



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, ve věci:

žalobce: **Hortim-International, spol. s r.o.**, IČ: 47915528
sídlem Kšírova 242, 619 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D.
sídlem Chodská 9, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2024, č.j. 12142/1.30/23-4,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 3. 2024, č. j. 12142/1.30/23-4, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám JUDr. Mgr. Petry Novákové, Ph.D., advokátky se sídlem Chodská 9, 120 00 Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) vydal dne 14. 9. 2023 rozhodnutí č. j. 13691/9.30/23-15, sp. zn. S9-2023-188, jehož výrokem I. uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit ve zkratce tím, že umožnil výkon zastřenéno zprostředkování zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jestliže si na základě smluv o podmínkách poskytování služeb uzavřených se společnostmi Asako Group s.r.o., Kačajlo Internacional s.r.o., MKH Komora s.r.o., Stralnet s.r.o., VD Papugan s.r.o. a Východ Euro Group s.r.o. pronajímal od těchto společností pracovní sílu v podobě jejich zaměstnanců (jmenovitě a časově specifikovaných v daném rozhodnutí), a to k výkonu práce skladových manipulátů, ručních balíčů a třídičů ovoce a zeleniny ve své hale na adrese Kšírova 242, 619 00 Brno; tímto jednáním žalobce přitom nebyly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání stanovené v § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za uvedený přestupek uložil inspektorát žalobci výrokem III. prvostupňového rozhodnutí pokutu ve výši 1 420 000 Kč; žalobci byla dále výrokem IV. daného rozhodnutí uložena též povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 25. 3. 2024, č. j. 12142/1.30/23-4, sp. zn. S9-2023-188, zamítl odvolání žalobce brojící proti výrokům I., II. a III. rozhodnutí inspektorátu a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

II.A) Žaloba

3. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Obsáhle popisuje předmět své ekonomické aktivity, způsob spolupráce s dodavatelskými společnostmi a z jeho pohledu racionální důvody, které jej vedly k tomu, aby vedlejší a nárazovou činnost spočívající v třídění a přebalování ovoce a zeleniny nerealizoval vlastními zaměstnanci. Předně přitom namítá, že správní orgány řádně nezjistily skutkový stav, neboť ten vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění. Vysvětluje, že provozuje hlavní činnost (nákup a prodej zboží, jeho skladování, dozrávání, doprava a s tím související nakládka, překládka a vykládka zboží) a dále samostatnou vedlejší činnost spočívající v třídění a přebalování tohoto zboží. Tato služba je poptávaná pouze některými jeho odběrateli, jen v určitých obdobích a u některého zboží. Žalovaný své tvrzení o výkonu toliko „hlavní činnosti“ pouze konstatoval, avšak nemá pro něj oporu v žádném důkazu. Žalobce nesouhlasí ani se skutkovým závěrem, že jeho vedlejší činnosti nebyly dostatečně prostorově vyčleněny, a podrobně popisuje způsob prostorového vyčlenění. Každý stůl je označen číslem uprostřed manipulační plochy, inspektorát však opačný závěr učinil na základě fotografií, na nichž sice jsou zachyceny stoly zastavěné bednami. Žalovaný následně odmítl provést důkaz fotografiemi a k navrženým výsledkům svědků se nevyjádřil. Závěry ohledně údajného nedostatečného vyčlenění prostoru jednotlivým dodavatelským společnostem tedy nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu.
4. Co se týče personálního zabezpečení, žalobce zdůrazňuje, že vedlejší činnosti nevykonávali žádní jeho kmenoví zaměstnanci. Skutkový závěr, že se na třídění, vážení, balení a etiketování jednoho produktu podíleli zaměstnanci různých dodavatelských společností, nemá oporu v provedeném dokazování. Správní orgány se opírají především o tvrzení T. H., avšak na základě fotografie nízké kvality. Nadto jednotlivé dodavatelské společnosti

mohly v pronajatém prostoru pracovat s vizuálně shodným druhem ovoce či zeleniny a žalobce byl schopen konkrétní výsledky činnosti přiřadit pomocí kódů na převzatém balení i na novém balení. Taktéž není správné skutkové zjištění, že se na hlavní činnosti žalobce podíleli i pracovníci dodavatelských společností. Inspektorát přes žalobcem předložené důkazy naznal, že žalobce nedisponoval systémem, který umožňuje rozlišit, jaká služba byla poskytována konkrétními dodavateli. Inspektoři se totiž zaměřili pouze na to, zda bedny byly identifikovány názvem dodavatelské společnosti či pracovníka.

5. Zaměstnanec žalobce K. pomocí zadávacích protokolů konkretizoval typ činnosti, který poptával u dodavatelských společností. Za tímto účelem jejich mistrům předával obecné pokyny. Vytríděné či přebalené zboží je pak předáno zpět žalobci, který kontroluje až finální výstup, nikoliv průběh činnosti. Žalobce rozporuje zjištění správních orgánů, že pracovníci dodavatelských společností podléhali pokynům jeho mistrů a tito jim určovali náplň a konkrétní místo výkonu práce. Správní orgány tento závěr učinily na základě poskytnutých součinností zaměstnanci žalobce; těm však inspektorát kladl nepřesné otázky a nesprávně vyhodnotil jejich odpovědi. Žalobce se obsáhle vyjadřuje ke všem poskytnutým součinnostem, podrobně hodnotí vyjádření jednotlivých osob a namítá, že předložil v průběhu správního řízení prohlášení těchto osob, že inspektorát jejich odpovědi na položené otázky interpretoval nesprávně. Z poskytnutých součinností dle žalobce nelze dovozovat, že by pracovníci dodavatelských společností byli řízeni žalobcem. Všem výpovědím vytknul to, že otázky byly obsaženy na předepsaném formuláři, nebyly kladeny spontánně; z textace otázek plyne směřování dotazů na vlastní a dodavatelské zaměstnance. Výpovědi dotázaných osob jsou nejasné, neúplné, navzájem si odporují, přesto správní orgány zamítly jeho návrhy na provedení důkazů (také svědeckými výpověďmi těchto osob). U každého navrhovaného svědka velmi pečlivě zdůvodňoval, co by jeho výpovědi mělo být prokázáno; jednalo se přitom o problematiku, na níž správní orgány postavily své závěry o jeho vině (odlišitelnost díla, označení stolů, přidělování práce, přítomnost mistrů dodavatelských společností). Opakovaně namítal, že kontrolní zjištění a podklady pro přestupkové řízení jsou nedostatečné, ovšem i přes tyto argumenty žalovaný dokazování jím navrhovými výslechy svědků nedoplnil.
6. Žalobce dále podrobně argumentuje ve prospěch svého právního posouzení, že činnost, kterou pro něj vykonávaly dodavatelské společnosti, naplňovala všechny znaky díla dle civilního práva, a tudíž se nejednalo o umožnění zastřehného zprostředkování.

