci vykonávali totožnou činnost a z tohoto pohledu byli vzájemně zastupitelní s kmenovými zaměstnanci. Dle soudu záviselo jedině na žalobkyni a jejím podnikatelském rozhodnutí (daném nejspíše vlastními personálními kapacitami), v jakém rozsahu využila k téže činnosti zaměstnance HORVAT. Byli to mistři žalobkyně, kteří pracovníky HORVAT koordinovali, zadávali jim práci apod. Jakkoli technik žalobkyně uvedl, že žalobkyni nezajímala nemoc těchto pracovníků, resp. že žalobkyni bylo jedno, zda pracovníci HORVAT realizují zakázku jedním člověkem nebo v pěti lidech, tato okolnost nemohla popřít existenci závislé práce zaměstnanců HORVAT pro žalobkyni. I pokud by žalobkyně neřešila administrativní úkony spojené s pracovní neschopností pracovníků, stále platí, že tito pracovníci – s ohledem na pokyny mistrů – neměli prakticky žádnou rozhodovací volnost co do organizace jimi zhotovovaného „díla“. To samé platí pro stručnou a ničím nepodloženou námitku, že žalobkyně neměla vliv na výběr pracovníků, kteří u ní měli zhotovovat dílo (bod 4.12 žaloby). Jde-li o tvrzenou přejímku vyrobených dílů, které měly představovat dílo (bod 4.11 žaloby), tato vzhledem k zbylým Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zjištěným okolnostem odpovídala nejspíš kontrole práce nadřízeným zaměstnancem (mistrem). Na jiné aspekty znaku podřízenosti žalobkyně v žalobě nepoukázala.

46. Tyto dílčí okolnosti svědčí pro závěr, že pracovníci společnosti HORVAT vykonávali závislou práci v podřízeném postavení k žalobkyni. V takovém případě, jak soud rozebral výše, není stěžejní, že mezi žalobkyní a společností HORVAT existovala smlouva o dílo. Formálně uzavřené smlouvy mezi žalobkyní a HORVAT musí ustoupit faktickému stavu na pracovišti. V obdobných případech je běžné, že se zastřené zprostředkovaný zaměstnanecký poměr schovává pod roušku obchodní smlouvy. Právě proto soudem zmiňovaná judikatura zdůrazňuje potřebu vzít v úvahu faktický stav na pracovišti, tzn. opravdovou povahu vztahu mezi objednatelem a zhotovitelem díla (např. rozsudek 1 Ads 240/2023, SCARBOLO, bod 33).
47. Dlužno upozornit i na to, že vlastní smlouva o dílo mezi žalobkyní a HORVAT obsahuje formulace, které samy o sobě vyvolávají pochybnosti o tom, že společnost HORVAT měla dodat žalobkyni dílo, nikoli pracovní sílu. Na většinu z těchto okolností upozornily ve svých rozhodnutích i správní orgány.
48. Předmětem smlouvy o dílo jsou *svářečské, zámečnické a lakýrnické práce*, jak stanoví bod 1 této smlouvy. Bod 5 stanoví, že svářečským dílem *se rozumí pomocné svářečské, lakýrnické, montážní a zámečnické práce*. Nejde ani tak o to, že smlouva používá přímo slovo *práce*, ale spíše o okolnost, že *svářečské, zámečnické a lakýrnické práce* již svou povahou nepředstavují svébytné či slovy žalobkyně „oddělitelné“ dílo, které – a to je stěžejní – by mělo potenciál lišit se od práce vykonávané kmenovými zaměstnanci žalobkyně. Z hlediska jejich obsahu a funkce jsou tyto činnosti pouze dílčí či mezitímní úpravou produktů vyráběných u žalobkyně, popřípadě mohou sloužit jako základ pro další produkci. Skutečnost, že se jednalo o takové činnosti, vyplývá nejen ze smlouvy o dílo, ale i z objednávek z 11. 8. 2021 a z 31. 8. 2021. Ty jako specifikaci díla uvádějí svařování a lakování ocelových konstrukcí. V konkurenci s tím pak neobstojí poukaz žalobkyně na objednávky kovových dílů či ceny za tyto díly, které žalobkyně nadto nijak blíže nespecifikovala. Podobně je tomu ve vztahu k tvrzení o tom, že dílo prováděla společnost HORVAT na vlastní účet a nebezpečí. Ani tato obecná tvrzení nenacházejí odraz ve zjištěných skutečnostech.
49. To, že právě takové činnosti vykonávali zaměstnanci společnosti HORVAT, potvrzují i shora cit. odpovědi technika č. 6. V ní mimo jiné technik žalobkyně uvedl, že zaměstnanci společnosti HORVAT vykonávali jednodušší či opakující se práce. To lze bezpečně dovodit i z popisu těchto prací ve smlouvě o dílo a na objednávkách. Dle soudu činnosti jako svařování a lakování patří mezi neodělitelné součásti výrobního a logistického procesu žalobkyně. Tomu ostatně odpovídá i výpis z živnostenského rejstříku, dle kterého má žalobkyně živnostenské oprávnění na výrobu kovových konstrukcí a kovodělných výrobků (živnostenské oprávnění č. 5; žalobkyně má živnostenské oprávnění i na zámečnictví, které také pro ni dle rámcové smlouvy měla vykonávat společnost HORVAT; výpis z živnostenského rejstříku dostupný ve správním spisu). V tomto smyslu lze jen stěží uvažovat o tom, že žalobkyně prostřednictvím smlouvy o dílo outsourcovala dílčí činnosti, a to zvláště za situace, pokud sama disponovala prostory, technickým vybavením a náradím k provedení těchto činností. Z hlediska komplexnosti rozhodně nejde o činnosti, které by bylo možné srovnat s překládkou kabelů v areálu žalobkyně ze strany ČEZ, montáží solárních panelů (innogy) či klimatických jednotek na střechu haly (KLIMATIP CZ) ani o dodávku a výdej obědů v jídelně žalobkyně, které provádí Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

společnost Rozmarín. Oproti výše uvedeným společnost HORVAT neuložila do smluvního vztahu s žalobkyní nic jiného než prostý výkon práce jí zajištěných pracovníků. Smlouva nestanovila povinnost zhotovit konkrétní a určité dílo, které by mělo speciální vlastnost či k jehož zhotovení by bylo třeba zvláštního know-how. V tomto případě sice nešlo o činnost, která by svou povahou odpovídala nespécifické aktivitě spočívající v třídění odpadu či ve skladování a distribuci zboží (k těmto činnostem se jako k dílu již judikatura vyjadřovala). Na druhou stranu za okolností, které zjistily správní orgány, z právě uvedených důvodů nelze považovat za svébytné dílo ani svařování a lakování nespécifických kovových dílů.

50. Obdobné platí ve vztahu k pronájmu výrobních prostor (haly) a pracovních pomůcek (např. svářečka). Jistě, čistě formálně pronájem prostor a pracovních pomůcek společností HORVAT znamená, že svým zaměstnancům je poskytla právě tato společnost, a ne žalobkyně. Typickým rysem smlouvy o dílo přitom je, že zhotovitel si obstará zdroje k provedení díla (tj. nejen pracovníky), ale také materiál, stroje a potřebné vybavení (obdobně rozsudek 1 Ads 240/2023, *SCARBOLO*, bod 38). Toto nelze vykládat tak, že všechny propriety k realizaci díla vč. prostoru k jeho realizaci poskytne zhotoviteli objednavatel. Tyto okolnosti pak jen prohlubují pochybnosti o tom, že žalobkyni šlo toliko o dílo, které z nějakého důvodu nemohla sama vyrobit (třeba kvůli absenci specifické znalosti potřebné k jeho provedení). Naopak z právě uvedeného je patrné, že jí spíše chyběli zaměstnanci, aby toto „dílo“ v reálném čase vyrobila. Jak výrobní prostory, tak materiál, pracovní pomůcky i know-how jí nescházely. Jediné, co chybělo, byli právě pracovníci. Soud neopominul, že ve smyslu § 2597 občanského zákoníku může objednatel předat zhotoviteli věc k provedení díla. Při rozhodování o odpovědnosti za přestupek je nutné vycházet z celého kontextu věci. V tomto kontextu svědčí to, že žalobkyně fakticky poskytla místo, nástroje či materiál k vytvoření „díla“, o účelovosti smlouvy o dílo (obdobně rozsudek NSS z 19. 1. 2023, čj. 7 Ads 198/2022-21, *ALLBAUTECH*, bod 27, či již cit. rozsudek 4 Ads 349/2021, *PERHAL*, bod 41). V posuzované věci ze souhrnu zjištěných skutečností vyplývá, že podstata činnosti HORVAT spočívala v poskytnutí pracovníků žalobkyni za účelem výroby jednoduchých výrobků (svařování kovových dílů) či k dílčím pracím na výrobcích (lakování).
51. Kromě již výše uvedeného soud nepominul, že některé z odpovědí technika žalobkyně nevypovídaly o tom, že by zaměstnanci společnosti HORVAT vykonávali pro žalobkyni závislou práci. Ten totiž potvrdil, že tito zaměstnanci pracovali v oddělených prostorách (až na jednoho v lakovně), že měli pracovní vybavení od HORVAT (která si jej ale pronajímala od žalobkyně), či že žalobkyně neřešila administrativní úkony spojené s pracovní neschopností zaměstnanců společnosti HORVAT a bylo pro ni lhostejné, kolik osob na díle pracovalo.
52. Tyto dílčí okolnosti jistě mohou v obecné rovině svědčit spíše pro to, že sporní pracovníci nevykonávali práci v závislém vztahu k žalobkyni. S ohledem na další shora již vyložené zjištění ovšem nemohou vyvrátit závěry správních orgánů o tom, že žalobkyně umožnila výkon zastřenému zprostředkování práce. Postih přestupků souvisejících se zastřeným agenturním zaměstnáváním nesmí být iluzorní. Nelze trvat na tom, aby v každé kauze všechny provedené důkazy bezvýjimečně potvrzovaly závěr o odpovědnosti přestupce. K takovým situacím ostatně v praxi dochází jen zřídka. Naopak správní orgány musí pečlivě vážit dílčí zjištění z důkazních prostředků, posuzovat je jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti. Skutečnosti z nich zjištěné v tomto případě vytvořily ucelený Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

skutkový příběh o výkonu závislé práce určitých osob (pracovníků HORVAT) pro určitého zaměstnavatele (žalobkyni). S ohledem na výše uvedené soud shledal, že správní orgány přesvědčivě odůvodnily, že žalobkyně spáchala přestupek dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Shromážděné informace a důkazy ve svém souhrnu svědčí o správnosti závěrů správních orgánů. Přitom neporušily ani presumpci neviny, ani zásadu, že v pochybnostech mají postupovat v prospěch obviněného.

Přiměřenost uložené pokuty

53. Dle soudu není pravda, že by žalovaný nedostatečně odůvodnil výši pokuty, jak tvrdila žalobkyně s poukazem na rozsudek NSS z 27. 3. 2008, čj. 4 As 51/2007-68, *Kaufland Česká republika*. V právní větě k tomuto rozsudku, resp. v její části, na kterou žalobkyně poukázala, NSS uvedl, že *rozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena [...]*. Soud k tomu podotýká, že na s. 7 napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na s. 19 prvoinstančního rozhodnutí, na které prvostupňový orgán řešil výši uložené pokuty. Dále v této části napadeného rozhodnutí žalovaný obsáhl úvahy o společenské škodlivosti spáchaného přestupku spočívající v umožnění „zastřehného“ agenturního zaměstnání (především poukázal na to, že tento protiprávní postup nechrání práva takto přiděleného zaměstnance). Taktéž dostatečně rozebral, proč pokutu snížil výrokem B napadeného rozhodnutí, stejně jako to, že výše pokuty nebude pro žalobkyni likvidační.
54. Jde-li o věcné námitky, žalobkyně namítla, že je výše uložené pokuty nepřiměřená vzhledem k rozsahu porušení povinností (správní orgány prokázaly pouze zaměstnání dvou osob po dobu jednoho týdne). Podle žalobkyně dostatečně nezdůvodnily, proč pokutu vyměřily ve výši čtyřnásobku minimální sazby, a ne v minimální sazbě 50 tis. Kč. Měly také vysvětlit, proč za okolností tohoto případu neupustily od uložení pokuty. Na podporu tvrzení o nepřiměřenosti pokuty žalobkyně odkázala na judikaturu, ve které uložily správní orgány na úseku inspekce práce za obdobné či závažnější případy nižší pokuty.
55. V posuzované věci soud neshledal uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou. Soud předně připomíná, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je přitom významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgány musí řídit pravidly pro ukládání sankcí stanovenými zákonem. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu (srov. rozsudek NSS z 13. 12. 2007, čj. 3 As 32/2007-48). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze tudíž jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.
56. Optikou uvedených zásad platících pro soudní přezkum výše uložené sankce a po zhodnocení nyní napadeného rozhodnutí a okolností případu soud shledal, že správní orgány nevybočily z mezí, které jsou stanoveny pro jejich správní úvahu při konkrétní výměře sankce.
- Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

57. V návaznosti na žalobkyní citované rozsudky soud nepochybně, že uložená pokuta neodpovídá přesnému průměru částky, kterou by z nich bylo možné dovodit za zastřené agenturní zaměstnávání jednoho člověka po určitou dobu vymezenou počtem dní, v nichž docházelo k přestupku. Tak by tomu nemohlo být, ani pokud by systém ukládání pokut fungoval ideálně. Správní orgány totiž nemají povinnost vždy ukládat pokutu dle stejné „tabulky“. Jakkoli je jistě žádoucí, aby se uložené pokuty za stejný druh přestupku výrazně nevymykaly „průměrné“ uložené výměře pokuty, správní orgány mohou v návaznosti na konkrétní skutková zjištění po přihlédnutí k důležitým specifikům kauzy využít celé zákonné rozpětí sazby pokuty od 50 tis. do 10 mil. Kč. Nemohou a nemají zůstat omezeny ukládáním pokut ve výši dotýkající se dolní hranice sazby pokuty. Jde-li o porovnání nyní uložené pokuty s jinými žalobkyní odkazovanými případy, soud dodává, že vždy je třeba zohlednit skutkové a právní rozdíly mezi srovnávanými případy. V zásadě se nelze omezit jen na to, zda ten který přestupce páchal přestupek prostřednictvím více zaměstnanců, po jakou dobu je zaměstnával či na to, že mohlo docházet k souběhu s jinými přestupky. Důležité je rovněž zvážit, zda porovnávání přestupci spáchali ten samý druh přestupku (*pozn. soudu*: starší žalobkyní odkazované rozsudky se nutně týkaly přestupků „agentur práce“, a to s ohledem na to, že zákon zná skutkovou podstatu posuzovaného přestupku teprve od srpna 2021; k tomu viz bod 22 shora). Striktně vzato z pozice subjektu – osoby pachatele nešlo o ten samý přestupek. Neméně podstatné je také to, že výši pokuty je třeba zasadit do kontextu času, v níž ji správní orgán ukládá (např. z hledisek inflace či dobového vnímání nebezpečnosti přestupku). Nelze pominout ani to, že každý přestupce má zpravidla jiné majetkové zázemí. Pokuta musí být s ohledem na smysl a účel správního trestání a jeho funkci přiměřeně citelná. Proto se zpravidla do výše té které pokuty promítnou majetkové poměry konkrétního přestupce.
58. Žalobkyně pohříchu zůstala u obecné námitky nepřiměřenosti sankce. Kromě uvedení počtu zastřené zaměstnáváných zaměstnanců, příp. doby takového jejich zaměstnání nspecifikovala, v čem jsou jí odkazované kauzy podobné jejímu případu. Nepoukázala na konkrétní aspekty těchto jí odkazovaných rozsudků, z nichž by bylo možné dovodit, že jí správní orgány – v porovnání s jejich předchozí praxí –uložily pokutu v nepřiměřené výši. Pokud nevznesla vyprecizované námitky, nemohla očekávat, že jí žalovaný pokutu sníží pod úroveň 2 % horní hranice zákonné sazby. Ani v kontextu dalších rozsudků, které soud zná z úřední činnosti (rozsudek NSS z 13. 8. 2025, čj. 10 Ads 114/2025-28, *Exact Forestall*, či již cit. rozsudek 7 Ads 244/2024, *Nik Company*), se soud nemá důvod domnívat, že by správní orgány uložily žalobkyni nepřiměřenou pokutu.
59. Dlužno dodat, že žalobkyně neposkytla inspektorátu práce podklady k zjištění jejich majetkových poměrů. Inspektorát práce tedy nejpodstatnější podklady opatřil z obchodního rejstříku. Na jejich základě pak vyměřil citelnou, avšak ne likvidační pokutu. K odvolání žalobkyně žalovaný tuto pokutu snížil o bezmála jednu třetinu (pro dílčí pochybení inspektorátu práce v úvahách o výši pokuty). Soud nepochybně o tom, že s ohledem na hospodářské výsledky žalobkyně uložená pokuta ve výši 200 tis. Kč nemůže vést k její likvidaci, ale ani k výraznějším ekonomickým komplikacím (srov. údaje na s. 18 prvoinstančního rozhodnutí). Přitom opakuje, že uložená sankce musí být pro odsouzeného citelná, nemůže se jednat pouze o symbolický postih. Nadto zmiňuje-li žalobkyně, že k zastřenému zaměstnávání mělo dojít pouze v řádu dnů, soud připomíná, že žalobkyně neupustila od zastřeného zaměstnávání dobrovolně, ale až po kontrole cizineckou policií. Bez této kontroly mohla doba, po kterou by umožňovala zastřené Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zaměstnávání pracovníku společnosti HORVAT, být i delší (smlouvu o dílo žalobkyně uzavřela na dobu od 16. 9. 2021 do 16. 12. 2021).

60. Právě uvedenými měřítky správní orgány nevybočily z mezí, které právní předpisy stanovily pro jejich úvahu o výměře sankce. Inspektorát práce se v prvoinstančním rozhodnutí náležitě vypořádal s jednotlivými hledisky, která jsou významná pro stanovení výše pokuty. Srozumitelným, určitým a logickým způsobem podrobně popsal úvahy, kterými se řídil při stanovení její výměry. Soud se s jeho závěry ztotožňuje. Neshledal důvody, pro které by musel zasáhnout do diskreční pravomoci správních orgánů.
61. Z výše uvedených důvodů soud nevyhověl ani návrhu na moderaci uložené pokuty, neboť o upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve *zjevně* nepřiměřené výši. Nepostačuje prostá nepřiměřenost sankce. Zákon předpokládá vyšší intenzitu nepřiměřenosti. Dále soud podotýká, že dosavadní judikатурní praxe přistupuje k moderačnímu právu spíše restriktivně, a to s ohledem na princip dělby moci a minimalizace zásahů soudů do moci výkonné (jedná se o výjimku z kasačního charakteru správního soudnictví). Tento institut lze tedy využít jen ve výjimečných případech. K takové situaci v posuzované kauze nedošlo. Nutno dodat, že NSS již dříve konstatoval, že smyslem a účelem soudní moderace není hledání „ideální“ výše sankce místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se v zákonném rozmezí, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek NSS z 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23). Soud neshledal, že by uložená pokuta byla neadekvátní a nespravedlivá.

III. Závěr a náklady řízení

62. Soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Nevyhověl ani návrhu na moderaci uložené pokuty.
63. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve sporech úspěšná a žalovanému nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Soud tedy nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u NSS, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje NSS.

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,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá NSS. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet NSS lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. prosince 2025

Martin Lachmann v. r.
předseda senátu