



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **ASEI Co. s. r. o.**, se sídlem Parková 295/9, Dolní Měcholupy, Praha 10, zastoupená advokátkou JUDr. Lenkou Vincencovou, se sídlem Javornického 138, Vysoké Mýto, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2021, č. j. 3767/1.30/21-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2024, č. j. 10 Ad 1/2022 - 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně v roce 2017 zaměstnávala zahraniční pracovníky vietnamské státní příslušnosti, kteří u ní byli oprávněni pracovat buď na základě pobytového oprávnění, zaměstnanecké karty nebo povolení k zaměstnání. Příslušné doklady opravňovaly zaměstnance vykonávat práci svářečů na pracovišti žalobkyně v Hradci Králové nebo v Chrudimi, v rozhodné době ji však vykonávali rovněž v Uničově na pracovišti společnosti UNEX Slévárna s. r. o.

[2] Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj označil počínání žalobkyně za faktický pronájem pracovní síly a za porušení zákazu výkonu nelegální práce. Rozhodnutím ze dne 26. 4. 2021, č. j. 14812/10.30/18-39, ji proto uznal vinnou ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) a g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Za to jí podle § 35 písm. b) a § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uložil pokutu ve výši 517 000 Kč. Přestupků se žalobkyně měla dopustit jednak tím, že umožnila konkrétně vyjmenovaným fyzickým osobám výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, čímž porušila § 89 téhož zákona, a jednak tím, že těmto osobám zastřehně a bez příslušného povolení zprostředkovala zaměstnání ve smyslu § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti, čímž porušila § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

[3] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil toto rozhodnutí v části 1) výroku I tak, že odkaz na § 89 zákona o zaměstnanosti nahradil odkazem na § 89 odst. 1 a 2 téhož zákona a v části 2) téhož výroku jej ve vztahu ke konkrétně vyjmenovaným osobám pro období začínající v první polovině roku 2017 a končící 28. 7. 2017 zrušil a řízení v této části zastavil. Dále výrok I tohoto rozhodnutí změnil i ve výši uložené pokuty tak, že uloženou pokutu snížil na částku 420 000 Kč. Upřesnil rovněž, v jaké lhůtě má žalobkyně uloženou pokutu uhradit. V ostatním odvolání zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud zamítl napadeným rozsudkem. Městský soud v odůvodnění nepřisvědčil žalobní námitce, že se správní orgány nezabývaly cestovními příkazy svědčícími o tom, že nešlo o nelegální výkon práce, nýbrž o pracovní cestu, která je v omezené míře přípustná. Uvedl, že institut pracovní cesty nemůže sloužit k pravidelnému a opakovanému nebo dlouhodobému umožnění výkonu práce cizince na jiném místě a že právě k takovému charakteru výkonu práce správní orgány na základě skutkových zjištění dospěly. Městský soud se s tímto závěrem ztotožnil a s odkazem na listiny evidující výkon práce zaměstnanců žalobkyně poznamenal, že jejich pracovní činnost nebyla po obsahové stránce pracovní cestou, ale běžným, předem kalkulovaným a opakujícím se výkonem práce mimo místo uvedené v povolení. Taková činnost proto nemohla být hodnocena jinak, než jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Pro posouzení věci nebylo podle něj podstatné, zda v Uničově, kde k výkonu práce na jiném místě docházelo, byl nedostatek pracovních sil. Žalobce svým jednáním obcházel povolovací režim, čímž zasáhl do veřejného zájmu na ochraně českého trhu práce. Nedostatek pracovních sil proto nemůže žalobkyni zbavit odpovědnosti za přestupek.