II.B) Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný navrhuje, aby soud podanou žalobu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Odkazuje na odůvodnění precizované v prvostupňovém a napadeném správním rozhodnutí. Akcentuje, že nebyl povinen explicitně reagovat na každou žalobcovu odvolací námitku. Žalobce dle něj toliko polemizuje s provedeným hodnocením důkazů, ovšem nesouhlas účastníka řízení se závěry správních orgánů bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost jejich rozhodnutí.
8. Skutkový stav byl v této věci řádně a úplně zjištěn bez jakýchkoli důvodných pochybností a má oporu v provedených důkazech. Jejich hodnocení bylo provedeno přezkoumatelně. Žalovaný je přesvědčen, že žalobce spáchal přestupek, z něžž byl uznán vinným. Správní orgány se zabývaly především faktickou podstatou spolupráce žalobce s dodavatelskými společnostmi. Bylo prokázáno, že pracovníci dodavatelů byli řízeni zaměstnanci žalobce, kteří jim přidělovali práci. Nadto prováděli nejen třídění, čištění, vážení a balení ovoce a

zeleniny, etiketování a skládání do beden (vedlejší činnost), ale dělali také to, co vlastní zaměstnanci žalobce, tedy naskladňování, vychystávání a nakládání zboží (hlavní činnost). To dle žalovaného plyne z poskytnutých součinností J. K., L. K., A. S. a R. K. a dále též ze seznamu kontrolovaných osob. Žalovaný má za to, že nejsou dány žádné důvody pro provedení výslechu žalobcem navrhovaných svědků. Pokud jde o označení stolů v prostoru pronajatém dodavatelským společenstvem, žalovaný opakuje, že nelze zjistit okamžik pořízení předložených fotografií; nadto konstatuje, že takový způsob označení není pro pracovníky použitelný a nemůže zabezpečit, že budou vykonávat práci jen v jim přiděleném prostoru. Žalovaný taktéž akcentuje, že pracoviště zaměstnanců jednotlivých dodavatelských společností nebyla oddělená.

II.C) Replika žalobce

9. Žalobce v reakci na vyjádření žalovaného opakuje své stěžejní žalobní argumenty a zdůrazňuje, že brojí především proti neprovedení navržených důkazů. Žalovaný také ve svém vyjádření při obhajobě údajně řádně zjištěného skutkového stavu odkazuje primárně na poskytnuté součinnosti sepsané při kontrolním šetření na místě; tyto záznamy jsou však fakticky jedinými důkazy, ze kterých správní orgány při hodnocení skutkového stavu vycházejí. V této souvislosti žalobce poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 11. 6. 2024, sp. zn. 6 Ads 307/2023 a ze dne 27. 9. 2024, sp. zn. 6 Ads 344/2023. Namítá, že pokud správní orgány zamýšlely skutková zjištění vyplývající ze sdělení osob získaných během kontroly provést jako důkaz, musely tyto osoby vyslechnout jako svědky, řádně je poučit o procesních právech ve smyslu § 55 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jakož i umožnit žalobci klást jim otázky či zpochybnit jejich věrohodnost.

III. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud v Brně na základě včasné podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)], a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Své rozhodnutí soud založil na obsahu správního spisu, přičemž k projednání věci nenařizoval jednání [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

III.A) Zjištění ze správního spisu

11. Dne 17. 2. 2022 byla zahájena kontrola žalobce týkající se dodržování pracovněprávních předpisů, zejména se zaměřením na umožnění výkonu nelegální práce a zastřenému zprostředkování zaměstnání. Téhož dne se inspektoři inspektorátu dostavili na pracoviště žalobce na adrese Kšírova 242, 619 00 Brno (dále jen „pracoviště“). Kontrolovali cizince nacházející se na pracovišti, a to ve dvou střediscích „Přípravna“ a „Cash and Carry“. V průběhu této kontroly si vyžádali a sepsali písemné součinnosti ve smyslu § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, (dále jen „kontrolní řád“) se zaměstnanci žalobce R. K., T. R., J. K., V. K., R. B., A. S., L. K. a brigádníci M. B. Následně inspektorátem vyhotovený protokol o kontrole obsahuje popis dílčích vizuálních zjištění inspektorů týkajících se činnosti, resp. pohybu cizinců (Y., Y., H.) nacházejících se v Přípravně a jmenný seznam kontrolovaných osob (cizinců) s uvedením činnosti, kterou vykonávali v průběhu kontroly. Poté je vyhotoven přepis poskytnutých písemných součinností a shrnut podstatný obsah dokumentace předložené dotčenými společnostmi a jejich vyjádření. Součinnost inspektorátu dále poskytli také zaměstnanec žalobce J. K. a zástupce společnosti

Kačajlo s.r.o. V. K. Inspektorát vyhodnocoval též nákres předmětných prostor pořízený v průběhu kontroly a vlastní poznatky. Závěrem jsou formulována konkrétní kontrolní zjištění [protokol o kontrole ze dne 28. 7. 2022, č. j. 5632/9.71/22-18].

12. Písemné součinnosti, které si inspektorát obstaral na pracovišti žalobce, jsou zachyceny tak, že se jedná o předem předtištěný protokol s otázkami (které nebyly v průběhu komunikace s povinnými osobami nijak upravovány či doplňovány) a ručně je do nich inspektorem dopsána odpověď [poskytnutí součinnosti ze dne 17. 2. 2022]. Mimo jiné je v nich uvedeno:

5. Kdo přiděluje práci pracovníkům jiných firem?

- B.: Co se týká jiných firem, jejich pracovníci dostávají pokyny od oprávněných osob těchto firem, jak konkrétně to dělají, nevím.
- B.: Mistr, který je zrovna na směně, jméno nevím, on přiděluje práci všem cizincům na pracovišti.

7. Kdo rozhoduje o tom, kolik pracovníků jiných firem bude v daný den pracovat na pracovišti? Komu, kdy a jakým způsobem se požadovaný počet pracovníků hlásí?

- B.: O tom, kolik zde bude v konkrétní den cizích pracovníků, si rozhoduje jejich zaměstnavatel na základě objednávky p. K. (má na starosti bezpečnost a smluvní zajištění služeb).
- K.: Práci rozdělují ke stolům mistr směny (pokaždé je to někdo jiný, střídají se). Nevím, jak jim jsou předávány pokyny k práci.
- B.: Podle zadání mistra dostaneme palety se zeleninou nebo ovocem a s holkama se domluvíme, co která budeme dělat, rozdělíme si pozice u konkrétního stolu.

9. Jakou práci pracovníci zde na pracovišti vykonávají? Dělají pracovníci jiných firem stejnou práci jako zaměstnanci společnosti Hortim? Pokud ne, v čem se jejich práce liší?

- B.: Pracovní náplň kmenových a cizích pracovníků se liší v tom, že kmenoví dělají práce související s nákupem a prodejem (např. příjem/expedice), cizí pracovníci provádí související práce (třídění, balení).
- R.: Přebírají ovoce a zeleninu, kontrolují vizuální vady. Toto žádný zaměstnanec společnosti Hortim nedělá. Dělají to jen cizinci.
- B.: Já dělám stejnou práci jako všichni zde přítomní cizinci, čistím a vážím přidělené zboží (dnes zázvor).

13. Kdo kontroluje výsledky práce pracovníků jiných firem?

- R.: Zaměstnanci společnosti Hortim kontrolují výsledky práce (tj. roztríděné bedny ovoce a zeleniny) cizinců.
- B.: Práci kontroluje mistr směny a někdy, pan R. (T.?)

18. Mají zde zaměstnanci jiných firem nějaké koordinátory? Pokud ano, jak často jsou tito koordinátoři zde na pracovišti a co zde dělají? Jak se jmenují?

- B.: Pokud je mi známo, jsou tu koordinátoři, ale detaily nevím, toto řeší p. K.
- R.: V tuto chvíli tady žádní koordinátoři nejsou. Neznám je jménem. Nevím, jak často tady bývají. Přijedou sem a zase odjedou, nepracují tady.

13. Proti protokolu o kontrole podal žalobce obsáhlé námitky. Zejména kriticky okomentoval písemně poskytnutou součinnost ze strany svých zaměstnanců; některá jejich tvrzení

doplnil či rozporoval. Namítal, že pokládané otázky byly neadresné, byly pro všechny stejné, přičemž řada z dotazovaných osob pracuje na úplně jiném než kontrolovaném úseku, kde jsou ovšem taktéž angažováni cizinci, takže došlo k záměnám či nepřesnostem, které je třeba vyjasnit [námitky žalobce ze dne 16. 8. 2022].

14. Námitky žalobce proti protokolu o kontrole inspektorát zamítl. K argumentaci týkající se poskytnutých součinností uvedl, že tento institut slouží k objasnění toho, proč a za jakým účelem se fyzické osoby na kontrolovaném pracovišti nacházejí. Poukázal na to, že je na dotazované osobě, co odpoví, přičemž následně je jí zápis předán k přečtení a podepsání s prohlášením, že s textem souhlasí a nežadá oprav [vyřízení námitek ze dne 9. 9. 2022, č. j. 5632/9.71/22-21].
15. V rámci přestupkového řízení byly provedeny důkazy řadou listin uvedených pod body 1) – 47) protokolu ze dne 31. 5. 2023, č. j. 13691/9.30/23-7. Mimo jiné se jednalo o protokol o kontrole, záznam o zjištění na místě, dále dokumentaci k dodavatelským společnostem, včetně jejich vyjádření, a dohody o provedení práce s cizinci. V reakci na tento úkon žalobce následně učinil návrh na provedení dalších důkazů, a to zejména výslech svědků B., K., K., K., R. a K. (ti, kteří poskytli součinnost) a dalších svědků S., D., H., B., A. a V. Každý tento návrh přitom žalobce individuálně odůvodnil konkrétními skutečnostmi a předložil tvrzení, která by měl jejich výslech prokázat. Ta se měla týkat faktického fungování pracoviště, především střediska Přípravná [návrh žalobce na provedení důkazů ze dne 15. 6. 2023]. Těmto návrhům žalobce inspektorát nevyhověl. Konstatoval, že vznesené důkazní návrhy jsou nadbytečné, případně již byly v řízení provedeny [vyrozumění o ukončení dokazování a výzva k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 10. 7. 2023, č. j. 13691/9.30/23-10].
16. Inspektorát v prvostupňovém správním rozhodnutí mimo jiné uvedl, že se zabýval navrženými výslechy svědků za účelem prokázání konkrétního způsobu výkonu práce na pracovišti žalobce (pokud jde o spolupráci s dodavatelskými společnostmi, organizaci práce, řízení osob a odlišitelnost zboží). Tyto neprovedl, protože naznal, že v rámci kontroly a navazujícího přestupkového řízení shromáždil dostatek důkazů, na nichž založil zjištění o faktické činnosti na pracovišti žalobce bez jakýchkoli důvodných pochybností. Další dokazování proto dle inspektorátu není třeba. Navíc R. B., J. K., V. K. a T. R. za tímto účelem již poskytli součinnost (str. 48). Výslech J. K. a V. K. pak inspektorát odmítl také proto, že správnost svých výpovědí potvrdili vlastními podpisy na listině o písemné součinnosti (str. 49). Inspektorát v rámci svých úvah o vině žalobce uvedl, že je povinen vycházet z faktického stavu a skutečného způsobu výkonu činnosti (nikoliv ze smluvní dokumentace). Svá zjištění o faktickém stavu inspektorát opřel zejména o informace poskytnuté mu v rámci součinnosti od M. B., A. S., R. K., L. K., V. K., J. K. a T. R. Na jejich výpovědi přitom opakovaně odkazoval také v mnoha dalších aspektech svého odůvodnění (zejména str. 53). Sdělení těchto osob považoval za věrohodná, neboť dle něj vypovídaly jasně, srozumitelně a spontánně. Právě takovým důkazům je třeba přiznat důkazní sílu, navíc si navzájem neodporují. Dále inspektorát vysvětlil, proč neuvěřil tvrzením vysloveným v rámci součinnosti od J. K. a V. K. (str. 52).
17. V odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí žalobce opětovně rozporoval tvrzení svých zaměstnanců učiněná při podání součinnosti. Z jejich výpovědí dle něj není zřejmé, k jakému konkrétnímu pracovišti se vyjadřovali. Mnozí zmiňují, že něco zařizoval „mistr“, aniž však uvádějí jeho jméno; inspektor se ovšem na totožnost této osoby nikdy nezeptal. Stejně tak se dotazovaných nezeptal, zda skutečně pracují na relevantním místě

označovaném jako Přípravna. Jelikož nebyly žalobcem navrhované osoby vyslechnuty, předložil čestná prohlášení J. K., T. R., L. K., L. V. a navrhl je k důkazu. Žalobce opakovaně namítal, že nejsou prokázány skutečnosti, ke kterým navrhoval svědecké výpovědi označených osob, a upozorňoval, že na nich trvá.

18. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v zásadě toliko odkázal na odůvodnění inspektorátu. Ve své argumentaci hájící závěry prvostupňového správního rozhodnutí výslovně odkázal na poskytnuté součinnosti J. K., L. K., A. S. a R. K. Tato jejich vyjádření lze dle žalovaného použít i pro posouzení organizace práce na středisku Přípravna, i když na něm nepracovali. Žalobcem předložená čestná prohlášení nepovažoval za věrohodná, protože jsou v rozporu s poskytnutou součinností těchto osob. K návrhu žalobce na provedení dalších důkazů konstatoval, že skutkový stav byl již bez důvodných pochybností zjištěn; další důkazy navíc nemohou mít takovou vypovídací hodnotu jako důkazy získané přímo v rámci kontroly, protože je neprovedl.

III.B) Povaha poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu

19. Žalobce v žalobě mimo jiné namítá, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a správní orgány měly provést jím navržené dokazování. V této souvislosti argumentuje (podrobněji zejména v replice) tím, že aby správní orgány mohly založit svá skutková zjištění na sděleních jeho zaměstnanců poskytnutých v rámci součinnosti v průběhu kontroly, musely by provést dokazování svědeckým výsledkem těchto osob. Touto výtkou žalobce se soud zabýval nejprve, neboť žalobci lze přisvědčit v tom, že správní orgány skutečně založily svá (pro tuto věc relevantní) skutková zjištění o faktickém fungování pracoviště žalobce převážně na základě tvrzení vyslovených při poskytnutí součinnosti v režimu § 8 písm. f) kontrolního řádu. Žalobce přitom v průběhu přestupkového řízení opakovaně navrhoval výslech těchto (a také dalších) osob, který považoval za nezbytný pro řádné zjištění skutkového stavu, čemuž však správní orgány pro nadbytečnost nevyhověly.
20. Dle § 8 písm. f) kontrolního řádu je kontrolující oprávněn *vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly*.
21. Nejprve je třeba předeslat, že jako důkazní prostředek nelze užít záznam o podání vysvětlení (§ 137 odst. 4 správního řádu, rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2016, č. j. 4 As 152/2016-37, ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 As 112/2016-30). Záznam o podání vysvětlení poskytuje správnímu orgánu toliko předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu (rozsudky NSS ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 3/2018-75, ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS) a slouží např. pro hodnocení věrohodnosti jiných důkazů (rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 180/2016-34, č. 3488/2016 Sb. NSS, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS). Nelze z něj proto dovozovat skutková zjištění, avšak jeho obsah se může promítnout do hodnocení ostatních důkazů (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 Ads 208/2019-33). Z jeho povahy tedy vyplývá, že se nemůže jednat o jediný podklad pro rozhodování (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31). Čtením jeho obsahu nelze ve správním řízení nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi (rozsudky NSS č. j. 1 As 34/2010-73 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, nebo ze dne 22. 11. 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).
22. Následně NSS v několika svých rozhodnutích dovodil, že závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na vyjádření osob učiněná v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo učiněná jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě. Tyto formy součinnosti sice

představují podklady pro rozhodnutí správních orgánů, jedná se však o jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Sdělení zde obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Uvedenými úkony je toliko zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoli prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24). Byť tedy protokol o kontrole sám o sobě není vyloučen jako důkaz ve správním řízení (rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, či ze dne 21. 4. 2021, č. j. 6 As 227/2020-53), neznamená to, že by v něm zaznamenané výpovědi učiněné v rámci kontroly bylo možné jeho prostřednictvím provádět jako důkaz (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30).

23. NSS proto konstatoval, že pokud obviněný z přestupku dostatečně projeví svůj nesouhlas s vyjádřeními osob poskytnutými v rámci součinnosti, jsou správní orgány povinny provést svědecké výslechy; to však platí jen tehdy, pokud mají předchozí vyjádření těchto osob představovat stěžejní podklad pro závěr o vině za spáchání přestupku (tedy v případě, kdy by bez těchto vyjádření závěry správních orgánů důkazně neobstály). Jestliže za takovéto situace správní orgány navržené výslechy svědků neprovedou, nemohou procesně využít ani vyjádření získaná v rámci poskytnutí součinnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30).
24. Překvapivost kontroly (a s tím související nepřipravenost osob na vyjádření) přitom dle NSS nemůže být argumentem odůvodňujícím neprovedení svědeckých výpovědí. Tento aspekt totiž hraje roli např. při hodnocení věrohodnosti výpovědí, pokud by se vyjádření získaná při poskytnutí součinnosti lišila od pozdější svědecké výpovědi. Ze skutečnosti, že dotčené osoby dopředu nevěděly, že se jich budou kontroloři na místě dotazovat, však nelze dovozovat, že pravdivé jsou pouze odpovědi na překvapivé dotazování; současně nelze tvrdit, že nepravdivé budou všechny odpovědi poskytnuté při výslechu, ke kterému byl svědek dopředu řádně předvolán (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30). Důvodem pro neprovedení navržených výslechů svědků pak dle NSS nemůže být ani argumentace jejich nadbytečnosti. Jestliže v případě nesouhlasu obviněného s úplností zjištěného skutkového stavu a jeho hodnocením (zpochybněním viny za spáchané přestupky) nemohou správní orgány bez provedení výslechů založit své závěry toliko na zjištěných získaných v rámci poskytnuté součinnosti, pak tento důkazní návrh nelze považovat za nadbytečný. K takovému návrhu nelze přistupovat jako k návrhu na zopakování výslechů. Vyjádření osob v rámci poskytnutí součinnosti totiž není výsledkem svědků, jemuž by obviněný byl přítomen a mohl svědkům pokládat otázky; z tohoto důvodu nelze neprovedení výslechů odůvodňovat jejich zopakováním a od toho odvíjet závěr o jejich nadbytečnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30).
25. Současně je však třeba upozornit, že judikatura NSS taktéž dovodila, že lze dokazovat i protokolem o kontrole, a to za situace, kdy osoby vyjadřující se při kontrole nebyly ve správním řízení vyslechnuty. To je možné za předpokladu, že nebyl zpochybněn obsah protokolu v podaných námitkách, účastník řízení byl nečinný a důkaz protokolem o kontrole byl proveden za účasti účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28).
26. NSS řešil také situaci, kdy právě především ze sdělení kmenových zaměstnanců v rámci poskytnutí součinnosti v režimu § 8 písm. f) kontrolního řádu plynula nezbytná skutková zjištění o každodenní činnosti pracovníků dodavatelských společností a způsobu jejich řízení; obviněný přitom navrhoval provést výslechy těchto zaměstnanců dané společnosti,

čemuž nebylo vyhověno a NSS takový přístup akceptoval. Konstatoval, že tito zaměstnanci se již vyjádřili v rámci poskytnutí součinnosti při kontrole pracoviště. Obviněný sice proti kontrolním zjištěním podal námitky, které ovšem oblastní inspektorát zamítl. Obviněný neuvedl, jaké nové informace by mohly provedené výsledky do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole pracoviště vnést; jejich provedení by proto bylo nadbytečné, neboť zjištěný skutkový stav byl dostatečně prokázán (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21). Ve výše odkazovaném rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, pak NSS právě ve vztahu k tomuto rozhodnutí vyslovil, že nejsou vzájemně rozporná. Odlišuje je totiž skutková okolnost, jak dostatečně obviněný vyjevil svůj nesouhlas s vyjádřením osob v rámci poskytnuté součinnosti, jakým způsobem navrhl výsledek těchto osob jako svědků a zda pochybení spočívající v neprovedení těchto výsledků vedlo v daném konkrétním případě k závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, či nikoliv.

27. Zdejší soud tedy interpretuje shora předestřenou judikaturu NSS v jejím vzájemném kontextu tak, že nestanoví zcela kategorický požadavek, že by vždy bez dalšího bylo nezbytné vyhovět žádosti obviněného o provedení svědeckých výsledků těch osob, které předtím poskytly svou součinnost v rámci probíhající kontroly postupem podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Je tomu tak jen za splnění určitých podmínek.
28. Zaprvé, obviněný předně musí „dostatečně“ projevit svůj nesouhlas s vyjádřeními osob poskytnutými v rámci součinnosti, tedy nezůstat nečinný a zpochybnit obsah kontrolního protokolu v podaných námitkách. V rámci hodnocení „dostatečnosti“ takového nesouhlasu obviněného má přitom být podle zdejšího soudu posuzována nejen formální stránka (zda obviněný svůj postoj projevil odpovídajícím procesním způsobem), ale také materiální aspekt jeho počínání, tedy zda obviněný vyjádření povinných osob rozporuje z nějakého konkrétního, plausibilního důvodu. Je tudíž třeba v jednotlivých případech individuálně posuzovat a rozlišovat, zda kontrolovaná osoba paušálně (ne)brojí proti všem postupům a závěrům kontrolních orgánů (tzv. „z principu“), aniž však předkládá dostatečně určité precizovanou argumentaci, v čem přesně tkví dle jejího přesvědčení nesprávnost dosavadních kontrolních zjištění učiněných na základě poskytnutých součinností a zejména proč. Pokud však obviněný namítá konkrétní skutečnosti, které má jím navrhovaný výsledek svědků prokázat, a to za účelem vyvrácení přesně identifikovaných kontrolních zjištění, pak skutečně v zásadě nelze tomuto důkaznímu návrhu nevyhovět s odkazem na již poskytnutou součinnost ze strany týchž osob.
29. Zadruhé, povinnost správních orgánů provést svědecký výsledek osob, které mu již dříve poskytly svou součinnost, dopadá pouze na situace, kdy mají tato předchozí vyjádření představovat stěžejní podklad pro závěr o vině za spáchání přestupku (tedy pokud by bez těchto sdělení povinných osob závěry správních orgánů důkazně vůbec neobstály). Provedení výsledku svědků tudíž není nezbytné tehdy, pokud rozhodná skutková zjištění samostatně plynou také z jiných důkazů (listin, vlastních kontrolních zjištění uvedených v protokolu o kontrole). Stejně tak je dle zdejšího soudu podstatné, zda jsou jednotlivá sdělení osob zaznamenaná v protokolu o kontrole zcela bezrozporná, vzájemně se potvrzují a jestli mají oporu taktéž v dalších provedených důkazech. Tato skutečnost totiž může mít vliv na nezbytnost i rozsah případného dalšího dokazování výsledky svědků. V případě, že o skutkovém stavu existují relevantní pochybnosti (zejména pokud sdělení osob poskytujících součinnost jsou neurčitá, nejasná či vzájemně rozporná), pak je nezbytné i s ohledem na naplnění zásady *in dubio pro reo* provést důkazní návrhy obviněného na výsledek těchto osob. Jinak by totiž nebylo možné učinit závěr o dostatečně zjištěném skutkovém stavu bez důvodných pochybností.

30. Zdejší soud tedy uzavírá své úvahy nad důkazní hodnotou sdělení poskytnutých v rámci součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu tak, že je nezbytné vždy na základě individuálních okolností každé věci posuzovat, zda jednoznačnost skutkových zjištění zaznamenaných v protokolu o kontrole a kvalita (racionálnost a odůvodněnost) jejich popírání ze strany obviněného umožňuje, aby správní orgány své závěry opřely zejména o poskytnutou součinnost, či nikoliv.

