



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Trabajo s.r.o.**, IČO 06962599, se sídlem Zvonařka 408/16, Brno, zast. Mgr. Jiřím Tašlem, advokátem se sídlem Jezuitská 582/17, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2025, č. j. 12770/1.30/25-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 2. 2026, č. j. 62 Ad 5/2025-64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci jsou především otázky, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav a správně posouzena povaha spolupráce mezi žalobkyní a společností Obaly Javůrek s.r.o., které žalobkyně na základě rámcové smlouvy o dílo poskytovala své zaměstnance.

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj zahájil dne 23. 3. 2023 kontrolu žalobkyně podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Následně rozhodnutím ze dne 7. 2. 2025, č. j. 34785/9.30/24-11, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že zastřeně zprostředkovávala zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně totiž na základě rámcové smlouvy o dílo ze dne 18. 8. 2021 pronajala pracovní sílu v podobě 6 zaměstnanců, resp. tyto zaměstnance dočasně přidělila k výkonu práce, spočívající v pomocných pracích ve výrobě, ke společnosti Obaly Javůrek. Učinila tak bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž porušila § 14 odst. 3

písm. b) a § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za přešupek uložil oblastní inspektorát žalobkyni pokutu ve výši 330 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 2 500 Kč.

[3] Žalobkyní podané odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu zamítl žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Shledal, že spáchání přešupku bylo prokázáno. Nepřisvědčil námitkám žalobkyně, že klíčové důkazy byly pořízeny nezákonným způsobem, spolupráce se společností Obaly Javůrek představovala dovolený outsourcing na základě smlouvy o dílo a že oblastní inspektorát měl vyslechnout více svědků, zejména zaměstnance žalobkyně. Uloženou pokutu, představující 3,3 % zákonného rozpětí, považoval žalovaný za přiměřenou a nikoliv likvidační.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou, kterou zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem jako nedůvodnou. Konstatoval, že zaměstnanci žalobkyně vykonávali takové práce, které byly aktuálně potřeba. Nešlo tedy o dodání jasně vymezeného díla, jak bez dalších podkladů tvrdí žalobkyně, ale o poskytnutí pracovní síly k výpomoci ve výrobě. Pokyny zaměstnancům dávali pracovníci společnosti Obaly Javůrek a obsah plnění mezi žalobkyní a společností Obaly Javůrek neměl povahu výsledku určité činnosti. Ani krajský soud nepřisvědčil žalobkyni, že šlo o outsourcing. Nepovažoval za podstatné, že žalobkyně využívala vlastní zaměstnance, poskytovala jim ochranné prostředky, vyplácela jim mzdu a zajišťovala školení BOZP. Zaměstnanci žalobkyně totiž v podstatě zaskakovali za zaměstnance společnosti Obaly Javůrek, pomáhali jim. Krajský soud shledal, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, správní orgány nevycházely jen ze záznamu o podání vysvětlení (součinnosti) při kontrole na pracovišti společnosti Obaly Javůrek. Krajský soud nepovažoval za důvodné ani námitky žalobkyně, že správní orgány postupovaly účelově, nikoliv nestranně, a že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterých požadovala napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka považovala svou kasační stížnost za přijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s., jelikož otevírá opakovaně se vyskytující a významnou otázku hranice mezi outsourcingem/zhotovením díla a pronájmem pracovní síly. Přesah vlastních zájmů stěžovatelky se dále promítá v otázce povinnosti správních orgánů provádět navržené důkazy, pokud o vině existují pochybnosti.