[5] Městský soud neshledal, že by správní orgány nezohlednily vše, co v řízení vyšlo najevo. Skutková zjištění neprokazují tvrzení žalobkyně, že se v předložené věci jednalo o provádění konkrétního díla. Obecně formulovaná úprava vztahů mezi žalobkyní a UNEX Slévárnou naopak svědčí o tom, že se jednalo o spolupráci spočívající v poskytování pracovní síly ve výrobních prostorách této společnosti. Skutečnosti, kterých se žalobkyně dovolávala (pronájem výrobních prostor a prostředků v Uničově, přijatá fakturace poskytnutých ochranných pracovních prostředků) dokládají pouze to, že podmínky práce

pokračování

dotyčných zaměstnanců byly fakticky zajišťovány právě UNEX Slévárnou a že na žalobkyni byly následně přenášeny pouze formálně.

[6] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou zpochybňující použitelnost záznamů o poskytnutí součinnosti sepsaných s cizincem T. N. N. a T. J. V prvním případě neshledal, že by na jeho použitelnost měla mít vliv skutečnost, že inspektorát cizinci neustanovil v rámci kontroly tlumočnicka. Městský soud poukázal na to, že cizinec v záznamu prohlásil, že rozumí a neřádá tlumočnicka, a že nerozuměl části textu pod názvem záznamu (odkazující na dopadající zákonnou úpravu – pozn. NSS). Z uvedeného však podle něj nevyplývá, že by cizinec prohlásil, že neovládá český jazyk, nebo že by již při provádění kontroly bylo zjevné, že cizinec potřebuje tlumočnicka. V podrobnostech pak odkázal na str. 13 odůvodnění rozhodnutí žalovaného, neboť shledal, že žalovaný se touto námitkou dostatečně zabýval a že není nutné jeho důvody opakovat. Použitelnost druhého záznamu pak podle městského soudu nevyklučuje pouhá skutečnost, že T. J. nebyl v řízení vyslechnut jako svědek. Záznam je jedním z podkladů, které v souhrnu poskytují celkový obraz o skutkovém ději, což potvrzuje i judikatura správních soudů, na niž žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí správně poukázal. Použitelnost tohoto záznamu pak neovlivňuje ani to, že T. J. nevěděl, pro kterou firmu zaměstnanci pracují. Podstatné totiž podle něj bylo pouze to, že dotyčný popsal fungování daného pracoviště.

[7] Žalovaný sice podle městského soudu pochybil, pokud připustil, aby výslech třech cizozemských svědků tlumočila osoba v procesním postavení svědka, která navíc ani nebyla zapsána v seznamu tlumočnicků. Toto pochybení však podle něj nemělo vliv na zákonnost závěru o spáchání přestupků, neboť uvedené svědecké výpovědi nebyly jedinými, a ani stěžejními podklady žalobou napadeného rozhodnutí. Ze stejného důvodu pak za nedůvodnou označil i námitku, v níž žalobkyně namítala, že se v řízení nepodařilo předvolat všechny jí navržené svědky. Shromážděné podklady byly pro zjištění skutkového stavu dostačující, a další výsledky zaměstnanců by proto byly nadbytečné. Městský soud označil za procesně použitelný i protokol o kontrole, který byl vyhotoven oblastním inspektorátem práce; stručnost této listiny nezakládá její nepoužitelnost nebo neprůkaznost.

[8] Městský soud se dále zabýval otázkou, kdo řídil a kontroloval práci zaměstnanců žalobkyně. V této souvislosti poukázal na svědeckou výpověď svědka T. D. K, záznam o součinnosti sepsaný s T. J. (vedoucím výrobního týmu UNEX Slévárny), smlouvu o spolupráci, smlouvy o pronájmu výrobních prostor, strojů a zařízení a uzavřel, že pokyny k práci udělovali a práci kontrolovali zaměstnanci UNEX Slévárny, a nikoli žalobkyně prostřednictvím svého zaměstnance.

[9] Za zákonnou městský soud označil i výši pokuty. Uvedl, že správní úvaha žalovaného v tomto ohledu odpovídá zákonným kritériím ukládání správních trestů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že oblastní inspektorát vyslechl bez řádného tlumočení pouze tři z vyslychaných svědků a že nesprávné provedení těchto výpovědí nemá na zákonnost napadeného rozsudku vliv. Naopak se domnívá, že otázka, zda tyto svědecké výpovědi byly jedinými či stěžejními podklady rozhodnutí, je pro posouzení jejich vlivu na zákonnost správních rozhodnutí nepodstatná. Upozorňuje také na to, že se jednalo o celkem sedm svědků a tedy, kromě samotného „tlumočnicka“, o všechny v řízení vyslechnuté svědky, a že procesní postavení svědka je v téže věci neslučitelné s výkonem funkce tlumočnicka. V předložené věci přitom tlumočil jeden ze svědků, což stěžovatelka považuje za vadu, která měla vliv na zákonnost celého řízení. Na překladatele se totiž nevztahovala hrozba trestní odpovědnosti za úmyslně křivé tlumočení. Z judikatury podle ní rovněž vyplývá, že protokol o kontrole, který je ve věci dalším důkazem, není důkazem neotřesitelným. Jeho závěry mohou být zpochybněny následně provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy. Má za to, že svědecké výpovědi zpochybňují závěry protokolu o kontrole, avšak nebyly řádně provedeny. Stěžovatelka upozorňuje rovněž na to, že prvostupňový správní orgán vycházel při zjišťování a posuzování pracovní činnosti zaměstnanců v podstatě pouze ze svědeckých výpovědí.

[12] Celkově tento postup stěžovatelka považuje za natolik vadný, že jej nelze vypořádat závěrem, že byl aplikován pouze ve vztahu k některým svědkům a že se nejednalo o jediné či stěžejní podklady rozhodnutí. Městský soud, stejně jako žalovaný, navíc tyto svědecké výpovědi nijak nehodnotil, a nemohl proto dospět ke správným závěrům.

[13] Z totožných důvodů jako v žalobě pak namítá, že oblastní inspektorát podstatně porušil ustanovení o řízení před správními orgány, jestliže nevyhověl jejímu návrhu na vyslechnutí všech navržených svědků.

[14] Stejným způsobem pak stěžovatelka zpochybňuje i použitelnost obou záznamů o poskytnutí součinnosti. Opakuje tedy svoji žalobní argumentaci, že ze záznamu sepsaného s T. N. N. nelze vyvozovat závěr, že při provádění kontroly nebylo zjevné, že tento cizinec neovládá český jazyk, a proto nebylo nutné mu v této fázi ustanovit tlumočnicka. Stěžovatelka má za to, že tato potřeba bez dalšího vyplývá již ze samotného prohlášení cizince, že nerozumí textu pod názvem záznamu. Pokud by českému jazyku rozuměl, jistě by rozuměl všem jeho částem – tedy i textu pod názvem záznamu. Tato osoba byla navíc v další fázi řízení vyslechnuta jako svědek a vypověděla, že si nepamatuje, na co byla při kontrole tázána, neboť neuměla dobře česky. O tom, že cizinci neuměli dobře česky, navíc vypovídá i žalovaným akcentovaný záznam o poskytnutí součinnosti sepsaný s T. J. Z něj vyplývá, že cizinci komunikovali s překladatelem. Z obsahu záznamu však nic dalšího nelze podle stěžovatelky vyvozovat, neboť tato osoba nebyla v řízení vyslechnuta jako svědek. T. J. v záznamu nehovořil o konkrétních zaměstnancích, nevěděl, pod kterou firmou vietnamští pracovníci pracují, a proto z jeho popisu fungování pracoviště nelze vyvozovat žádné závěry v neprospěch stěžovatelky. Z protokolu o kontrole je zřejmé, že na pracovišti v Uničově pracovali různí cizinci a sami zaměstnanci UNEX Slévárny nevěděli, o jaké cizince se jedná. Těžko jim proto tito zaměstnanci mohli ukládat pracovní úkoly, řídit a kontrolovat jejich práci. To činil stěžovatelčin zaměstnanec T. D. K., což vyplynulo jak z jeho výpovědi, tak i z výpovědi ostatních svědků. Pokud T. D. K. vypověděl, že práci jim ukládal pan D. (zaměstnanec UNEX Slévárny), pak z kontextu jeho

pokračování

výpovědi je zřejmé, že tím myslel nezbytnou provozní komunikaci při řešení konkrétních požadavků vyplývajících z charakteru provozu.

[15] Městský soud se dále podle stěžovatelky nezabýval námitkou, že správní orgány nezohlednily cestovní příkazy a neposoudily splnění podmínek pracovní cesty podle zákoníku práce. Namítá, že z výpovědí cizinců vyplynulo, že na pracovišti v Uničově pracovali vždy po velmi krátkou dobu, a byly proto splněny všechny nezbytné atributy pracovní cesty – dočasnost, výkon práce na pokyny vedoucího zaměstnance zaměstnavatele a plnění povinností ve smyslu sedmé části zákoníku práce, zejména poskytování cestovních náhrad.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že pro předloženou věc je podstatné pouze to, že svědecké výpovědi nebyly jedinými, ani stěžejními podklady pro rozhodnutí správních orgánů. Jediným podkladem pak nebyl ani protokol o kontrole, proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Městský soud se podle ní nezabýval žalobní námitkou, že správní orgány nezohlednily předložené cestovní příkazy. Tyto listiny mají nasvědčovat tomu, že se v posuzované věci jednalo o pracovní cesty, a nikoli o výkon práce v rozporu s povoleními, a nešlo tedy o výkon nelegální práce. Napadený rozsudek není z tohoto důvodu nepřezkoumatelný. Městský soud se argumentací cestovními příkazy zabýval v odstavcích 41-46 odůvodnění svého rozsudku. Poukázal v nich na závěry správních orgánů, ke kterým v souvislosti s cestovními příkazy dospěly a sám je následně podrobil soudnímu přezkumu. Důvody, pro které žalobní argumentaci v této části označil za nedůvodnou, jsou zřejmé, srozumitelné a lze je přezkoumat. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[19] Stěžejní je v předložené věci otázka, zda nesprávně provedené výslechy svědků ve správním řízení měly vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, a tedy i na zákonnost napadeného rozsudku. Stěžovatelka poukazuje na to, že k nezákonně provedenému tlumočení došlo u sedmi z osmi svědeckých výpovědí, a nikoli pouze u třech z nich. Tuto vadu přitom považuje za natolik zásadní, že ji nelze bagatelizovat závěrem, že se nejednalo ani o zásadní, ani o jediné podklady správních rozhodnutí.

[20] Stěžovatelka má pravdu v tom, že k nesprávně provedenému tlumočení popsanému v odstavci 7 tohoto rozsudku došlo u sedmi z osmi vyslechnutých svědků, nicméně tato skutečnost sama o sobě nestačí k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku. Správní soud může v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušit pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Vady řízení blíže upravuje § 76 odst. 1 s. ř. s. Jsou jimi nepřezkoumatelnost rozhodnutí, vady skutkových zjištění a podstatné porušení ustanovení

o řízení před správním orgánem, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Podstatné porušení ustanovení o řízení před správními orgány, kterého se stěžovatelka dovolává, tedy vede k nezákonnosti rozhodnutí o věci samé pouze tehdy, jestliže má potenciál ovlivnit jeho obsah. Nemá-li tento potenciál, není navzdory své existenci důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Stěžovatelka se tedy mylí, pokud uvádí, že skutečnost, zda se jednalo o jediné či stěžejní podklady rozhodnutí, je v předložené věci irelevantní. Naopak otázka, zda ostatní shromážděné podklady stačí k přijetí učiněných závěrů, je za této situace naprosto klíčová.

[21] Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje odpověď městského soudu na tuto otázku tvrzením, že oblastní inspektorát při posuzování pracovní činnosti jejich zaměstnanců vycházel v podstatě pouze ze svědeckých výpovědí. Ani v tom však nemá pravdu. Městský soud v napadeném rozsudku poukázal na to, že správní orgány v předložené věci hodnotily cestovní příkazy, záznamy o poskytnutí součinnosti, rámcovou smlouvu o spolupráci, smlouvy o pronájmu výrobních prostor, strojů a zřízení, listiny evidující výkon práce v Uničově a rovněž protokol o kontrole. Vysvětlil také, proč právě tyto listiny dostatečně a spolehlivě prokazují závěr správních orgánů, že se stěžovatelka daných přestupků dopustila. Tato zjištění stěžovatelka žádnou relevantní argumentací nezpochybňuje a ze stejných důvodů, jako již uvedla v žalobě, se omezuje pouze na tvrzenou nepoužitelnost obou záznamů o poskytnutí součinnosti. Městský soud jí v odstavcích 49-50 odůvodnění rozsudku dostatečně vysvětlil, proč lze z obou záznamů v řízení vycházet, na což stěžovatelka nereaguje a jen opakuje svoji žalobní argumentaci. To však z této části kasační stížnosti činí prostý nesouhlas se závěry napadeného rozsudku; samotný nesouhlas ale k jeho zpochybnění nestačí.

[22] Nejvyšší správní soud pak pro úplnost dodává, že neodůvodněná je i námitka, že městský soud svědecké výpovědi nijak nehodnotil, ačkoli jejich nesprávné provedení nepovažoval za podstatnou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Městský soud se zabýval svědeckou výpovědí T. D. K. v odstavci 56, z níž zjistil, že pokyny k práci, kterou zaměstnanci v Uničově vykonávali, vycházely ze strany UNEX Slévárny, a že tento svědek informace o uložené práci pouze dále předával ostatním kolegům. Na základě tohoto zjištění pak ve spojení s dalšími poznatky dospěl k závěru, že prostřednictvím T. D. K. nebyly ostatním zaměstnancům udělovány pokyny k práci, ani jejich práce kontrolována a že ke kontrole vykonané práce docházelo prostřednictvím zaměstnance UNEX Slévárny. Tento dílčí závěr jej pak zcela logicky vedl k závěru, že jejich práce v Uničově nebyla pracovní cestou, nýbrž prací vykonávanou v rozporu s udělenými povoleními. Obsahem ostatních svědeckých výpovědí se městský soud nezabýval, protože nebyly formálně správně tlumočeny a současně nebyly pro objasnění skutkového stavu věci podstatné. Vzhledem k tomu, že i podle Nejvyššího správního soudu nebyly tyto svědecké výpovědi pro věc zásadním důkazem (viz odst. 20-21 tohoto rozsudku), nepochybil městský soud ani tím, že je věcně nehodnotil.

[23] V poslední kasační námitce stěžovatelka uvádí, že ve správním řízení nebyli vyslechnuti všichni navržení svědci a že právě svědectví dosud nevyslechnutých svědků má mít pro věc rozhodující význam. Tuto námitku však již nijak blíže nerozvádí a nevysvětluje, jaké zásadní skutečnosti mají neprovedené výslechy objasnit. Důvodnost této námitky spatřuje nad rámec právě uvedeného pouze v tom, že správní orgány mohou svědky

pokračování

nepředvolat a nevyslechnout jen tehdy, jestliže je postaveno najisto, že tito svědci zemřeli, stali se nezvěstnými, pro dlouhodobý pobyt v cizině nedosažitelnými nebo onemocněli chorobou, která natrvalo nebo po dohlednou dobu znemožňuje jejich výslech. Povinnost správního orgánu se o provedení výslechu konkrétní osoby alespoň pokusit však takto široce koncipována není. Platí pouze tehdy, jde-li o svědectví osoby, kteřé je potřebné k objasnění skutkového stavu věci. Tam, kde je skutkový stav již dostatečně zjištěn, je správní orgán oprávněn důkaz pro nadbytečnost neprovést. Tak tomu bylo i v předložené věci, a proto tato pouze obecně formulovaná námitka, nemůže zpochybnit klíčový závěr městského soudu, že další výslechy stěžovatelčiných zaměstnanců či jejího jednatele již na věci nemohou nic změnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 14. dubna 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu