



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **D. f. s.r.o., IČO X**  
sídlem D. 397/8, X O.  
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Markem Polákem  
sídlem Valová 2357/8, 789 01 Zábřeh

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2023 č. j. 7188/1.30/23-4 ve věci  
**přestupku,**

**takto:**

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 6. 12. 2023 č. j. 7188/1.30/23-4  
**se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč do 30 dnů  
od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně advokáta Mgr. et Mgr.  
Marka Poláka, sídlem Valová 2357/8, 789 01 Zábřeh.

**Odůvodnění:**

**A. Vymezení věci a obsahu podání**

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) vydal rozhodnutí ze dne 21. 6. 2023, č. j. 33491/9.30/22-16, jímž žalobkyni výrokem I. uznal vinnou ze spáchání přestupků:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

- A. podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v příslušném znění (dále jen „ZoZ“), jehož se žalobkyně dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 ZoZ, když dne 6. 12. 2021 na pracovišti budovy P. M., s. p., umožnila fyzické osobě R. F. výkon závislé práce uklízečky mimo pracovněprávní vztah, čímž byl porušen § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v příslušném znění (dále jen „zákoník práce“),
- B. podle § 140 odst. 2 písm. d) ZoZ, jehož se žalobkyně dopustila tím, že jako zaměstnavatel neměla dne 6. 12. 2021 v místě pracoviště P. M., s. p., kopii dokladů prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu (konkrétně kopii dohody o provedení práce) zaměstnankyň V. G., K. H., S. S., M. Š., M. T. a I. F., čímž byl porušen § 136 odst. 1 ZoZ,
- C. podle § 140 odst. 1 písm. d) ZoZ, kterého se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila oznamovací povinnost podle ZoZ tím, že jako zaměstnavatel písemně neinformovala příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o nástupu do zaměstnání občanky EU E. O. nejpozději v den nástupu osoby k výkonu práce, čímž porušila § 87 odst. 1 ZoZ,
- D. podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v příslušném znění (dále jen „zákon o inspekci práce“) na úseku odměňování zaměstnanců, kterého se žalobkyně dopustila tím, že ve stanoveném termínu neposkytla mzdu zaměstnankyním E. O. a E. P., čímž porušila § 38 odst. 1 písm. a) v návaznosti na § 141 odst. 1 a 5 zákoníku práce,
- E. podle § 26 odst. 1 písm. m) zákona o inspekci práce na úseku odměňování zaměstnanců, kterého se žalobkyně dopustila tím, že neposkytla zaměstnankyni K. K. odměnu za vykonanou práci podle dohody o práci konané mimo pracovní poměr ve stanoveném termínu.

Výrokem II. svého rozhodnutí pak zastavil řízení v části podezření ze spáchání přestupku na úseku odměňování zaměstnanců podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, kterého se měla dopustit tím, že neměla ve stanoveném termínu poskytnout konkrétním zaměstnancům příplatek nejméně ve výši 25 % průměrného výdělku nebo náhradní volno za práci přesčas, neboť se skutek nestal. Výrokem III. byla žalobkyni uložena pokuta podle § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ ve výši 290 000 Kč a povinnost uhradit částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

- Žalobkyně proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podala odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného vymezeného shora.
- V žalobě žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je věcně nesprávné, závěry žalovaného jsou v rozporu s provedeným dokazováním, případně jsou nepřezkoumatelné, neboť jsou založeny toliko na úvahách správního orgánu a na nesprávném a svévolném hodnocení právního jednání žalobkyně, které nemá oporu v právním řádu ani v obvyklém obchodním styku a neodpovídá ani obvyklé organizaci práce a subordinace rozhodovacích a řídicích pravomocí při výkonu pracovních činností, jak byly zjištěny provedenou kontrolou. Správní orgán při provádění důkazů porušil zásahu kontradiktornosti a neumožnil žalobkyni účast u výslechu svědků, opodstatněné pochybnosti proti správnosti závěrů učiněných z výpovědi svědků žalovaná žádným způsobem neodstranila, neprovedla navrhané důkazy, které byly způsobilé spolehlivě vyvrátit obvinění. Závěry, které údajně

vyplývají z provedeného dokazování, jsou v hrubém rozporu s obsahem provedených důkazů.

4. Ke skutku uvedenému pod bodem A žalobkyně namítá následující. Nedošlo k výkonu nelegální práce, který by svým jednáním sjednala, dala podnět či umožnila jeho výkon. Opakovaně namítala, že paní R. F. nezná, nemá s ní právní poměr, žádný zaměstnanec oprávněný za žalobkyni jednat za ni provádění práce nesjednal, nepřidělil žádné úkoly související s plněním smlouvy o úklidu, žádnému zaměstnanci nebyl udělen pokyn sjednat za žalobkyni cokoli s p. F., ukládat jí pracovní povinnosti nebo učinit příslib zaměstnání. Předpoklad, že Z. G. měla v místě plnění svěřené pravomoci v oblasti zaměstnaneckých poměrů žalobkyně, nemá oporu v provedeném dokazování. Správní orgán pominul vyjádření p. F., že neví, kdo jí bude přidělovat práci, kdo ji bude kontrolovat, neví, zda zde bude pracovat, zda bude něco podepisovat. Dle ní jí měla přidělit ten den práci V. G., která byla u žalobkyně zaměstnaná jako uklízečka. Z. G. vypověděla, že jí p. F. není známa a neví nic o tom, že by v daný den měla pracovat na pracovišti. Přesto dospěl správní orgán k tomu, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce p. F. Jednání, kterým bylo umožněno nelegálně pracovat na pracovišti žalobkyně, se mohla dopustit nanejvýš V. G. Úvaha správního orgánu, že řadová uklízečka V. G. je kompetentní za personální agendu žalobkyně v místě výkonu práce, svědčí o nepochopení systému subordinace v řízení zaměstnanců. Takový závěr též postrádá oporu v provedeném dokazování. Z. G. má v pracovní smlouvě uvedeno též, že je objektová vedoucí, z čehož nelze dovozovat oprávnění přijímat nové osoby. Sama uvedla, že potřebu zajistit nového zaměstnance hlásí p. F., která je kompetentní sjednávat výkon práce. Závěry na str. 20 rozhodnutí oblastního inspektorátu nejsou správné, dezinterpretují provedené důkazy a zcela opomíjí, že p. G. p. F. nezná. Současně p. F. uvedla, že práci jí v uvedený den měla přidělit V. G., tj. jiná osoba než Z. G. Výpověď p. T. též svědčí ve prospěch žalobkyně, jelikož uvedla, že Z. G. je hlavní uklízečka a řeší s ní jen malé problémy. Podle obvyklé praxe je personální agenda řízena samostatným administrativním pracovníkem/manažerem.
5. Žalovaný nevyjasnil, v čem mělo spočívat umožnění nelegální práce, uvedl-li současně, že nespočívá ve sjednání pracovněprávního vztahu. Není zřejmé, který zaměstnanec takový výkon za žalobkyni umožnil. Měla-li to být Z. G., takový závěr nemá oporu v dokazování. Pokud měl být žalobkyní umožněn výkon nelegální práce mimo pracovněprávní vztah, žalovaná nepopsala a neprokázala, že by žalobkyně vykonala takové jednání, které by jí molo být přičítáno.
6. Ohledně znaků závislé práce žalobkyně namítala, že správní orgán přehlíží výpověď p. F., že neví, kdo jí bude přidělovat či kontrolovat práci. Neobjasnil skutečnost, že se p. F. vyskytovala v prostorách P. M., nezjistil a neprokázal, kdo jí umožnil vstup. Bylo vyloučeno, aby to byla oblastní manažerka, která se na místě nevyskytovala, a též aby to byla Z. G., které o její přítomnosti nebylo nic známo. Budova P. M. je veřejně přístupná. Správní orgán neprokázal, že by Z. G. nebo p. F. ohlásily oprávnění p. F. pracovat pro žalobkyni. Závěr na str. 24 rozhodnutí oblastního inspektorátu, že p. F. představila vrátnému Z. G., je spekulativní a v rozporu s výpovědí p. F. i Z. G. Nebyl proveden důkaz, který by dokazoval opak. Z. G. se označila za vedoucí směny úklidu, takové zařazení u žalobkyně neexistuje. Správní orgán se nedotázal V. G., zda a z jakého titulu zadala p. F. pracovní úkoly. Ani na návrh nebyl důkaz proveden, ačkoli žalobkyně nesouhlasila se závěrem o pracovněprávním poměru p. F. Byť zaměstnanci na místě upozorňovali, že kompetentní k jednání je p. F., kontrolní orgán ji nekontaktoval a neprovedl její výslech. P.

F. by prokázala neexistenci právního jednání zakládajícího pracovní vztah a umožnila by vzdáleným přístupem pořídit kopie dokladů.

7. Uvádí-li žalovaný, že umožnění výkonu nelegální práce nespočívá v uzavření smlouvy nebo dohody o výkonu závislé práce, ale toliko v umožnění práce, žalobkyně namítá, že umožnění výkonu nelegální práce nemůže být uskutečněno jinak než právním jednáním konkrétní osoby. Pro posouzení odpovědnosti žalobkyně je podstatné, zda k umožnění výkonu práce došlo právním jednáním osoby, která byla k takovému jednání žalobkyní zmocněna. P. F. takovou osobu neuvádí, ani s žádnou takovou nejednala. Jediná kompetentní byla p. F., která na místě nebyla přítomna a správní orgán neprovedl důkaz jejím výslechem.
8. Ke skutku uvedenému pod bodem B žalobkyně namítá, že k přestupku nedošlo. Kontrolní orgán nevyzval žalobkyni k předložení požadovaných listin prostřednictvím oprávněné osoby. Poukázala na to, že podle metodického pokynu k zajištění jednotného postupu při provádění kontrol nelegálního zaměstnávání státním úřadem inspekce práce může zaměstnavatel, který má více pracovišť s malým počtem zaměstnanců, předložit kopie pracovních smluv či dohod, které budou uloženy v elektronické podobě, na paměťových médiích či jiných prostředcích výpočetní techniky s možností vytisknutí pro potřeby doložení výsledků kontroly. Kontrolní orgán na místě jednal s řadovými zaměstnanci, které nelze považovat za kompetentní. K tomu, že takovou osobou měla být Z. G., žalobkyně namítá, že v její smlouvě je uvedeno „pracovník úklidu, objektový vedoucí“ a z jejího obsahu neplyne, že by náplní práce byla agenda personalistiky a oprávnění sjednávat pracovněprávní závazky. Náplň její činnosti je nanejvýš evidovat sklad úklidových prostředků, vydávat prostředky zaměstnancům, příp. referovat oblastní manažerce o aktuálních potřebách při zajištění služby. Z. G. na to kontrolní orgán upozorňovala a označila odpovědnou osobu, na což nedbal a vyžadoval po p. G. dokládání listin a přehledů činností.
9. Správní orgán při kontrole zmařil možnost žalobkyně splnit povinnost prokázání platného poměru předložením kopie pracovních smluv prostřednictvím datového úložiště, když žalobkyni nekontaktoval prostřednictvím veřejně dostupných kontaktů na jednatele ani na oblastní manažerku p. F. Žalobkyně v době kontroly realizovala pracovní činnosti na desítkách až stovkách pracovišť v ČR, má proto zajištěnou službu dálkového přístupu na úložiště dat odpovědnými pracovníky, jímž byla pro uvedené pracoviště p. F. Disponovala vzdáleným přístupem na úložiště, kde byly k dispozici veškeré dokumenty k pracovním či obdobným poměrům. Kontrolní orgán ji nekontaktoval a vyslyšel zaměstnance na pozici uklízečka s dotazy mimo jejich kompetenci a schopnost porozumět požadavku kontrolního orgánu na předložení listin a dokumentů, o jejichž významu a obsahu jim není mnoho známo. Postup kontrolního orgánu byl v rozporu s povinnostmi podle § 9 zákona o inspekci práce, přičemž tam uvedenou možnost lze mít vzhledem k uspořádání zákona za povinnost v případech, které uvedené dikci odpovídají.
10. Je lichá úvaha žalovaného, že kontrolní orgán není povinností upravenou v § 136 odst. 1 ZoZ vázán, když tato svědčí pouze obviněnému (žalobkyni), a proto postup inspektorátu při kontrole nebyl v rozporu s § 8 písm. a) zákona o inspekci práce. Žalobkyně namítá, že umožňuje-li právní předpis splnit povinnost některým shora popsáním způsobem, je povinnost správních orgánů umožnit žalobkyni na požadavek kontrolního orgánu přiměřeně reagovat.

11. Ohledně skutku uvedeného pod písmenem D žalobkyně namítá, že kontrolní orgán bezdůvodně vycházel z evidence pracovní doby, jak byla předložena zaměstnankyněmi zaměstnavateli. Žalobkyně omylem doložila tabulku vyhotovenou zaměstnankyněmi namísto přehledu pracovní doby odsouhlaseného oblastní manažerkou, který jediný je podkladem pro výplatu mzdy. To neodůvodňuje přiznání nároku na mzdu v rozsahu, který neodpovídá skutečně odpracované době. Kontrolní orgán nijak neverifikoval skutečný rozsah odpracované doby. Zaměstnanec v pochybnostech správnosti vypočtené mzdy měl právo vznášet námitky proti rozsahu proplacených odpracovaných hodin, což se posuzovaných případech nestalo. Nemohlo dojít ke zkrácení mzdy zaměstnanců, mzda byla vyplacena dle zúčtování mzdy, který byl zaměstnavatelem odsouhlasen. Není zřejmé, z čeho kontrolní orgán dovozuje, že výkazy byly odsouhlaseny vedoucím pracovníkem, k bezvýhradnému odsouhlasení nadřízeným či kompetentním zaměstnancem nedošlo a mzda byla vyplacena na základě evidence pracovní doby, kterou zaměstnavatel vede vlastním kontrolním systémem.
12. Kontrolní orgán neprovedl dokazování svědeckou výpovědí údajně poškozené zaměstnankyně, aby ověřil pravdivost uváděného rozsahu pracovní doby, zda zaměstnanec zapisoval skutečné časy či jen formálně uváděl dobu podle jeho domněnky o způsobu vyplňování tabulky.
13. Ohledně skutku uvedeného pod písm. E žalobkyně namítá, že kontrolní orgán zcela nedůvodně vychází z evidence pracovní doby paní K., jak byla předložena zaměstnankyní zaměstnavateli. Žalobkyně omylem doložila tabulku vyhotovenou zaměstnankyněmi namísto přehledu pracovní doby odsouhlaseného oblastní manažerkou, který je podkladem pro výplatu mzdy. To neodůvodňuje přiznání nároku na mzdu v rozsahu, který neodpovídá skutečně odpracované době. Kontrolní orgán neverifikoval skutečný rozsah odpracované doby. Není povinností zaměstnavatele vyplácet zaměstnanci podle jeho záznamu, ale toliko na základě evidence pracovní podle záznamů zaměstnavatele. Zaměstnanec může proti rozsahu proplacených odpracovaných hodin vznášet námitky. Není zřejmé, z čeho žalovaná dovozuje, že výkazy byly odsouhlaseny vedoucím pracovníkem, k bezvýhradnému odsouhlasení ze strany nadřízeného či kompetentního zaměstnance nedošlo a mzda byla vyplacena na základě evidence pracovní doby, kterou zaměstnavatel vede vlastním kontrolním systémem.
14. K uloženému trestu žalobkyně namítá, že je neadekvátní závažnosti zjištěných a prokázaných zjištění.
15. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout a odkázal na rozhodnutí oblastního inspektorátu a napadené rozhodnutí. Správní orgány nedošly k tomu, že by Z. G. měla pravomoc sjednávat pracovněprávní vztahy či že by vykonávala personální agendu. Rozsah kompetencí a obvyklá organizace podobných pracovišť je bezpředmětná, rozhodný je faktický stav. Z rozhodnutí je patrné, že jednání Z. G. ve faktickém postavení vedoucího zaměstnance je přičitatelné žalobkyni. Rozporuje-li žalobkyně, že vymezené úkoly vyplývaly z postavení Z. G., je nutné uzavřít, že žalobkyně nad ní nevykonávala povinnou nebo potřebnou kontrolu a nevynaložila veškeré úsilí, aby přestupku zabránila, nejsou tak naplněna kritéria pro zproštění odpovědnosti podle § 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Argumentace žalobkyně k přestupkům pod písm. D a E je protichůdná (v otázkách, kdo vede evidenci pracovní doby a na základě které evidence je vyplácena mzda), zůstává v rovině tvrzení a nemá oporu v provedených důkazech.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

## B. Posouzení věci krajským soudem

16. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.
17. Žalobkyně v úvodu žaloby namítala mj. věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí, rozpor závěrů žalovaného s provedeným dokazováním, jejich případnou nepřezkoumatelnost, nesprávné a svévolné hodnocení právního jednání žalobkyně. K tomuto okruhu námitek krajský soud uvádí, že tato tvrzení nelze považovat za žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tím se totiž rozumí konkrétní (tj. ve vztahu k žalobkyni a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobkyně napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých *obvyklých* nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Proto se soud uvedenými výtkami nebude zabývat.
18. Žalobkyně v úvodu žaloby též opět v obecné rovině namítala porušení zásady kontradiktornosti při provádění důkazů, dále to, že jí správní orgán neumožnil účast u výslechu svědků, nebyly odstraněny opodstatněné pochybnosti proti správnosti závěrů učiněných z výpovědi svědků, nebyly provedeny navrhované důkazy, které byly způsobilé spolehlivě vyvrátit obvinění. Tato tvrzení však rozvedla v dalších uplatněných námitkách [zejm. námitce týkající se přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ], jejichž vypořádání krajský soud provádí dále.

### *Přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ (písm. A)*

19. Podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ platí, že *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
20. Podle § 5 písm. e) bod 1 ZoZ je nelegální prací *závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.*
21. Podle § 2 odst. 1 zákoníku práce platí, že *závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.* Odst. 2 téhož ustanovení uvádí, že *závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*
22. Vymezením znaků závislé práce se již opakovaně zabývala judikatura správních soudů. NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, vymezil obligatorní znaky závislé práce, které závislou práci odlišují od jiných ekonomických a dalších aktivit, jako je např. mezilidská výpomoc či výkon samostatné podnikatelské činnosti. Konstatoval, že správní orgány musí při postihu nelegální práce obviněnému z přestupku prokázat naplnění všech vymezených znaků, jimiž jsou 1. osobní a 2. soustavný výkon práce, 3. jménem zaměstnavatele, 4. podle jeho pokynů, přičemž 5. zaměstnanec se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu (shodně např. rozsudky NSS ze dne 30. 8.

2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 Ads 106/2019-29, či ze dne 20. 1. 2022, č. j. 9 Ads 97/2021-39). Splnění dalších povinností zaměstnavatele, jak je vymezuje § 2 odst. 2 zákoníku práce (např. poskytnutí mzdy, platu či odměny za práci), lze považovat za další indicie, že se jedná o výkon závislé práce.

23. Žalobkyně měla za to, že nebylo vyjasněno, v čem mělo spočívat umožnění nelegální práce, pokud žalovaný současně uvedl, že nespočívalo ve sjednání pracovněprávního vztahu. K tomu krajský soud uvádí, že správní orgány v posuzované věci shledaly, že v případě přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ došlo k výkonu nelegální práce, jelikož byly naplněny znaky závislé práce, jak je vymezuje výše uvedený § 2 zákoníku práce, přičemž závislá práce byla vykonávána osobou mimo pracovněprávní vztah. Oblastní inspektorát shledal, že žalobkyně umožnila p. F. dne 6. 12. 2021 výkon závislé práce uklízečky, aniž by s ní na tuto činnost uzavřela pracovněprávní vztah, čímž se dopustila uvedeného přestupku. Naplněním jednotlivých znaků závislé práce se pak detailně věnoval na str. 20 až 24 svého rozhodnutí a vyložil, v čem umožnění nelegální práce spočívalo. Žalobkyně ostatně sama rozporuje naplnění jednotlivých znaků. Správní orgány tedy dostatečně vyjasnily, v čem umožnění nelegální práce spočívalo. Ze samotného textu dotčených ustanovení [zejména § 5 písm. e) bod 1] je též zřejmé, že umožnění nelegální práce nepředpokládá sjednání pracovněprávního vztahu, nýbrž naplnění znaků závislé práce osobou vykonávající práci mimo pracovněprávní vztah, jak uvádí i výše zmíněná judikatura.
24. Žalobkyně dále namítá, že z její strany nedošlo k umožnění výkonu nelegální práce. Zpochybnila naplnění konkrétních znaků závislé práce. Namítala též, že nebyly provedeny důkazy způsobilé vyvrátit obvinění, nebyl proveden výslech p. F., která by prokázala neexistenci právního jednání zakládajícího pracovní vztah k p. F. a správní orgán se též nedotázal V. G., zda a z jakého titulu zadala p. F. pracovní úkoly, ani na návrh nebyl důkaz proveden.
25. Podle § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*
26. Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že *k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*
27. Ustanovení § 137 odst. 4 téhož zákona stanoví, že *záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*
28. Podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), platí, že *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*
29. Ustanovení § 81 přestupkového zákona stanoví, že *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*
30. K obdobné námitce se v nedávné době takřka vyčerpávajícím způsobem vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, v němž shrnul dosavadní judikaturu k této otázce a následně hodnotil postup žalovaného v jiném řízení, ve kterém žalovaný rovněž vycházel ze záznamů o poskytnutí součinnosti povinnými osobami a tyto poté

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

v řízení nevyslechl. NSS v tomto rozsudku uvedl, že *ve své judikatuře již opakovaně uvedl, že správní orgán může užít „každý důkazní prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Mimo jiné jde také o listiny. Jako listinný důkaz může sloužit rovněž konkrétní část jiného spisu (rozhodnutí, posudek, výpověď, protokol apod.), pokud je jako listinný důkaz provedena a hodnocena i ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu“* (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011 č. j. 4 As 23/2011-88, ze dne 27. června 2018 č. j. 6 Azs 331/2017-19, bod 22, nebo ze dne 8. srpna 2023 č. j. 2 Ads 222/2022-25, bod 54).

*Podle § 137 odst. 4 správního řádu však jako důkazní prostředek nelze užít záznam o podání vysvětlení. Uvedené vyplývá i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které lze záznam o podání vysvětlení použít toliko jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2016 č. j. 4 As 152/2016-37, bod 20, nebo ze dne 29. června 2016 č. j. 6 As 112/2016-30, bod 6). Nejvyšší správní soud vysvětlil, že záznam o podání vysvětlení poskytuje správnímu orgánu toliko předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. června 2019 č. j. 1 As 3/2018-75, bod 29, nebo ze dne 9. září 2010 č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS, bod 35) a slouží například pro hodnocení věrohodnosti jiných důkazů (viz již cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 3/2018-75, bod 31, nebo rozsudky ze dne 27. září 2017 č. j. 1 As 180/2016-34, č. 3488/2016 Sb. NSS, bod 24, či ze dne 13. února 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, body 34-36). Nelze z něj proto dovozovat skutková zjištění, avšak jeho obsah se může promítnout do hodnocení ostatních důkazů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020 č. j. 5 Ads 208/2019-33, bod 37 a v něm citovaná další judikatura).*

*Z povahy záznamu o podání vysvětlení pak vyplývá, že nemůže jít o jediný podklad pro rozhodování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2023 č. j. 10 Ads 235/2021-31, bod 35) a čtením jeho obsahu nelze ve správním řízení nabrzdovat plnohodnotné svědecké výpovědi (viz již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 34/2010-73, bod 35 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 34, nebo ze dne 22. ledna 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).*

*Závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na blíže nespécifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již projevená v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě (srov. například rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. listopadu 2014 č. j. 30 A 12/2014-130, který se zabýval zaznamenáním obsahu výpovědi osoby do kontrolního protokolu).*

*S výše uvedeným není v rozporu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2015 č. j. 1 Ads 33/2015-64, na nějž odkázal pro podporu svých tvrzení žalovaný i krajský soud. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že na listiny pořízené v rámci kontroly lze „pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, resp., u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. Nejedná se tedy bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit“ (viz též již citované rozsudky č. j. 10 Ads 235/2021-31 a č. j. 5 Ads 208/2019-33, které na tento rozsudek navazují).*

*Ve shodě s výše popsanou ustálenou judikaturou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že sdělení osob učiněná v rámci záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti jsou podklady pro rozhodnutí správních orgánů. Jedná se však o jiné podklady pro*

rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu a sdělení zde obsažená nemohou nabrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. V tomto ohledu lze přisvědčit krajskému soudu, že uvedenými úkony byl toliko zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoliv prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení. Nebylo tedy povinností správních orgánů stěžovatelku k provádění těchto úkonů předvolat či jí umožnit kladení otázek osobám podávajícím vysvětlení, a nelze proto ani přisvědčit její námitce o porušení čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy.

Současně je však třeba uvést, že zatímco protokol o kontrole sám o sobě není vyloučen jako důkaz ve správním řízení (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008 č. j. 4 As 21/2007-80 či ze dne 21. dubna 2021 č. j. 6 As 227/2020-53), neznamená to, že by zde zaznamenaná sdělení (jako výpovědi učiněné v rámci kontroly) bylo možné jeho prostřednictvím provádět jako důkaz, a tím fakticky nabrazovat důkaz svědeckou výpovědí dle § 55 správního řádu. K uvedenému se též v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 5 Ads 208/2019-33, v němž uvedl, že „nelze připustit, aby byl zákaz použití záznamu o podání vysvětlení obcházen tím, že se záznam, který vysvětlení obsahuje, přepíše do protokolu.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu však současně dovodila, že výjimečně lze dokazovat i protokolem o kontrole za situace, kdy osoby vyjadřující se při kontrole nebyly ve správním řízení vyslechnuty. To je však možné jen 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2018 č. j. 2 Ads 25/2018-28, bod 12 a dále judikatura zde citovaná).

Dále NSS s odkazem na § 81 přestupkového zákona uvedl, že ani toto ustanovení nezabavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2022 č. j. 8 As 64/2021-45, bod 25, nebo ze dne 13. prosince 2023 č. j. 6 As 289/2022-46, bod 29).

NSS rovněž zdůraznil, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy a je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (viz již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 289/2022-46, bod 31 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 36). Správní orgán nemá povinnost provést všechny navržené důkazy. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014 č. j. 5 As 126/2011-68 nebo již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 289/2022-46, bod 32). Nejvyšší správní soud dále konstantě judikuje, že odmítnutí důkazu může být zdůvodněno jeho nadbytečností, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2020 č. j. 4 As 372/2019-42, bod 9, ze dne 28. dubna 2005 č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, nebo již cit. rozsudek č. j. 6 As 289/2022-46, bod 35) – pozn: podtržení provedl zdejší soud pro zdůraznění.

31. Krajský soud se s popsánými závěry plně ztotožňuje a má za to, že jsou aplikovatelné i na nyní řešenou věc (k aplikaci popsáných závěrů srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 8. 2024, č. j. 65 Ad 2/2023-72 a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2025, č. j. 7 Ads 204/2024-28).
32. Správní orgány se ve svých rozhodnutích detailně zabývaly naplněním znaků závislé práce, jimiž odůvodňovaly spáchání výše uvedeného přestupku. Své závěry přitom postavily na informacích zjištěných zejm. z poskytnutí součinnosti dne 6. 12. 2021 Ing. K. T.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

(zaměstnankyně smluvního partnera žalobkyně P. M., s. p.), paní Z. G. (zaměstnankyně žalobkyně) a paní R. F. (osoba, které měla žalobkyně umožnit výkon nelegální práce). Dále vycházely mj. z rozpisu příchodů a odchodů pracovníků úklidu předloženým P. M., s. p., a též z jeho vyjádření ze dne 27. 4. 2022.

33. Je zřejmé, že žalobkyně v rámci řízení zpochybňovala informace obsažené v poskytnutí součinnosti a navrhovala výslech svědků. Zástupce žalobkyně byl dne 12. 12. 2022 přítomen provádění důkazů mimo ústní jednání a navrhl na něm výslech p. F. k prokázání oprávnění sjednávat a uzavírat pracovní poměr s pracovníky úklidu na pracovišti a vyloučení jednání žalobkyně směrem k uzavření pracovního poměru s p. F., dále navrhl výslech Z. G. k vyvrácení oprávnění sjednávat za žalobkyni pracovní poměry nebo jakkoli jednat jejím jménem směrem ke sjednání provádění pracovní činnosti třetí osobou, a k objasnění případného jednání paní G. s p. F. Navrhl též výslech R. F. k vyloučení jakéhokoli jednání svědkyně a oprávněné osoby k jednání za žalobkyni.
34. V rámci vyrozumění o ukončení dokazování a výzvy k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 21. 2. 2023, č. j. 3491/9.30/22-12 oblastní inspektorát k návrhům na provedení svědeckých výpovědí uvedl, že tyto neprovede, jelikož dosud provedené dokazování je dostatečné pro rozhodnutí ve věci a výslech dalších svědků by byl nadbytečný (shodně str. 19 rozhodnutí oblastního inspektorátu). Žalobkyně v rámci odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu namítala, že na místě nebyla dotazována V. G., zda a z jakého titulu zadala p. F. pracovní úkoly za žalobkyni, přestože p. F. uváděla, že jí měla V. G. práci zadat. Namítala též, že ani po doplnění takového důkazního návrhu kontrolní orgán důkaz neprovedl. Trvala na výslechu navrhovaných svědků, kteří by mohli prokázat, že s paní F. o ničem nejednali, neukládali p. F. pracovní úkoly. Žalovaný se k návrhům na provedení svědeckých výpovědí vyjádřil na str. 9 napadeného rozhodnutí, kde odkázal na rozhodnutí oblastního inspektorátu a shodně s ním měl provedení navrhovaných důkazů za bezpředmětné.
35. Z obsahu správních rozhodnutí se podává, že správní orgány shledaly naplnění znaků závislé práce zejm. z informací vyplývajících z poskytnutí součinnosti Z. G., Ing. T. a R. F. I přes návrhy žalobkyně však neprovedly výslechy mj. právě Z. G. a R. F. Při zohlednění výše citovaného názoru NSS lze konstatovat, že správní orgány nezákonně vycházely z poskytnutí součinnosti konkrétních osob, byť tyto nemohly nahradit plnohodnotné svědecké výpovědi a nemohly samy o sobě představovat podklad, ze kterého by bylo v této věci možné přímo učinit skutková zjištění (srov. shora citovaný rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 6 Ads 307/2023-24). Žalobkyně přitom opakovaně zpochybnila obsah jednotlivých sdělení.
36. V této věci rozhodně nelze mít za to, že by byl skutkový stav zjištěn v dostatečném rozsahu i bez těchto záznamů o poskytnutí součinnosti. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že obsah těchto listin tvořil základ úvah, které byly ostatními listinami (smlouva o poskytování úklidových služeb ze dne 11. 8. 2020, rozpis příchodů a odchodů pracovníků, vyjádření P. M., s. p.) pouze doplněny. Správní orgány ve svých rozhodnutích neodkázaly na skutková zjištění učiněná z jiných důkazů, ze kterých by bez rozumných pochybností vyplynulo, že by se žalobkyně dopustila jednání, které jí bylo vytýkáno, tj. že by umožnila výkon nelegální práce p. F. Ze smlouvy o poskytování úklidových služeb vyplývá toliko závazek žalobkyně vůči P. M., s. p., nikoli konkrétní osoby – zaměstnanci žalobkyně, které se na plnění úklidových služeb za žalobkyni podílí. Konkrétní informace k výkonu práce p. F. nevyplývají ani z rozpisu příchodů a odchodů či z vyjádření P. M., s. p., který p. F. zařadil

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

k zaměstnancům žalobkyně přítomným dne 6. 12. 2021 na pracovišti. Z těchto dokumentů nelze shledat naplnění znaků závislé práce, jak je krajský soud vymezil shora. Přitom pouze v případě, že bylo prokázáno kumulativní naplnění všech znaků závislé práce, mohly správní orgány shledat naplnění skutkové podstaty řešeného přestupku.

37. Správní orgány rovněž nezákonně neprovedly výslech žalobkyní navržených svědků za situace, kdy nebyl skutkový stav spolehlivě zjištěn. V tomto směru je vhodné dodat, že výpovědi zaměstnanců a dalších osob zaznamenané v rámci kontroly nemohou nahradit svědecké výpovědi také z toho důvodu, že žalobkyně neměla možnost těmto osobám klást otázky. Odpovědi na dotazy účastníka přitom mohou výpověď svědka značně doplnit či změnit její význam. Toto právo žalobkyni v rámci kontroly nenáleželo a v přestupkovém řízení jí ho správní orgány svým postupem odňaly.
38. Námitka je důvodná. Jelikož v řízení v důsledku popsaných procesních vad nebyl zjištěn skutkový stav v rozsahu § 3 správního řádu, je předčasné, aby se krajský soud vyjadřoval k dalším námitkám žalobkyně k výše uvedenému přestupku. Žalovaný v řízení provede navržené výslechy svědků, příp. též další důkazy a teprve poté posoudí, zda se skutek, kterého se měla žalobkyně dopustit, skutečně stal.

*Přestupek podle § 140 odst. 2 písm. d) ZoZ (písm. B)*

39. Žalobkyně namítala, že k přestupku nedošlo a že nebyla vyzvána k předložení listin prostřednictvím oprávněné osoby, přičemž oblastní manažerka disponovala vzdáleným přístupem na úložiště, kde byly dokumenty k dispozici. Takový způsob předložení dohod má být dle metodického pokynu č. 1/2012 možný. Byla tak zmařena možnost žalobkyně splnit povinnost.
40. Oblastní inspektorát k tomuto přestupku uvedl, že mu při zahájení kontroly bylo předloženo celkem 6 dohod o provedení práce. Nebyly mezi nimi dohody vztahující se k osobám uvedeným ve výroku, navzdory tomu že byly ztotožněny na pracovišti P. M. dne 6. 12. 2021. Paní G. do záznamu o součinnosti uvedla, že jiné dohody než předložené se na pracovišti nenacházejí a má je p. F. Tyto žalobkyně doplnila až na výzvu oblastního inspektorátu. Dle oblastního inspektorátu tak bylo prokázáno, že kopie dohod osob uvedených ve výroku nebyly uloženy na pracovišti dle § 136 odst. 1 ZoZ. K námitkám žalobkyně oblastní inspektorát uvedl, že povinnost inspektora informovat o zahájení kontroly dle § 8 písm. a) zákona o inspekci práce se vztahuje pouze vůči příslušnému odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců nebo zástupci pro oblast BOZP, nikoli vůči samotnému obviněnému, jeho vedoucím či jinak pověřeným zaměstnancům (str. 5 a 25 rozhodnutí oblastního inspektorátu).
41. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nebylo povinností inspektora kontaktovat odpovědného pracovníka žalobkyně, když vedoucí zaměstnanec na pracovišti uvedl, že doklady na pracovišti nejsou uloženy. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce se nemohlo aplikovat. Šlo by proti smyslu povinnosti uložené v § 136 ZoZ, pokud by inspektor dodatečně stanovil žalobkyni lhůtu k předložení dohod, které měly být uloženy přímo na pracovišti. Také metodický pokyn k zajištění jednotného postupu při provádění kontrol nelegálního zaměstnávání státním úřadem inspekce práce vyžadoval splnění povinnosti předložit dokumenty (buď v elektronické podobě) přímo v průběhu kontroly na daném pracovišti. To se však nestalo (str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí).

42. Podle § 140 odst. 2 písm. d) ZoZ *právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel nemá v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 nebo 2.*
43. Citované ustanovení postihuje situace, kdy zaměstnavatel nemá v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 nebo 2 téhož zákona. Ze smyslu právní úpravy (ověření existence dohody již v době kontroly a zabránění případného dodatečného vyhotovení) logicky vyplývá, že doklady musí být na pracovišti po celou dobu výkonu práce zaměstnance a musí být kontrolnímu orgánu předloženy v době zahájení kontroly. Při akceptování opačného výkladu (tedy možnosti dodat doklady následně) by byl tento smysl zcela popřen, neboť by se tím nutně vytvořil prostor pro případné dodatečné vyhotovení dokladů (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2024, č. j. 30 Ad 4/2022-46). Tento závěr sleduje jasný a logický cíl spočívající v zamezení nelegální práci a je třeba tak trvat na dodržování informační povinnosti plynoucí z § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (viz také rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 Ad 5/2018-52, či ze dne 15. 11. 2022, č. j. 31 Ad 20/2020-82).
44. Krajský soud uvádí, že z důvodů popsaných u přestupku A správní orgány nemohly v rozhodnutí argumentovat vyjádřením p. G. zachyceném v záznamu o poskytnutí součinnosti, ve kterém uvedla, že se jiné než předložené dohody na místě samém nenacházejí. Nicméně už jen ta skutečnost, že některé dohody inspektorům byly předloženy, podporuje závěr o tom, že se v listinné podobě jiné dohody na daném pracovišti nenacházely (srov. záznam o zahájení kontroly ze dne 6. 12. 2021).
45. Podle § 8 písm. a) zákona o inspekci práce platí, že *inspektor je povinen informovat příslušný odborový orgán nebo radu zaměstnanců nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci o zahájení kontroly, jestliže u kontrolované osoby působí.*
46. Ustanovení § 9 odst. 1 téhož předpisu stanoví, že *inspektor může v odůvodněných případech vyzvat kontrolovanou osobu, aby se v určené lhůtě dostavila na pracoviště úřadu nebo inspektorátu a poskytla údaje, dokumenty nebo věci související s výkonem kontroly; kontrolovaná osoba je povinna této výzvy uposlechnout, pokud neprokáže vážnou překážku, která jí brání ve splnění této povinnosti v určené lhůtě.*
47. Krajský soud uvádí, že žádné z uvedených ustanovení nebylo oblastním inspektorátem porušeno. První z nich upravuje informační povinnost vůči odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců pro oblast BOZP. Ani jeden orgán však u žalobkyně nepůsobí (srov. záznam o zahájení kontroly ze dne 6. 12. 2021). Rovněž aplikace druhého z citovaných ustanovení byla z povahy věci vyloučena, protože jak správně uvedl žalovaný, dle § 136 odst. 1 ZoZ je povinností zaměstnavatele mít uloženy kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu přímo v místě pracoviště. Jejich doložení na výzvu poté, co by se zástupce žalobkyně dostavil do sídla oblastního inspektorátu, nedává smysl.
48. Krajský soud nicméně souhlasí s námitkou, že inspektor měl kontaktovat žalobkyni jakožto kontrolovanou osobu a umožnit jí účastnit se kontroly, a nikoliv jednat jen se zaměstnankyněmi žalobkyně (uklížečkami) jakožto s povinnými osobami ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu.
49. Podle § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu platí, že *kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo*

*konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly.*

50. Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že *je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.*
51. Podle § 9 písm. e) kontrolního řádu platí, že *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly.*
52. Účast kontrolované osoby je dle citovaného ustanovení podmíněna tím, že to nebrání splnění účelu nebo provedení kontroly. Při vědomí kontroly totiž může kontrolovaná osoba svou činnost upravit tak, aby v okamžiku kontroly splňovala veškeré zákonné povinnosti a zastřela tak své deliktivní jednání. V případě kontrol se tak střetávají dva protichůdné zájmy. Jednak zájem na řádném provedení kontroly [tj. na řádném a pravdivém zjištění (změření) rozhodných skutečností] a jednak ochrana práv kontrolované osoby, která je zajišťována její přítomností při kontrole. Účastí kontrolované osoby je zároveň zajištěna možnost korigování nesprávných závěrů kontroly, neboť kontrolovaná osoba může na místě uvést případně nesprávné zjištění kontrolního orgánu na pravou míru (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2023, č. j. 4 As 295/2021-37, odst. 22).
53. Není-li vzhledem k okolnostem věci (předmět kontroly nebo jednání kontrolované osoby) vyloučeno, že kontrolovaná osoba zmaří účel kontroly, je kontrolní orgán oprávněn provést kontrolní úkony bez přítomnosti kontrolované osoby, avšak jen v rozsahu nezbytném pro zjištění skutkového stavu, aniž by byla nepřiměřeně zasažena práva kontrolované osoby (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 Ads 282/2017-36, odst. 35).
54. Krajskému soudu není zřejmé, jak by byl účel kontroly ohrožen tím, že by inspektor po zahájení kontroly a předložení potřebných dokladů a zjištění prvotních informací kontaktoval žalobkyni. Takový postup by byl ve shodě s citovanou judikaturou nezbytný pro řádný výkon kontroly a současně nejšetrnější k právům žalobkyně. Konkrétně v případě nyní řešeného přestupku by bylo možné ověřit, zda se kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu nacházejí přímo na pracovišti nebo zda byly přineseny teprve žalobkyní. Koneckonců by dotyčnou osobu inspektor nemusel vůbec vyrozumět o tom, že takové doklady žádá a konfrontovat ji s tímto požadavkem až na místě samém ihned po příchodu. Dle názoru soudu tak inspektor pochybil, když neumožnil žalobkyni se kontroly účastnit a případně korigovat zjištění stran nyní řešeného přestupku.
55. Při kontrole tedy došlo k procesní vadě. Ta však zásadně může vést ke zrušení rozhodnutí pouze v případě, že mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Je to přitom žalobce, kdo je povinen tvrdit a prokázat, jaký vliv namítaná vada mohla mít na zákonnost rozhodnutí.
56. Žalobkyně sice tvrdila, že měla uloženy kopie dohod na datovém uložišti a že tento způsob uložení dohod odpovídá metodickému pokynu č. 1/2012. K tomu však musí krajský soud uvést, že předmětný pokyn mu není znám a nemůže se tak k němu blíže vyjádřit a dále že žalobkyně ani ve správním řízení ani v řízení soudním nikterak neprokázala, že by skutečně kopie dohod na datovém uložišti měla uloženy (proto soud ani nevyzval účastníky k předložení zmíněného metodického pokynu). Jinak řečeno žalobkyně sice tvrdila, že

pochybení inspektora mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, své tvrzení ale nedoložila. Proto soud neshledal námitku důvodnou.

*Přestupek podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce (písm. D)*

57. Podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce platí, že *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku.*
58. Žalobkyně namítala, že správní orgán nedůvodně vycházel z evidence pracovní doby předložené zaměstnankyní zaměstnavateli, neverifikoval skutečný rozsah odpracované doby. Není zřejmé, z čeho žalovaný dovozuje, že výkazy byly odsouhlaseny vedoucím pracovníkem, k takovému bezvýhradnému odsouhlasení nedošlo. Nebyla provedena svědecká výpověď údajně poškozené zaměstnankyně k ověření pravdivosti rozsahu pracovní doby.
59. Oblastní inspektorát se zabýval přestupkem pod písm. D na str. 28 až 30 svého rozhodnutí. Vycházel z evidence odpracované doby p. O. za měsíce únor a březen 2022, na nichž svým podpisem potvrdila, že v únoru 2022 odpracovala celkem 89 hodin a v březnu 2022 84 hodin. Ze mzdového listu však vyplynulo, že jí žalobkyně v únoru 2022 zúčtovala mzdu pouze za 80 hodin ve výši 8 100 Kč a odměnu 873 Kč a za měsíc březen zúčtovala mzdu pouze za 56 odpracovaných hodin ve výši 4 931 Kč a náhrady mzdy za 36 hodin dovolené ve výši 3 780 Kč a za 7 hodin nevyčerpané dovolené ve výši 735 Kč. Z ničeho pak nevyplývalo, že by p. O. byla poskytnuta část nevyplacené mzdy za měsíc únor za 9 hodin práce a za měsíc březen za 28 hodin práce. Dále vycházel z evidence odpracované doby p. P. za měsíce únor a březen 2022, na nichž svým podpisem potvrdila, že v únoru 2022 odpracovala celkem 92 hodin a v březnu 2022 84 hodin. Ze mzdového listu však vyplynulo, že jí žalobkyně v únoru 2022 zúčtovala mzdu pouze za 80 hodin ve výši 8 100 Kč a odměnu 1 164 Kč a za měsíc březen zúčtoval mzdu pouze za 56 odpracovaných hodin ve výši 4 931 Kč a náhrady mzdy za 36 hodin dovolené ve výši 3 470 Kč a za 16 hodin nevyčerpané dovolené ve výši 1 542 Kč. Z ničeho pak nevyplývalo, že by p. P. byla poskytnuta část nevyplacené mzdy za měsíc únor za 12 hodin práce a za měsíc březen za 28 hodin práce.
60. Oblastní inspektorát reagoval na námitky žalobkyně ohledně toho, že předložená evidence docházky není konečným podkladem pro výpočet mzdy. Uvedl, že evidence byla předložena inspektorátu žalobkyní 6. 6. 2022 na základě výzvy k součinnosti. Měl za to, že se nejedná o evidenci vedenou zaměstnankyněmi, nýbrž o evidence, ze které vychází žalobkyně, jelikož byly na výzvu předloženy žalobkyní, navíc obsahovaly podpis vedoucího a žalobkyně k nim tak měla, jak sama uvedla, přistupovat jako k závazné evidenci. Byla-li evidence upravována či zpracovávána, jak popsala žalobkyně, nejedná se o evidenci odpracované doby, ale o podklady pro výplatu mzdy.
61. Žalovaný k námitce v napadeném rozhodnutí na str. 10 mj. uvedl, že evidence odpracované doby p. O. a P. obsahovala kromě podpisu zaměstnankyň i podpis vedoucího zaměstnance žalobkyně. Návrh na provedení svědeckých výpovědí měl žalovaný za nedůvodný, jelikož žalobkyně fakticky žádala znevěrohodnění důkazu, který předložila.
62. S popsaným hodnocením krajský soud souhlasí. Odpovídá též obsahu správního spisu. Oblastní inspektorát ve výzvě k poskytnutí součinnosti ze dne 23. 5. 2022, č. j. 15077/9.72/22-9 vyzval žalobkyni mj. k předložení evidence pracovní doby p. O., P. a K. Žalobkyně zaslala dne 6. 6. 2022 požadované dokumenty, přičemž na předložených

evidencích docházky p. O. a P. je patrný jak podpis pracovníka úklidu, tak podpis na místě vedoucího.

63. Krajský soud uvádí, že podle § 96 odst. 1 zákoníku práce je zaměstnavatel povinen vést u jednotlivých zaměstnanců evidenci s vyznačením mj. začátku a konce odpracované směny, práce přesčas atd. Evidenční povinnost pak sleduje snahu zamezit obcházení pracovněprávních předpisů a snadnější kontrolu jejich dodržování. Jak upozorňuje komentářová literatura, evidence pracovní doby podle § 96 zákoníku práce není totožná s evidencí docházky do zaměstnání (ŠTEFKO, Martin. In BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 590.) Krajský soud má za to, že správní orgány vycházely v případě přestupku D z evidence pracovní doby, kterou je zaměstnavatel povinen vést. Evidence splňovala zákonné požadavky § 96 odst. 1 zákoníku práce, jednalo se o tabulku s vyznačením kolonek pro začátek a konec odpracované směny, práce přesčas, dále se v tabulce evidovala odpracovaný čas ve svátek a neodpracovaná doba – dovolená, nemoc, překážky v práci a další. Správní orgán tak vycházel z podkladu předloženého žalobkyní, který splňoval zákonné požadavky, záznamy o odpracované době byly jasně uvedeny a bylo z nich patrné, kdy byla práce vykonávána. Nejednalo se o tabulku, v níž by byl zaznamenán např. pouze příchod do budovy pracoviště, ale byl v ní zcela zřetelně evidován začátek i konec výkonu práce. Následné zpochybnění evidence pracovní doby žalobkyní až poté, co z podkladů správní orgány vyvodily odpovědnost za přestupek, má krajský soud pouze za účelové tvrzení. Z tvrzení žalobkyně se podává, že měly správní orgány vycházet z přehledu pracovní doby odsouhlaseného oblastní manažerkou, žalobkyně však takový přehled nedoložila ani ve správním řízení ani jej k důkazu nenavrhl v žalobě. Krajský soud tak nesouhlasí s žalobkyní, že by správní orgány vycházely nedůvodně z předložené evidence pracovní doby. Evidenci žalobkyně předložila na výslovnou žádost správního orgánu o předložení „evidence pracovní doby“ a předložené evidence splňují požadavky § 96 odst. 1 zákoníku práce.
64. Jak krajský soud uvedl výše, ze správního spisu je zřejmé, že evidence pracovní doby p. O. a P. za měsíce únor a březen 2022 předložené žalobkyní byly na místě „podpis vedoucího“ opatřeny podpisem. Je třeba uvést, že zákoník práce nestanovuje formální náležitosti evidence pracovní doby a není zřejmé, že by byl na evidenci vyžadován podpis vedoucího pracovníka.
65. Ohledně namítaného neprovedení výslechu svědků krajský soud uvádí, že žalobkyně v odvolání ke skutku pod písm. D a E uvedla, že kontrolní orgán byl oprávněn vyžádat si svědeckou výpověď údajně poškozené zaměstnankyně, ale takové dokazování neprovedl, aby postavil případně tvrzení žalobkyně ohledně uznaného rozsahu pracovní doby do protikladu s tvrzením zaměstnance a ověřil pravdivost rozsahu pracovní doby. Obdobně žalobkyně argumentovala i v podané žalobě.
66. Dle názoru soudu se nejednalo o řádný důkazní návrh. Žalobkyně neoznačila konkrétní důkaz a k němu konkrétní tvrzení, které by mělo být prokázáno. Spíše si jen posteskla, že správní orgány z moci úřední nepřistoupily k výslechu dotčených zaměstnankyň. Správní orgány k tomu ale neměly důvod. Vycházely z dokumentů předložených samotnou žalobkyní. Tyto dokumenty začala zcela účelově žalobkyně zpochybňovat až poté, co zjistila, že hovoří v její neprospěch, a to argumentací, že ve skutečnosti měly správní orgány vycházet z jiných dokumentů, které byly patřičně upraveny vedoucími pracovníky žalobkyně. Tyto jiné dokumenty, jak již soud uvedl výše, žalobkyně ani ve správním řízení ani v řízení před soudem nedoložila. Lze tak uzavřít, že žalobkyně důvodně nezpochybnila

řádný podklad pro vydání rozhodnutí, který správním orgánům sama poskytla. Správní orgány tak zjistily skutkový stav v rozsahu dle § 3 správního řádu a nebylo nutné provádět jakýkoliv jiný důkaz. Námitka není důvodná.

*Přestupek podle § 26 odst. 1 písm. m) zákona o inspekci práce (písm. E)*

67. Podle § 26 odst. 1 písm. m) zákona o inspekci práce se *právníká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci za práci vykonanou na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr odměnu z dohody nebo některou její složku ve výši a za podmínek stanovených jiným právním předpisem a sjednaných v dohodě o práci konané mimo pracovní poměr.*
68. Žalobkyně namítala, že správní orgán nedůvodně vycházel z evidence pracovní doby předložené zaměstnankyní zaměstnavateli, neverifikoval skutečný rozsah odpracované doby. Není zřejmé, z čeho dovodil, že výkazy byly odsouhlaseny vedoucím pracovníkem, k odsouhlasení nedošlo.
69. Žalovaný k námitce žalobkyně v napadeném rozhodnutí na str. 10 a odkázal na rozhodnutí oblastního inspektorátu. Ten se zabýval přestupkem pod písm. E na str. 30 až 32 svého rozhodnutí. Vycházel z evidence odpracované doby p. K. za měsíc leden 2022, na němž svým podpisem potvrdila, že v tomto měsíci odpracovala celkem 84 hodin. Ze mzdového listu však vyplynulo, že jí žalobkyně v lednu 2022 zúčtovala odměnu z dohody pouze za 62 odpracovaných hodin ve výši 6 014 Kč. Z ničeho pak nevyplývalo, že by p. K. byla poskytnuta nejpozději do 28. 2. 2022 zbylá část odměny za měsíc leden 2022 za 22 odpracovaných hodin ve výši 2 134 Kč. Oblastní inspektorát reagoval na námitky žalobkyně ohledně toho, že předložená evidence docházky není konečným podkladem pro výpočet mzdy stejnou argumentací jako u výše uvedeného přestupku pod písm. D.
70. Uvedené odpovídá též obsahu správního spisu. Z evidence docházky vyplývá, že tato byla potvrzena pracovnící úklidu, nikoli už vedoucím pracovníkem. Na evidenci je připsáno „kódování budovy 500 Kč“. Jak krajský soud uvedl výše, ze správního spisu je zřejmé, že evidence pracovní doby p. O. a P. za měsíce únor a březen 2022 předložené žalobkyní byly na místě „podpis vedoucího“ opatřeny podpisem. Žalovaný neuváděl, že by podpis obsahovala evidence pracovní doby p. K. za leden 2022.
71. V případě přestupku E krajský soud přiměřeně odkazuje na výše uvedené vypořádání námitky k přestupku pod bodem D. V případě paní K. se přitom jednalo o odměnu za vykonanou práci podle dohody o práci konané mimo pracovní poměr. Žalobkyně i v tomto případě předložila na výslovnou žádost správního orgánu evidenci, v níž byla zřetelně zaznamenán začátek a konec výkonu práce v jednotlivé dny a evidence obsahovala též kolonky pro evidenci práce přesčas, odpracovaného času ve svátek a neodpracované doby – dovolené, nemoci, překážek v práci a další. Správní orgán tak vycházel z podkladu předloženého žalobkyní, v němž byly záznamy o odpracované době jasně uvedeny a bylo z nich patrné, kdy byla práce vykonávána. Následné zpochybnění evidence pracovní doby žalobkyní až poté, co z podkladu správní orgány vyvodily odpovědnost za přestupek, má krajský soud opět za účelové a neprokázané tvrzení. Z tvrzení žalobkyně se podává, že měly správní orgány vycházet z přehledu pracovní doby odsouhlaseného oblastní manažerkou, není však zřejmé, že by takový přehled následně předložila.
72. Krajský soud dále uvádí, že ve správním spise se též nachází dokument poskytnutí součinnosti ze dne 29. 7. 2022, v rámci kterého poskytovala za žalobkyní součinnost její

finanční ředitelka A. Š. Finanční ředitelka žalobkyně se vyjádřila k otázce navržené odměny p. K. (500 Kč za leden 2022), která byla uvedena na předložené evidenci docházky. Sdělila, že odměna byla p. K. navržena manažerem provozu, ale schvaluje ji finanční ředitelka. Konkrétně též uvedla, že se jedná o „záznam docházky zaměstnance s návrhem oblastního manažera na přiznání odměny“. Krajský soud má za to, že v tomto případě měl správní orgán k dispozici další indicii odůvodňující, že se nejednalo toliko o zaměstnankyni vyhotovený záznam docházky na pracoviště, nýbrž o evidenci odpracované doby, jelikož na evidenci je obsažen i návrh vedoucího zaměstnance na odměnu pro uvedenou zaměstnankyni (jak již soud uvedl výše, záznamy o poskytnutí součinnosti mohou sloužit jako podklad pro hodnocení jiných důkazů). Námitka není důvodná.

#### *Výše pokuty*

73. Žalobkyně byla rozhodnutím oblastního inspektorátu uznána vinnou za spáchání celkem pěti přestupků, přičemž v rámci stanovení pokuty správní orgány vycházely ze zásady absorpce. Pokutu tak ukládaly a vyměřovaly za deliktní jednání, které zákon postihuje nejpřísněji, tj. v tomto případě přestupek pod bodem A, u kterého nebylo dosud prokázáno, že by se jej žalobkyně dopustila, protože krajský soud napadené rozhodnutí zrušil. S ohledem na to je předčasné, aby se soud námitkami ohledně pokuty zabýval.

#### **C. Závěr a náhrada nákladů řízení**

74. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
75. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení zcela úspěšná, proto jí vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Dále spočívají v odměně advokáta za dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024. Odměna za jeden úkon činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3 100 Kč, tj. celkem 6 200 Kč. Dále náleží advokátovi žalobkyně náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, náleží žalobkyni také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 6 800 Kč. Celkové náklady žalobkyně činí 11 228 Kč.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 24. dubna 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.