[7] Stěžovatelka namítla, že krajský soud i správní orgány nesprávně posoudily právní povahu vztahu mezi ní a společností Obaly Javůrek. Krajský soud hlouběji nezkoumal důkazy, které stěžovatelka v řízení doložila. Z rozsudku NSS ze dne 2. 6. 2023, č. j. 1 Ads 20/2023-49, plyne, že při outsourcingu musí poskytovatel služby plnění zajišťovat komplexně, práci sám zadávat, organizovat, kontrolovat a nést odpovědnost. Stěžovatelka v řízení opakovaně tvrdila skutečnosti, které uvedené naplňují. Přitom je dle stěžovatelky přirozené delegovat na jiný subjekt činnosti, pro které podnikatel nemá kapacity, a tyto

pokračování

činnosti budou logicky souviset s činností podnikatele, navazovat na ni. Za zachování předpokladu, že nebudou splývat. Dle stěžovatelky ze svědeckých výpovědí jasně plyne rozdíl mezi činností zaměstnanců společnosti Obaly Javůrek, kteří obsluhovali stroje, a zaměstnanců stěžovatelky, kteří prováděli podpůrné činnosti dle obsahu smlouvy o dílo.

[8] K povaze činností a vztahu mezi podnikateli stěžovatelka poukázala též na rozsudky NSS ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 72/2008-97, dle kterého vztah trvající povahy ještě nemusí znamenat závislou činnost, a ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, k tomu, jaké skutečnosti nevylučují smlouvu o dílo. Zastřenému pronájmu pracovní síly dle stěžovatelky nenasvědčují ani práce ve stejném prostoru a ve stejné pracovní době, což podpořila odkazem na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53. Namítla, že nosným kritériem posouzení krajského soudu mělo být, zda je práce vykonávána podle smlouvy o dílo, přičemž dílem je i činnost vykonávaná samostatně, dle vlastního rozvrhu, vlastními prostředky, na vlastní riziko a bez soustavného dozoru či řízení objednatele (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2019, č. j. 30 Ad 5/2017-45). Svým závěrem, že není podstatné, že stěžovatelka využívala vlastní zaměstnance, poskytovala jim ochranné prostředky, vyplácela jim mzdu a zajišťovala školení BOZP, se tak krajský soud odchyluje od judikatury NSS. Tato kritéria jsou naopak relevantní.

[9] Krajský soud dle stěžovatelky pochybil, když pravidlo reálného projevení vztahu navenek vykládal selektivně. Stěžovatelka ve správním řízení předložila důkazy svědčící o tom, že plnění bylo objednáno, realizováno a přebíráno jako závazek ze smlouvy a organizačně plnění zajišťovala stěžovatelka. Správní orgány a soud měly tyto podklady konfrontovat s ostatními důkazy a vysvětlit, v čem se faktický stav od důkazů stěžovatelky liší a proč.

[10] Stěžovatelka tuto část své argumentace uzavřela tím, že vykonávaná činnost nesla znaky nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti. Stěžovatelka v žádném případě nepronajímala společnosti Obaly Javůrek toliko pracovní sílu.

[11] Druhý okruh argumentace stěžovatelky směřoval k nedostatkům ve zjišťování skutkového stavu, které krajský soud aproboval. Namítla, že skutkový stav nebyl zjištěn bez důvodných pochybností a nebyl důkladně hodnocen řetězec listinných důkazů předložených stěžovatelkou jako „objednávky, předávací dokumentace, evidence apod.“ prokazující její nevinu. Správní orgány i krajský soud hodnotily tyto důkazy nedostatečně, nikoliv ve vzájemných souvislostech. Skutkový stav tedy nebyl zjištěn dostatečně.

[12] Stěžovatelka v této souvislosti namítla vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Krajský soud na jedné straně tvrdí, že skutková verze stěžovatelky neobstojí, jelikož je založená pouze na jejím tvrzení. Na straně druhé krajský soud kvituje závěry správních orgánů založené na tvrzení dvou osob (pana T. a paní K., pracovníků společnosti Obaly Javůrek), aniž by prověřoval jejich pravdivost.

[13] Krajský soud pochybil také tím, že akceptoval standard dokazování, který přenáší tíži dokazování na stěžovatelku. Povinnosti správních orgánů nelze nahradit poukazem na to, že stěžovatelka nenavrhovala další důkazy jako výsledek konkrétních zaměstnanců.

[14] Nakonec, z odůvodnění napadeného rozsudku dle stěžovatelky není zřejmé, jak krajský soud vyhodnotil jí předložené listinné důkazy (zejména objednávky, přílohy k fakturám a předávací dokumentaci) a proč je nepovažuje za způsobilé zpochybnit závěry z výslechnů. Tato vada řízení mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Ztotožnil se se závěry krajského soudu, neboť stěžovatelka neuvádí žádné nové skutečnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve reaguje na stěžovatelčino vymezení přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. Uvádí, že se nejedná o věc, v níž před krajským soudem rozhoduje specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). Za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti totiž tento zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí 10 000 000 Kč, tedy dalece převyšující 100 000 Kč stanovených v § 31 odst. 2 s. ř. s. jako hranice pro rozhodování přestupkových věcí samosoudcem. Právní úprava nepřijatelnosti podle § 104a s. ř. s. proto na nyní projednávanou věc vůbec nedopadá.

[19] Kasační soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností včetně vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku. Shledal, že námitky nejsou důvodné.

[20] Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svou ustálenou judikaturu (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS), přičemž platí, že ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat zdrženlivě (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[21] Nyní napadený rozsudek je dle Nejvyššího správního soudu přezkoumatelný, tedy řádně a srozumitelně odůvodněný. Není pravdou, co namítá stěžovatelka, že by z odůvodnění napadeného rozsudku nebylo zřejmé, jak krajský soud vyhodnotil stěžovatelkou předložené listinné důkazy a z jakých důvodů je nepovažoval za způsobilé zpochybnit závěry plynoucí z výslechnů svědků, resp. z vyjádření poskytnutých při součinnosti v rámci kontroly. Konkrétně v bodě 14. napadeného rozsudku krajský soud s odkazem na judikaturu tohoto soudu uvedl, že pro posouzení, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, je rozhodující faktický obsah smluvních vztahů, nikoliv jejich formální vymezení. Byť tedy stěžovatelka ve správním řízení i v žalobě zdůrazňovala obsah rámcové smlouvy, objednávek a předávacích protokolů, dle krajského soudu je rozhodující, jak to bylo ve skutečnosti. Z uvedeného dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne,

pokračování

jaké stanovisko krajský soud zaujal k listinným důkazům stěžovatelky jako jsou rámcová smlouva nebo objednávky.

[22] Obdobně z napadených správních rozhodnutí jasné plyne, jak se správní orgány postavily k listinným důkazům opakovaně zdůrazňovaným stěžovatelkou (rámcová smlouva, objednávky apod.) a z jakých důvodů byl skutečný obsah spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek jiný, než tvrdila. Konkrétně lze poukázat na str. 10 až 13 rozhodnutí oblastního inspektorátu a str. 6 a 7 rozhodnutí žalovaného. Krajský soud se pak faktickým obsahem spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek zabýval v bodech 24. a násl. napadeného rozsudku. Ani námitka, že správní orgány a soud nevysvětlily, v čem se faktický stav liší od důkazů stěžovatelky a proč, proto není důvodná.

[23] Napadený rozsudek není ani vnitřně rozporný. Stěžovatelka namítá, že krajský soud jí na jedné straně vyčítal, že její skutková verze je založená pouze na jejím tvrzení, a na straně druhé potvrdil závěry správních orgánů založené na tvrzeních pana T. a paní K. Stěžovatelka však v rámci této námítky přehlíží, že v případě pana T. a paní K. nejde jen o pouhá tvrzení, ale o sdělení učiněná v rámci poskytnutí součinnosti, která představují relevantní podklady pro rozhodnutí správních orgánů (k tomu viz níže). V případě paní K. jde též o svědeckou výpověď, které byl přítomen zástupce stěžovatelky (viz protokol o výsledku svědka na č. 1. 7 spisu oblastního inspektorátu), tedy o důkazní prostředek. Krajský soud zároveň závěry správních orgánů potvrdil též s ohledem na vymezení obsahu plnění „díla“ mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek, který neměl povahu výsledku určité činnosti, a vágního vymezení „díla“ v objednávkách a předávacích protokolech (viz body 25. a 29. napadeného rozsudku). Stěžovatelkou namítanou vnitřní rozpornost proto Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal.

III.a Námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[24] Stěžovatelka namítá, že skutkový stav byl zjištěn nedostatečně, nikoliv bez důvodných pochybností, nebyly řádně hodnoceny jí předložené listinné důkazy a na stěžovatelku bylo nepřipustně přeneseno důkazní břemeno.

[25] Námitky nejsou důvodné.

[26] Stěžovatelce lze přisvědčit potud, že v přestupkovém řízení jsou správní orgány povinny prokázat vinu pachatele (zde stěžovatelky) mimo rozumnou pochybnost, neboť přestupkové řízení je řízením trestním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, odst. [21]).

[27] Nejvyšší správní soud dále k otázce zjišťování skutkového stavu v přestupkových řízeních podle zákona o zaměstnanosti ustáleně judikuje, že § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), podle něhož mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, nezavazuje správní orgán povinnosti zjistit skutečný stav věci (srov. již citovaný rozsudek č. j. 6 Ads 344/2023-30, odst. [25], nebo rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2026, č. j. 21 Ads 18/2026-34, odst. [27], a v nich citovanou judikaturu). Z této i další judikatury také plyne, že jako podklad rozhodnutí správního orgánu mohou sloužit

vyjádření osob poskytnutá v rámci součinnosti dle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, byť se jedná o tzv. jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a sdělení v nich obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Za určitých podmínek mohou tato vyjádření představovat i jediný podklad rozhodnutí, především není-li jejich obsah kvalifikovaně zpochybněn a rozhodná skutková zjištění vyplývají z jiných důkazů nebo se jednotlivá poskytnutá sdělení vzájemně potvrzují a jsou bezrozporná. Pokud ale obviněný z přestupku dodatečně projeví svůj nesouhlas s vyjádřeními osob učiněnými při poskytnutí součinnosti, jsou správní orgány povinny provést svědecké výslechy, jestliže mají předchozí vyjádření těchto osob představovat stěžejní podklad pro závěr o vině za spáchání přestupku (srov. již citované rozsudky č. j. 6 Ads 344/2023-30, odst. [19], a č. j. 21 Ads 18/2026-34, odst. [25], obdobně např. rozsudky NSS ze dne 6. 2. 2026, č. j. 21 Ads 24/2025-54, odst. [16] a [17], nebo ze dne 23. 6. 2026, č. j. 9 Ads 54/2025-42, odst. [30] a [31]).

[28] Současně platí, co uvedl krajský soud v nyní napadeném rozsudku, že pro posouzení, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, tedy o pronájem pracovní síly, není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale jejich faktický obsah – tedy, jak to bylo ve skutečnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53, odst. [35], obdobně stěžovatelkou citovaný č. j. 1 Ads 20/2023-49, odst. [19], nebo rozsudky ze dne 25. 4. 2025, č. j. 10 Ads 101/2024-64, odst. [17], a ze dne 15. 1. 2026, č. j. 9 Ads 12/2025-26, odst. [24]).

[29] Kasační soud shledal, že v nyní projednávané věci správní orgány požadavkům této judikatury dostaly. Především se zabývaly tím, jaký byl skutečný stav věci. Zjišťovaly, jaký byl faktický obsah vztahů mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek navzdory jeho formálnímu vymezení v uzavřené rámcové smlouvě o dílo, popř. v dalších listinných důkazech stěžovatelky (viz zejména str. 8 a 10 rozhodnutí oblastního inspektorátu). Již z toho je zřejmé, že správní orgány se ve svých rozhodnutích zabývaly listinnými důkazy předloženými stěžovatelkou, tedy rámcovou smlouvou, objednávkami nebo evidencí docházky. Všechny tyto listiny (a řada dalších jako faktury, pracovní smlouvy/dohody zaměstnanců stěžovatelky a jejich doklady) byly v přestupkovém řízení provedeny jako důkaz, a to za přítomnosti zástupce stěžovatelky, který k nim však nic neuvedl (viz protokol o provedení důkazů listinou na č. l. 6 spisu oblastního inspektorátu). K obsahu těchto důkazů se oblastní inspektorát vyjádřil konkrétně na str. 10, 11 a 13 svého rozhodnutí. Uvedl, že smlouva neupravuje konkrétní závazek stěžovatelky ke zhotovení konkrétního díla nebo k poskytnutí služby pro společnost Obaly Javůrek a ani z objednávek není patrné ucelené a určité konkrétní dílo. K evidenci pracovní doby oblastní inspektorát konstatoval, že dle výpovědi paní K. ji vedla sama paní K., tedy zaměstnankyně společnosti Obaly Javůrek a nikoliv stěžovatelka, jak tvrdila.

[30] Správní orgány dále vycházely z vyjádření pana T. a paní K. poskytnutých v rámci součinnosti při kontrole na pracovišti a ze svědecké výpovědi paní K., která potvrdila skutečnosti vyplývající z vyjádření. Jak již bylo řečeno, výslechu svědkyně paní K. byl přítomen zástupce stěžovatelky, přičemž z protokolu o výslechu svědkyně vyplývá, že zůstal po celou dobu pasivní (viz též body 21. a 24. napadeného rozsudku). Ani vyjádření učiněná při poskytnutí součinnosti stěžovatelka v průběhu řízení nijak konkrétně

pokračování

nezpochybňovala a především nenavrhovala výsledky žádných osob ani provedení jiných důkazních prostředků. Pouze obecně ve vyjádření se k podkladům rozhodnutí před vydáním prvostupňového rozhodnutí a v odvolání namítala nemožnost z vyjádření vycházet bez vyslechnutí osob jako svědků. Konkrétní skutečnosti vyplývající z vyjádření však nespороvala a výsledky osob jako svědků výslovně nenavrhovala, natož aby uváděla, jaké skutečnosti by měly výsledky prokázat (viz vyjádření na č. l. 10 a odvolání na č. l. 14 spisu oblastního inspektorátu). V souladu s výše citovanou judikaturou proto správní orgány mohly z těchto podkladů vycházet bez nutnosti provést výsledky všech dotčených osob. Výslech jedné z nich, paní K., byl za těchto okolností dostatečný.

[31] Uvedené přitom neznamená, že by na stěžovatelku bylo nepřipustně kladeno důkazní břemeno, jak namítá. Znamená to, že správní orgány z provedených důkazů předešly skutkovou verzi, kterou stěžovatelka kvalifikovaně nezpochybnila vlastními důkazy. Pokud zůstala v průběhu řízení pasivní co do návrhů dalších důkazních prostředků, nebylo povinností správních orgánů provádět všechny myslitelné důkazy, jestliže skutkový stav měly za náležitě zjištěný na základě již shromážděných podkladů.

[32] Kasační soud tuto část posouzení uzavírá, že správní orgány vystavěly z provedených důkazů souvislou a přesvědčivou argumentaci, ze které plyne, jak probíhala faktická spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem shledal, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně. Správní orgány nevycházely jen z vyjádření učiněných při poskytnutí součinnosti, nýbrž také z plnohodnotné svědecké výpovědi jedné z dotčených osob a z listinných důkazů (viz též bod 30. napadeného rozsudku).

III.b Námitky nesprávného právního posouzení

[33] Stěžovatelka namítá, že krajský soud i správní orgány nesprávně posoudily povahu spolupráce mezi ní a společností Obaly Javůrek. Trvá na tom, že šlo o dovolený outsourcing, neboť zajišťovala plnění komplexně, práci zadávala, organizovala, kontrolovala a nesla za ni odpovědnost. K tomu také v řízení předložila důkazy, které ale krajský soud nedostatečně zkoumal. Dle stěžovatelky je logické, že činnost jejích zaměstnanců souvisela s činností společnosti Obaly Javůrek. Podstatné je, že byla jasně odlišitelná. O zastřené zprostředkování zaměstnání nemusí svědčit ani skutečnost, že práce jsou vykonávány ve stejném prostoru a pracovní době. Krajský soud dle stěžovatelky také pochybil, když nepovažoval za relevantní skutečnosti, že stěžovatelka k plnění využívala vlastní zaměstnance, poskytovala jim ochranné pomůcky, vyplácela jim mzdu a zajišťovala školení BOZP.

[34] Námitky nejsou důvodné.

[35] Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti *[p]rávníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že [...] zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.*

[36] Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí *zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právníké osoby nebo fyzické osoby, spočívající*

v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).

[37] Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti [z]prostředkováním zaměstnání se rozumí [...] zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel").

[38] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly [tj. zprostředkováním zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti] a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. Při poskytování služby jde o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu při pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své zaměstnance při výkonu práce neřídí. Smyslem agenturního zaměstnávání, které vymezuje § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, je umožnit uživatelům najímání pracovníků, aniž by s nimi museli uzavírat pracovní smlouvy. Poskytuje-li osoba plnění na základě smlouvy o dílo, pak je nezbytné, aby komplexně zajišťovala činnosti související s plněním svého závazku. Musí především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich. Rovněž je musí sama školit z hlediska provádění práce i v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli (za všechny srov. již citovaný rozsudek č. j. 9 Ads 12/2025-26, odst. [23] a [24], a tam citovanou judikaturu včetně stěžovatelkou citovaného rozsudku č. j. 1 Ads 20/2023-49).

[39] Tzv. outsourcingem se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudcích č. j. 4 Ads 349/2021-53, citovaném i stěžovatelkou, nebo ze dne 27. 8. 2025, č. j. 7 Ads 244/2024-23. Z této judikatury plyne, že o outsourcing nejde, pokud se činnosti podnikatelů překrývají, tedy zaměstnanci poskytovatele „služby“ nevykonávají podpůrnou nebo vedlejší činnost druhé společnosti ani nevytváří žádné svébytné dílo (viz odst. [42] rozsudku č. j. 4 Ads 349/2021-53 a odst. [14] a [15] rozsudku č. j. 7 Ads 244/2024-23). Obdobný závěr vyplývá již z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 69/03, ze kterého v nyní projednávané věci vycházel oblastní inspektorát a dle kterého: „Moderní ekonomika je založena na vytěsňování činností, které nejsou předmětem činnosti příslušného podnikatele formou tzv. outsourcingu. Tímto způsobem je možno zaměřit činnost společnosti cíleně na hlavní náplň, bez plýtvání energií na činnosti přímo nesouvisející s předmětem podnikání. Všechny takto vytěsňené činnosti, které jsou však z hlediska širšího pohledu pro činnost potřebné, jsou pak vykonávány ve vztahu obdobným poměru pracovnímu. Takoví pracovníci mohou být zaměstnanci jiné společnosti, která se zaměřuje právě na tyto služby, a to ve velmi širokém spektru činností od úklidových prací až po právní či daňové poradenství.“ Skutečnost, že i dle Ústavního soudu spočívají hranice přípustného outsourcingu v tom, že delegovat lze činnosti, které nejsou podstatou podnikání (předmětem činnosti) konkrétního subjektu, Ústavní soud potvrdil v nedávném usnesení ze dne 8. 4. 2026, sp. zn. IV. ÚS 393/26, bod 13.

[40] Také platí, jak už bylo uvedeno výše, že pro posouzení, zda určitá činnost má povahu pronájmu pracovní síly, který je zastřeným zprostředkováním zaměstnání, není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale jejich faktický obsah.

pokračování

[41] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud po seznámení se se všemi skutkovými okolnostmi souhlasí s posouzením správních orgánů a krajského soudu, tedy že v případě spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek nešlo o outsourcing, ale o pronájem pracovní síly bez příslušného povolení, tj. o zastřené zprostředkování zaměstnání.

[42] Z provedeného dokazování, především z vyjádření pana T. a z výpovědi paní K., vyplynulo, že zaměstnanci stěžovatelky vykonávali na pracovišti společnosti Obaly Javůrek pomocné balicí a úklidové práce, přičemž zaskakovali za zaměstnance společnosti Obaly Javůrek. Paní K. konkrétně vypověděla, že když mají více práce, stěžovatelka jim „poskytne lidi“ (viz protokol o výslechu svědkyně na č. 1. 7 spisu oblastního inspektorátu). Z výpovědi paní K. i z vyjádření pana T. dále vyplývá, že konkrétní práci zaměstnancům stěžovatelky zadávala paní K., popř. pan T., tedy zaměstnanci společnosti Obaly Javůrek, a paní K. též evidovala docházku stěžovatelčiných zaměstnanců. Každodenní činnost zaměstnanců tudíž neřídila ani nekontrolovala stěžovatelka, jak tvrdí. Na uvedeném nemůže nic změnit stěžovatelkou zdůrazňovaná skutečnost, že její zaměstnanci nepracovali oproti zaměstnancům společnosti Obaly Javůrek na strojích, jak vyplynulo z výpovědi paní K. Podstatné je, že zaměstnanci stěžovatelky prokazatelně nevykonávali svébytnou činnost, která by byla zcela odlišitelná od hlavní podnikatelské činnosti společnosti Obalů Javůrek, kterou je výroba plastových a pryžových výrobků (viz též str. 6 rozhodnutí žalovaného).

[43] Uvedené podporuje také samotná rámcová smlouva o dílo, které se stěžovatelka opakovaně dovolává. Již oblastní inspektorát na str. 10 a 11 podrobně popsal, že „dílo“ vymezené v rámcové smlouvě jako „zhotovování průmyslových obalových materiálů, zejména sáčeků, pytlů, folií, překryvů či stavebních folií, jejich skládání, balení, dokončovací práce a kompletace“ není žádným konkrétním dílem či službou ani vedlejší činností společnosti Obaly Javůrek, naopak se jedná o součást její hlavní podnikatelské činnosti (obdobně viz také str. 6 rozhodnutí žalovaného a bod 25. napadeného rozsudku). Obdobně z objednávek plyne, že společnost Obaly Javůrek od stěžovatelky objednávala „vážení materiálu, nakládku a vykládku palet, přesun hmot/ukládání materiálu, balení, skládání“, což jsou běžné rutinní práce související s hlavní činností společnosti Obaly Javůrek (viz též str. 11 rozhodnutí oblastního inspektorátu). Co se týče evidence docházky doložené v přestupkovém řízení stěžovatelkou (ze které neplyne, kdo ji vytvořil), kasační soud se ztotožňuje s krajským soudem, že tvrzení stěžovatelky o evidenci docházky svých zaměstnanců správní orgány vyvrátily. Jak totiž již bylo uvedeno, z vyjádření pana T. a z výpovědi paní K. vyplynulo, že docházku evidovala právě paní K., která ji následně předávala stěžovateli pro účely fakturace (viz též str. 12 rozhodnutí oblastního inspektorátu a str. 6 rozhodnutí žalovaného).

[44] Ani důkazy předložené v řízení stěžovatelkou (rámcová smlouva, objednávky nebo evidence docházky) tedy nepotvrzují její závěry, naopak. Navíc, jak již zdejší soud uvedl výše, rozhodující není formální vymezení smluvního vztahu, ale jeho faktický obsah, který byl spolehlivě prokázán vyjádřením pana T. a výpovědí paní K..

[45] Stěžovatelce lze oproti tomu přisvědčit, že dle rozsudku č. j. 4 Ads 349/2021-53, odst. [44], se obecně může jednat o provádění díla, i pokud více subjektů provádí v rámci jednoho prostoru stejnou činnost. Obdobně jako v případě řešeném v citovaném rozsudku

čtvrtého senátu je ale ze souhrnu výše uvedených okolností zřejmé, že činnost zaměstnanců stěžovatelky nepředstavovala samostatné vytváření díla, ale výkon práce pro společnost Obaly Javůrek.

[46] Se stěžovatelkou lze též souhlasit, že skutečnosti jako obstarání zaměstnanců, materiálu nebo potřebného vybavení jsou relevantní pro účely posouzení, zda se jedná o zhotovování díla nebo jen pronájem pracovní síly (vyjma výše citovaných rozsudků viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 1 Ads 240/2023-53, odst. [38]). V tomto ohledu je tedy třeba závěr krajského soudu v bodě 27. napadeného rozsudku korigovat. Stěžovatelka nicméně pomíjí, že v jejím případě nebylo prokázáno, že by zajistila více než pracovní sílu (viz též str. 11 rozhodnutí oblastního inspektorátu nebo bod 29. napadeného rozsudku). Nic nenasvědčuje ani tomu, že by stěžovatelka svým zaměstnancům zajišťovala ochranné nebo jiné pomůcky, materiál k „provedení díla“ nebo své zaměstnance školila, jak tvrdí.

[47] Odkaz stěžovatelky na rozsudek č. j. 7 Afs 72/2008-97, dle kterého vztah trvající povahy ještě neznamená, že se nutně musí jednat o závislou činnost, považuje Nejvyšší správní soud za nepřiléhavý. Zaprvé, citovaný rozsudek se týkal finanční věci a posouzení závislé činnosti pro účely daně z příjmů fyzických osob, tedy věci zcela odlišné než je nyní posuzovaná. Zadruhé, správní orgány ani krajský soud v nyní napadených rozhodnutích nijak nepracovaly s tím, zda spolupráce mezi stěžovatelkou a společností Obaly Javůrek byla dlouhodobá. Tato argumentace stěžovatelky se tedy zcela míjí s posouzením věci.

[48] Přílehlavým kasační soud neshledal ani rozsudek č. j. 2 Ads 25/2018-28, ze kterého stěžovatelka citovala část odst. [17] ke smlouvě o dílo. Také tento rozsudek se týkal právně i skutkově odlišné věci, a sice přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce živnostníkovi, tedy závislé práce mimo pracovněprávní vztah (viz odst. [9] rozsudku č. j. 2 Ads 25/2018-28). Jeho obecné závěry o tom, že smlouvu o dílo nevylučují např. dohodnutý rozsah práce v jednotlivých dnech, sjednání hodinové odměny za vykonanou práci nebo provádění práce na pracovišti objednatele, proto nemohou zvrátit výše uvedené úvahy. Podstatou nyní projednávané věci je, zda stěžovatelka zastřené zprostředkovala zaměstnání, když své zaměstnance poskytla jinému podnikateli bez toho, aby jejich práci každodenně zadávala, kontrolovala nebo jim poskytla materiál k „provedení díla“ a pracovní a ochranné pomůcky.

[49] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány i soud správně posoudily, že stěžovatelka bez příslušného povolení toliko pronajala pracovní sílu společnosti Obaly Javůrek, tedy zastřené zprostředkovala zaměstnání, čímž naplnila podstatu přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[51] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. září 2026

JUDr. Radan Malík
předseda senátu