III.C) Nedostatky skutkových zjištění

31. Právě shora předestřeným prizmatem soud nahlížel na nyní projednávanou věc. V průběhu kontroly probíhající na pracovišti žalobce poskytli inspektorátu součinnost zaměstnanci R. K., T. R., J. K., V. K., R. B., A. S., L. K. a brigádnice M. B.; následně součinnost poskytli také J. K. a V. K. Žalobce proti kontrolním zjištěním inspektorátu založeným zejména na sděleních těchto osob brojil v námitkách proti protokolu o kontrole [formální podmínka je splněna]. Někteří jejich konkrétní tvrzení rozporoval odůvodněnými výhradami a dále namítal především to, že řada z dotazovaných pracuje na úplně jiném než kontrolovaném úseku. V průběhu přestupkového řízení pak žalobce učinil výslovný návrh na provedení dalších důkazů, a to zejména výslechu svědků již poskytnuvších součinnost R. B., J. K., V. K., J. K., T. R. a L. K. a také dalších svědků; každý tento návrh přitom individuálně odůvodnil konkrétními tvrzeními, která by měl jejich výslech prokázat [také materiální podmínka je splněna]. Inspektorát těmto jeho návrhům nevyhověl pro nadbytečnost s tím, že již má bez jakýchkoli důvodných pochybností dostatečně zjištěn skutkový stav o fakticitě činnosti na pracovišti žalobce. Odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je však z hlediska toho, jakým konkrétním způsobem fakticky probíhal výkon činnosti na pracoviště žalobce (tj. spolupráce s dodavatelskými společnostmi, organizace práce, řízení nekmenových zaměstnanců a odlišitelnost zboží) založeno právě zejména na poskytnuté součinnosti osob, jejichž výslechu se žalobce dožadoval [součinnost byla základem skutkových zjištění]. Nadto inspektorát bez dalšího argumentoval tím, že R. B., J. K., V. K. a T. R. již své stanovisko jednou sdělili v rámci poskytnuté součinnosti [argumentaci nadbytečností „opakování“ vypovědí jako důvod pro neprovedení výslechu však vyvrátil NSS]. Žalovaný následně mimo jiné konstatoval, že další žalobcem navrhované důkazy *a priori* nemohou mít takovou vypovídací hodnotu jako poznatky získané přímo v rámci kontroly [také argumentaci „překvapivostí“ kontroly NSS nepovažoval za dostatečný důvod pro neprovedení výslechu].
32. Za této situace nelze než dospět k závěru, že správní orgány dostatečně nezjistily relevantní skutkový stav věci nezbytný pro uznání žalobce vinným z vytýkaného přestupku. Ze sdělení poskytnutých v rámci součinností totiž správní orgány nemohly vycházet pro jejich kvalifikované popření žalobcem. Ostatní provedené důkazy pak rozhodně nejsou, právě bez jejich spojení s výpověďmi zaměstnanců žalobce (respektive pracovníků dodavatelských společností), dostačující pro řádné zjištění skutkového stavu. Povinností správních orgánů tedy bylo tyto osoby vyslechnout jako svědky v rámci dokazování v průběhu přestupkového řízení a až následně případně vyhodnotit věrohodnost takovýchto výpovědí v kontextu dřívějších tvrzení těchto osob učiněných v průběhu kontroly. Napadené rozhodnutí tedy z tohoto důvodu nemůže obstát.
33. Soud přitom zdůrazňuje, že se v projednávaném případě z jeho strany rozhodně nejedná o nějaký formalistický požadavek v situaci, kdy by byl zjištěn skutkový stav bez důvodných pochybností. Právě naopak, řada skutkových zjištění inspektorátu a s nimi související argumentace je podle přesvědčení soudu nedostatečná a vyžaduje další doplnění. Značná část

těchto nedostatků přitom má původ právě v neprovedení svědeckých výsledků v přestupkovém řízení. Aniž by soud jednání žalobce jakkoli hodnotil po věcné stránce, níže uvádí nejzávažnější nedostatky ohledně zjišťování skutkového stavu věci, které po prostudování správního spisu shledal.

34. Ve vztahu ke sdělením poskytnutým inspektorátu v rámci vyžádané součinnosti správní orgány výslovně konstatovaly, že považují za nevěrohodné (toliko) výpovědi J. K. a V. K., protože jsou v rozporu se spontánními, srozumitelnými a věrohodnými tvrzeními osob vyslovenými bezprostředně v průběhu kontroly (str. 52 prvostupňového správního rozhodnutí). Soud však akcentuje, že také R. B. poskytoval inspektorátu svou součinnost přímo na pracovišti žalobce (nikoliv dodatečně), ovšem mnohá jeho sdělení zásadně neodpovídají skutkovým zjištěním učiněným správními orgány. R. B. totiž v rámci své součinnosti např. uvedl, že pracovníci jiných firem dostávají pokyny od oprávněných osob těchto firem; o tom, kolik bude v konkrétní den pracovat cizích pracovníků, si rozhoduje jejich zaměstnavatel; kmenoví zaměstnanci dělají příjem/expedici zboží, kdežto cizí pracovníci provádí třídění a balení; na pracovišti se vyskytují koordinátoři dodavatelských společností. Správní orgány se však s těmito jeho výpověďmi nijak nevypořádávají, resp. o jeho osobě v rámci posuzování skutkového stavu zcela „mlčí“ (nevysvětlují, proč jeho sdělením neuvěřily).
35. Soud se neztotožňuje ani s tím, že tvrzení sdělená dalšími dotázanými osobami jsou skutečně jednoznačná, srozumitelná a bezrozporná, jak předestírají správní orgány. Žalobce rozporuje například zjištění správních orgánů, že pracovníci dodavatelských společností podléhali řízení jeho vlastních zaměstnanců. K této problematice M. B. uvedla, že jí práci zadává „mistr, který je zrovna na směně“, přičemž palety se zeleninou nebo ovocem dostane „podle zadání mistra“; její práci kontrole „mistr směny a někdy pan R.“. R. K. uvedl, že cizincům práci „rozděluje ke stolům mistr směny (pokaždé je to někdo jiný, střídají se)“. Ani jeden z nich však v průběhu celé své výpovědi nedefinuje pozici „mistra“; inspektoři se přitom neptají, zda je tím myšlen zaměstnanec žalobce, nebo osoba pověřená ze strany dodavatelské společnosti. R. B. přitom uvedl, že „pracovníci jiných firem dostávají pokyny od oprávněných osob těchto firem“ a zmínil, že na „pracovišti se vyskytují koordinátoři dodavatelských společností“, což potvrdil také T. R., když konstatoval, že v danou chvíli na pracovišti žádní koordinátoři dodavatelských společností sice nejsou, ale „přijedou sem a zase odjedou“. Skutečnost, že jsou pracovníci dodavatelských společností řízeni jejich vlastními koordinátory uvedli také J. K. a V. K. Za této situace je podle soudu pouhou spekulací si domýšlet, že M. B. a R. K. museli při svých výpovědích za „mistry“ nutně považovat právě zaměstnance žalobce. Ačkoliv sdělení jiných osob by to mohly naznačovat, nelze hovořit o tom, že by tvrzení všech osob poskytujících součinnost byla v tomto ohledu jednotná a jednoznačná.
36. Dále žalobce rozporuje skutkové zjištění, že se na jeho hlavní činnosti podíleli i pracovníci dodavatelských společností. K náplni práce zaměstnanců dodavatelských společností T. R. uvedl, že tito „přebírají ovoce a zeleninu, kontrolují vizuální vady. Toto žádný zaměstnanec společnosti Hortim nedělá. Dělají to jen cizinci“; M. B. konstatovala, že dělá „stejnou práci jako všichni zde přítomní cizinci, čistím a vážím přidělené zboží“. R. B. pak uvedl, že „kmenoví dělají práce související s nákupem a prodejem (např. příjem/expedice), cizí pracovníci provádí související práce (třídění, balení)“. Pokud jde o tvrzení J. K., V. K., L. K. a A. S., soud musí přisvědčit žalobci v tom, že ti (i dle jejich vlastní výpovědi) jsou pracovně zařazeni jinak; vykonávají svou činnost na jiných střediscích, než je Přípravna, v níž mají pronajaté prostory dodavatelské společnosti. Soud považuje za racionální a akceptovatelnou výhradu žalobce,

že výpovědi těchto zaměstnanců se mohly týkat fungování právě těchto jejich vlastních pracovních středisek, na nichž byli oni sami zařazeni. Ostatně inspektoři se zaměstnanců žalobce například ptali, zda pracují „zde na pracovišti“ i pracovníci jiných firem (otázka č. 3). Všechny otázky přitom obsahují toliko termín „pracoviště“, aniž je specifikováno, na jaký úsek je povinná osoba tázána. Dle soudu je přitom třeba připustit, že pokud je takto formulovaná otázka položena zaměstnanci jiného pracoviště, než ohledně nějž se provádí šetření, může být odpověď na ni poskytnutá značně zavádějící. Přisvědčit je třeba také příkladu uváděnému žalobcem, kdy J. K. konstatoval, že na „daném pracovišti“ sice mají agenturní pracovníky, ale většinou „zde“ pracují kmenoví zaměstnanci žalobce. Kdyby bylo hovořeno konkrétně o Přípravě, pak je takové tvrzení v rozporu se zjištěními samotného inspektorátu. Stejně tak je pravdou, že osoby poskytující součinnost ve svých odpovědích užívají obecně termínu „cizinci“. Žalobce však upozornil na to, že na jiných jeho střediscích taktéž pracují cizinci, kteří jsou ovšem jeho vlastními zaměstnanci; ty tedy pochopitelně využívá k výkonu své hlavní činnosti. Soud tudíž shledává důvodnou výhradu žalobce, že hovoří-li osoby poskytující součinnost o „cizincích“, nemusí se nutně jednat o pracovníky dodavatelských společností.

37. Právě za účelem vyjasnění zejména výše predestinovaných rozporů a případného vyvrácení žalobcem formulovaných pochybností bylo nezbytné žalobcem navržené osoby vyslechnout jako svědky, na sporné skutečnosti se doptat a umožnit žalobci klást jim otázky.
38. Soud však identifikoval také další podstatné nedostatky související se zjišťováním skutkového stavu v dané věci. Žalobce již ve správním řízení tvrdil, že třídění a přebalování ovoce a zeleniny není službou, kterou by poskytoval automaticky všem svým odběratelům, neboť řada z nich o tuto službu nestojí (buďto ji vůbec nepotřebují, nebo jsou schopni si ji zajistit vlastními prostředky); jedná se tedy z jeho strany o nabídku určitého nadstandardního servisu, i bez něhož by ovšem byl schopen nadále vykonávat svou podnikatelskou aktivitu. Žalobce zdůrazňuje, že se jedná o činnost velmi nárazovou a těžko odhadnutelnou, neboť o ni projevují zájem pouze někteří odběratelé, jen v určitých obdobích a u některého zboží. Správní orgány však i přes takto uplatněnou racionální argumentaci neprovedly zhola žádné dokazování k této otázce, zejména k rozsahu aktivit žalobce spočívajících v třídění a přebalování ovoce a zeleniny (dle něj vedlejší činnost) ve vztahu k rozsahu jeho tvrzené hlavní náplně podnikání. Inspektorát k tomu uvedl, že nemá žádné pochyby o tom, že se v případě těchto činností *„jedná o hlavní činnost v rámci podnikání obviněného, nikoli o doplňkovou činnost, jak tvrdil obviněný, a že činnost spočívající v naskladňování, vychystávání a nakládání zboží a expedice ani nebyla vyčleněna, když tuto rovněž zajišťovali zaměstnanci obviněného“* (str. 55 prvostupňového správního rozhodnutí); žalovaný v tomto ohledu pomlčel. Inspektorát tedy svůj kategorický závěr o „jednotné povaze“ veškeré činnosti žalobce nepodepřel žádným skutkovým zjištěním. Aniž by soud předjímal, zda se v případě třídění a přebalování ovoce a zeleniny skutečně může jednat o toliko vedlejší činnost, považuje za nezbytné, aby správní orgány před komplexním posouzením této otázky měly nejprve postaveno najisto, s jakou pravidelností, předvídatelností a v jakém rozsahu tvrzená vedlejší činnost žalobce probíhá. Skutečnost, že se k této problematice již určitým způsobem vyjádřil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 26. 4. 2022, č. j. 29 Ad 1/2020-54, nezbavuje správní orgány povinnosti učinit v projednávané věci vlastní individuální skutkové poznatky, obzvláště pokud žalobce proti takovému zjištění uplatnil smysluplnou námitku. Nelze odhlédnout od skutečnosti, že krajský soud své hodnocení učinil toliko v související věci (tj. nikoliv v dané konkrétní

věci), ve které mohl být skutkový stav zjištěn odlišně. Nadto argument inspektorátu tím, že naskladňování, vychystávání a nakládání zboží a expedice nebylo vyčleněno, je dle soudu zcela nepřipadný, neboť sám inspektorát na jiném místě uvedl, že „zaměstnanci obviněného provádějí pouze naskladňování, vychystávání a nakládání zboží a expedici“, přičemž činnosti třídění, čištění a balení ovoce a zeleniny zaměstnanci obviněného neprovádí (str. 53 prvostupňového správního rozhodnutí).

39. Dále žalobce již v námitkách proti protokolu o kontrole tvrdil, že každý stůl v hale (Přípravná), který byl pronajat dodavatelským společností, je označen číslem uprostřed manipulační plochy. Inspektorát učinil skutkové zjištění, že pracovní stoly nebyly nijak označeny (str. 53 prvostupňového správního rozhodnutí), ovšem na základě fotografií, na nichž jsou plochy předmětných stolů zastavěny bednami se zbožím, a tudíž místo tvrzeného výskytu označení není viditelné. Inspektorát se přitom v průběhu kontroly na označení daných stolů žádné z osob poskytujících součinnost neptal. Žalovaný následně v napadeném rozhodnutí (a obdobně taktéž ve vyjádření k žalobě) argumentuje tím, že žalobcem tvrzený způsob označení stolů je nepoužitelný pro zaměstnance v rámci výkonu práce tak, aby se na základě něj mohli orientovat a vykonávat práci odděleně. Soud má za to, že správní orgány pochybily, pokud i přes konkrétní argumentaci žalobce odmítly provést jím navrhované svědecké výpovědi mimo jiné za účelem objasnění toho, zda a jak byly stoly označovány. Rozhodně totiž nemůže správní orgán v přestupkovém řízení učinit kategorické zjištění o tom, že stoly nebyly nijak jednoznačně identifikovány, pakliže žalobcem tvrzené označení na místě, které není z podkladů rozhodnutí viditelné, nelze vyloučit. Argumentace žalovaného tím, že by takové označení stejně nemohlo být dostatečné, je přitom podle soudu předčasná. Samozřejmě je pravdou, že ne každé umístění čísla na pracovní plochu by představovalo její dostatečně efektivní, funkční a smysluplné označení. Pro závěr zastávaný žalovaným by však bylo nejprve nezbytné zjistit k tomu relevantní okolnosti, např. jestli bylo tvrzené označení trvalé a neměnné, zda měly všechny stoly stále stejné číslo, které na nich bylo připevněno permanentně (tudíž i na začátku pracovní doby, kdy mohly být tyto plochy prázdné), jestli se měnila jejich poloha, či zda mohli být pracovníci dodavatelských společností na určité rozdělení „zvyklí“.
40. Stejně tak jsou zcela nedostatečná skutková zjištění, resp. neodůvodněné skutkové závěry správních orgánů, týkající se rozlišitelnosti jednotlivých druhů zboží. Žalobce již v průběhu kontroly namítal, že každé jeho zboží je označeno specifickým kódem, na jehož základě lze určit nejen o jaký typ zboží se jedná, ale také evidovat jeho pohyb nebo činnosti, které jsou s ním vykonávány. Inspektorát dospěl ke skutkovému zjištění, že žalobce nedisponoval žádným systémem, který umožňuje rozlišit, jaká služba mu byla poskytována konkrétními dodavateli. O předmětný systém kódů na zboží se však vůbec nezajímal. V rámci poskytované součinnosti se nedotazoval zaměstnanců žalobce, jak je tento systém v praxi používán. Stejně tak neprovedl žádné praktické šetření, aby si zjistil (ověřil), co všechno tento systém „umí“; která data a jakým způsobem eviduje či v jaké podobě je schopen poskytnout výstupy. Bez těchto zjištění však nebyly správní orgány schopny odpovědně posoudit, zda žalobcem poukazovaný systém kódů mohl sloužit k jím tvrzenému účelu (odlišitelnosti zboží stejného druhu, a tedy i služeb poskytovaných jednotlivými dodavateli), či nikoliv. Žalobce nepopírá zjištění inspektorátu, že bedny, s nimiž zaměstnanci dodavatelských společností pracovali, nebyly vizuálně identifikovány názvem dodavatelské společnosti či konkrétního pracovníka, nýbrž byly toliko označeny specifikací ovoce a zeleniny. Žalobce však tvrdí, že takové označení ani nebylo nezbytné, neboť měl jiný způsob, jak dosáhnout téhož účelu. Jelikož správní orgány tuto racionálně tvrzenou

alternativu zcela ignorovaly a neučinily ohledně ní žádná zjištění, nelze bez dalšího akceptovat skutkový závěr, že žalobce žádným odpovídajícím systémem nedisponoval. Žalovaný následně po předložení fotografie se štítkem zboží (který jednoznačně zahrnuje také čárový kód [str. 8 odvolání žalobce]) konstatoval, že ani tento důkaz neodporuje tvrzení inspektorátu, že bedny nebyly identifikovány názvem společnosti či pracovníky. Tato argumentace se však zcela míjí s námitkami žalobce, neboť jak shora uvedeno, žalobce ani netvrdí, že by tomu tak bylo. Konstrukce žalovaného, že jelikož doložení kódového označení zboží nevyvrací závěr inspektorátu o absenci slovní identifikace, tak se touto obhajobou žalobce dále nebude zabývat, je naprosto neudržitelná. Opětovně, soud ani v tomto případě rozhodně nepředepisuje, že systém takového kódového označení, jaký je užíván u žalobce, je schopen vést k efektivnímu rozlišení toho, která dodavatelská společnost pracovala s jakým druhem zboží. Pro závěr zastávaný správními orgány, že tomu tak není, je ovšem nejprve nezbytné zjistit k tomu relevantní okolnosti. Soud proto taktéž nepředjímá možná skutková zjištění ohledně toho, zda byl žalobcem tvrzený systém skutečně využíván, a to již při zadávání objednávek dodavatelským společností.

41. S ohledem na všechny shora vytčené nedostatky je nutno uzavřít, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí (který aproboval potvrzením prvostupňového správního rozhodnutí) vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění, resp. zjištěný skutkový stav místy nemá oporu ve správním spisu (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Krajský soud přitom nemohl v dané věci aktivitu správních orgánů nahradit, neboť by to v důsledku řady popsanych nedostatků vyžadovalo excesivní dokazování v řízení před soudem.
42. S ohledem na charakter zjištěného pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu se soud vůbec nezabýval žalobními námitkami brojícími proti právnímu posouzení věci. Přezkum subsumpce nedostatečných skutkových zjištění pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku by byl předčasný.

IV. Shrnutí a náklady řízení

43. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V tom bude žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány doplní dokazování tak, že zejména provedou svědecké výslechy těch žalobcem navržených osob, jejichž výpověď může být relevantní pro řádné zjištění skutkového stavu. Tímto postupem odstraní nejasnosti, které v dosavadních vyjádřeních zaměstnanců žalobce existují. Žalovaný (případně inspektorát) v dalším řízení také učiní dostatečná skutková zjištění ohledně: charakteru činnosti, kterou žalobce označuje za vedlejší (třídění a přebalování ovoce a zeleniny); číselného označování stolů, které měly být na pracovišti žalobce pronajaty dodavatelským společností; fungování systému kódového označení zboží a jeho funkcionalit. Teprve po takto provedeném doplnění dokazování bude možné přistoupit k právnímu hodnocení zjištěného skutkového stavu.
44. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupkyně žalobce. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 406/2021 Sb. (tj. znění

účinném k okamžiku poskytnutí úkonů právní služby) za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož zástupkyně žalobce vykonává advokacii jménem společnosti, která je plátcyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2 142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. ledna 2025

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu