



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Šuránka a soudců Karla Ulíka a Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně: **TSplus servis s.r.o.**
sídlem Pražská 386, 252 41 Dolní Břežany
zastoupená advokátem JUDr. Ladislavem Labanczem
sídlem Ostrovského 253/3, 150 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2024, č. j. 11812/1.30/23-4,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. V této věci soud přezkoumává rozhodnutí správních orgánů, jimiž uznaly žalobkyni vinnou z přestupku spočívajícího v zastřeném zprostředkování zaměstnání. Soud žalobu zamítl, protože závěry správních orgánů mají oporu v dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Inspektorát práce se sice dopustil procesních pochybení, ale ta neměla vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Průběh správního řízení

2. Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále „inspektorát práce“) provedl u žalobkyně kontrolu na úseku zaměstnanosti podle § 125 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni 31. 1. 2019 (dále „zákon o zaměstnanosti“). V protokolu o kontrole shrnul, že žalobkyně jednak 7 cizinkám umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti a jednak v případě 2 cizinek zastřeně zprostředkovávala zaměstnání ve smyslu § 5 písm. g) téhož zákona. Pro soudní řízení je podstatné posledně uvedené kontrolní zjištění.
3. Inspektorát práce v protokolu o kontrole konstatoval, že žalobkyně poskytla společnosti RPM Service s.r.o. (dále „RPM Service“) jako uživateli pracovní sílu – Y. I. v době od 10. 12. 2018 do 31. 1. 2019 na pracoviště Hypermarket Albert (Nádražní 1753, České Budějovice) a dále V. P. v době od 18. 12. 2018 do 31. 1. 2019 na pracoviště Supermarket Albert (Suchovrbenské nám. 708/2, České Budějovice), v obou případech k provádění úklidu prodejny. Své jednání zastřela smlouvou č. JČ – 4/18 ze dne 1. 8. 2018 o provádění úklidových prací (dále „smlouva o provádění úklidových prací“), ačkoli nedisponovala povolením dle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
4. Inspektorát práce zahájil dne 8. 12. 2020 s žalobkyní přestupkové řízení. Měl podezření, že žalobkyně spáchala přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť umožnila 7 cizinkám výkon nelegální práce, a dále přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) téhož zákona, jehož se dopustila tím, že zastřeně zprostředkovávala zaměstnání pronajímáním svých zaměstnankyň společnosti RPM Service ve výše uvedeném období.
5. Při ústním jednání konaném dne 22. 9. 2023 inspektorát práce zrekapituloval průběh řízení a provedené dokazování (10. 8. 2023 provedl dokazování listinnými důkazy mimo ústní jednání; žalobkyně nahlížela do spisu dne 5. 9. 2023). Žalobkyně při něm mj. navrhl, aby bylo doplněno dokazování výsledkem cizinek za účasti tlumočníka v jejich rodné řeči. Při sepisování záznamů na místě kontroly tlumočník nebyl. Obecně zpochybnila údaje v těchto záznamech a autenticitu výpovědí cizinek. Dále namítla, že ani jednatelka žalobkyně nebyla poučena o tom, že může vypovídat za účasti tlumočníka, proto by měla být opakovaně vyslechnuta. Inspektorát práce by měl dle žalobkyně zajistit i překlad cizojazyčných textů, které jsou přílohou úředního záznamu ze dne 24. 1. 2019.
6. Dne 31. 10. 2023 inspektorát práce žalobkyni oznámil, že ukončil dokazování, a poskytl jí lhůtu 10 pracovních dnů k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí a k prokázání svých osobních a majetkových poměrů.
7. Dne 14. 11. 2023 žalobkyně požádala o prodloužení lhůty do 20. 11. 2023. Upozornila, že má telefonicky sjednané nahlížení do spisu na den 16. 11. 2023, aby se mohla seznámit s tím, jak se inspektorát práce vypořádal s jejími námitkami a návrhy učiněnými při ústním jednání. Dále považovala za nejednoznačnou výzvu k prokázání osobních a majetkových poměrů. Nebylo jí zřejmé, jaké doklady inspektorát práce vyžaduje.
8. Dne 15. 11. 2023 inspektorát práce založil do spisu listiny z veřejných registrů a rejstříků k majetkovým poměrům žalobkyně.

Prvostupňové rozhodnutí

9. Rozhodnutím z téhož dne, č. j. 32080/5.30/20 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), inspektorát práce uznal žalobkyni vinnou výrokem I ze spáchání přestupku podle § 140 odst.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a výrokem II ze spáchání přestupku zastřeného zprostředkování zaměstnání dle § 140 odst. 1 písm. g) téhož zákona, kterého se dopustila jednáním popsaným v odst. 3 výše. Výrokem III inspektorát práce žalobkyni uložil trest pokuty ve výši 250 000 Kč a výrokem IV povinnost uhradit náklady přestupkového řízení.

10. Na základě zjištěného skutkového stavu inspektorát práce uzavřel, že práci Y. I. a V. P. řídil, organizoval a kontroloval pracovník společnosti RPM Service P. H., což potvrdila i jednatelka žalobkyně. Rovněž jim přiděloval úklidové pomůcky, stroje a pracovní oděv s logem a názvem společnosti RPM Service, z čehož je patrné, že pracovnice vykonávaly práci jménem a na odpovědnost této společnosti. Jelikož je žalobkyně fakticky k výkonu práce k této společnosti přidělovala, materiálně vystupovala jako agentura práce. Toto jednání se snažila zastřít uzavřením smlouvy o provádění úklidových prací, čímž se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
11. K opětovné výpovědi cizinek za přítomnosti tlumočnicka neshledal inspektorát práce důvod. Záznamy o jejich vysvětleních pořízené v rámci kontroly jsou ve dvojjazyčném provedení a cizinky stvrdily svým podpisem, že jejich obsahu porozuměly. Nadto skutečnosti jimi uváděné byly ověřeny i u dalších osob, včetně jednatelky žalobkyně. Dokumenty v ukrajinštině nebyly klíčové pro vydání rozhodnutí, a proto je nebylo třeba překládat. Jednatelka žalobkyně pak v průběhu kontroly nikdy nevznesla námitku, že by nerozuměla česky. Naopak s inspektorátem práce spolupracovala a na pokládané dotazy odpovídala. Jednatelkou žalobkyně je od roku 2008. Je proto nepravděpodobné, že by v kontextu vykonávané podnikatelské činnosti neovládala češtinu.

Napadené rozhodnutí

12. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně namítala, že inspektorát práce nerozhodl o jejích návrzích a námitkách uvedených již při ústním jednání. Stejně tak pominul její žádost o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí.
13. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) zrušil výrok I prvostupňového rozhodnutí (umožnění výkonu nelegální práce) a řízení pro tento skutek zastavil (neboť odpovědnost žalobkyně za tento přestupek zanikla v důsledku uplynutí promlčecí doby). Výrok II prvostupňového rozhodnutí změnil tak, že slova „*příčemž neměl povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání*“ nahradil slovy „*příčemž své jednání zastíral rámcovou smlouvou č. JČ – 4/18 ze dne 1. 8. 2018 o provádění úklidových prací*“. Výrok III pak změnil tak, že uloženou pokutu snížil na 75 000 Kč. Výrokem IV ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl.
14. Žalovaný v odůvodnění uvedl, že inspektorát práce spáchání přestupku žalobkyní prokázal. S jeho úvahami se žalovaný ztotožnil a odkázal na ně. Faktická činnost žalobkyně vykazovala znaky agenturního zaměstnávání. V takovém případě se neuplatní smluvní volnost stran v tom, jaký smluvní typ uzavřou. Pokud je předmětem smluvního vztahu poskytnutí služby spočívající v dodání pracovníků, pak jde o agenturní zaměstnání. Poskytovatel služby, resp. zprostředkovatel zaměstnání, je povinen dodržovat podmínky dle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Ty ale žalobkyně nesplnila. Naopak se zprostředkování zaměstnání snažila zastřít smlouvou o provádění úklidových prací.
15. Ze správního spisu plyne, že pracovnice dostávaly pracovní úkoly od společnosti RPM Service, která jejich práci organizovala, řídila a kontrolovala. Dávala jim pokyny, vytvářela příznivé pracovní podmínky a zajišťovala bezpečnost a zdraví při práci. Faktická činnost na

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

pracovišti tak neodpovídala samostatnému a nezávislému poskytování služby, k níž se v předložené smlouvě žalobkyně zavázala. Na řízení zaměstnanců se nijak nepodílela a ani nenesla odpovědnost za poskytnutou službu jako výsledek práce. Žalobkyně přidělila své zaměstnance k výkonu práce jinému subjektu, čímž jim umožnila výkon závislé práce na kontrolovaných pracovištích. Činnost žalobkyně spočívala primárně v tom, že zajišťovala přítomnost pracovníků dle potřeb společnosti RPM Service, což odpovídá charakteru činnosti agentury práce.

16. Inspektorát práce se dle žalovaného rovněž řádně vypořádal s námitkami a důkazními návrhy žalobkyně. Žádná z cizinek ani jednatelka žalobkyně neprohlásily, že by neovládaly český jazyk, a nežádaly ani poskytnutí tlumočníka. Odpovídaly na krátké a jasné dotazy. Jejich odpovědi nebyly vnitřně rozporné a ani z nich neplyne, že by kladeným otázkám neporozuměly. Opětovné výsledky či zajištění překladu listin by bylo nadbytečné. Žalobkyně nenaznačila, jaké nové skutečnosti by měly přinést, případně jakou skutečnost by měly vyvrátit. Zjištěné skutečnosti ani nijak nerozporovala. Nadto informace poskytnuté jednatelkou žalobkyně potvrdily i ostatní povinné osoby, které byly české státní příslušnosti.
17. K podání žalobkyně ze dne 14. 11. 2023 žalovaný podotkl, že je sice učinila včas, ale nelze je považovat za žádost o prodloužení lhůty k uplatnění práv. Žalobkyně nemá právo na seznámení se s předběžným hodnocením věci správním orgánem. Ve spisu by proto ani nenalezla to, s čím se chtěla seznámit. Ve spisu byly jen podklady, s nimiž se seznámila již dne 22. 9. 2023.
18. Závěrem se žalovaný zabýval výší uložené pokuty. V té souvislosti uvedl, že mu není zřejmé, v čem byla výzva inspektorátu práce k doložení majetkových a osobních poměrů nejednoznačná. Bylo na žalobkyni, zda využije možnosti doložit své osobní a majetkové poměry. Správní orgán není oprávněn určovat, jaké konkrétní doklady má obviněný z přestupku doložit, neboť ani nemůže vědět, jakými doklady obviněný disponuje. Význam výzvy měl být znám zástupci žalobkyně z jeho praxe, jelikož se specializuje i na trestní právo. Jestliže žalobkyně nic nedoložila, nezbylo inspektorátu práce než vyjít z veřejně přístupných rejstříků.

Žaloba

19. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), postoupenou Krajskému soudu v Praze usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 4. 2024, č. j. 22 Ad 6/2024-20, se žalobkyně domáhá zrušení výroků II, III a IV napadeného rozhodnutí, eventuálně snížení uložené pokuty na dolní hranici zákonné sazby.
20. Předně namítá, že žalovaným prezentovaný skutkový stav nevyplývá z provedených důkazů. Výslech pracovníků nebyl proveden za přítomnosti tlumočníka. Pouze jim byly dány k vyplnění „záznamy s povinnou osobou“ v ukrajinském jazyce a jejich odpovědi nebyly přeloženy do češtiny. Další vyslechnutí svědkové se k těmto pracovníkům nevyjadřovali. S návrhem na jejich opětovný výslech se inspektorát práce nevypořádal. Cizinek se nikdo nedotazoval, zda ovládají český jazyk. Z jejich odpovědí v ukrajinštině je zřejmé, že česky nehovoří. Ani jednatelku žalobkyně nikdo nepoučil o tom, že může vypovídat ve svém mateřském jazyce, tj. v ukrajinštině, za přítomnosti tlumočníka. Proto žalobkyně žádala její opětovný výslech. Žalobkyně navrhovala i překlad cizojazyčných textů, které jsou přílohou jednoho z úředních záznamů. Ani o těchto návrzích inspektorát práce nerozhodl.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

V důsledku těchto pochybení žalovaný řádně nezjistil skutkový stav, jak vyžaduje § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

21. Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně uzavřela se svým smluvním partnerem smlouvu o dílo, což ale nekoresponduje s výrokem II napadeného rozhodnutí, dle něhož měla žalobkyně zastírat zprostředkování zaměstnání smlouvou o provádění úklidových prací.
22. Inspektorát práce pochybil i tím, že nerozhodl o žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí ze dne 14. 11. 2023. Žalovaný pak nesmyslně a účelově dospěl k závěru, že toto podání nebylo žádostí o uplatnění práv účastníka řízení. Tím správní orgány porušily základní zásady správního řízení a žalobkyni odepřely možnost účinně hájit svá práva a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.
23. Nakonec žalobkyně namítá, že výzva inspektorátu práce k doložení osobních a majetkových poměrů byla nejednoznačná. Při nahlížení do spisu dne 16. 11. 2023 se chtěla dotázat, jaké doklady jsou dle ustálené judikatury požadovány. Ani o této žádosti ale inspektorát práce nerozhodl, což žalovaný v napadeném rozhodnutí nezmnínil. Žalovaný inspektorátu práce ani nevytkl, že porušil povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů.

Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný navrhuje žalobu zamítnout. Vzhledem k totožnosti žalobních námitek s námitkami uplatněnými v odvolání, žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Ve stručnosti uvádí, že správní orgány nepominuly důkazní návrhy žalobkyně. Vzhledem k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu je považovaly za nadbytečné. Žalobkyně ani v žalobě netvrdí nic konkrétního, co by mělo být dalším dokazováním prokázáno. Jediná zmínka o smlouvě o dílo je zjevnou chybou v psaní, neboť celé odůvodnění se zabývá smlouvou o provádění úklidových prací. Žalovaný též reagoval na žádost ze dne 14. 11. 2023. Bylo výhradně na žalobkyni, aby zvážila, zda a případně jaké doklady ke svým poměrům doloží. Poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje komplexní návod, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat. Průtahy v řízení pak nezpůsobují nezákonnost vydaného rozhodnutí.

Replika žalobkyně

25. V replice žalobkyně s tvrzeními žalovaného nesouhlasí a odkazuje na žalobní námítky, které správnost jeho názoru vyvracejí. Dodává, že žalovaný změnou výroku II prvostupňového rozhodnutí rozhodl v její neprospěch. Tím porušil § 90 odst. 3 správního řádu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

26. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
27. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
28. Při jednání oba účastníci odkázali na svá písemná podání.

29. Zástupce žalobkyně poukázal na to, že žalobkyně měla domluvený termín nahlížení do správního spisu na 16. 11. 2023, ale již 15. 11. 2023 vydal inspektorát práce své prvostupňové rozhodnutí. Dále podotkl, že součástí správního spisu jsou cizojazyčné listiny, které nebyly přeloženy, a že výsledku obou cizinek ani jednatelky žalobkyně, která je taktéž cizinkou, nebyl přítomen tlumočník.
30. Žalovaný oponoval, že žalobkyně měla možnost se ve stanovené lhůtě vyjádřit k podkladům prvostupňového rozhodnutí. Její práva plynoucí z § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nebyla porušena. Žalobkyni bylo jasné sděleno, že dokazování již bylo ukončeno. Návrhy žalobkyně byly vypořádány v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
31. Dokazování soud neprováděl, neboť si vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS]. Navržené důkazy byly jeho součástí. Další důkazní návrhy účastníci při jednání nevznesli.

Posouzení žalobních bodů

32. Soud úvodem zdůrazňuje, že obsah, rozsah a kvalita žaloby podané ve správním soudnictví do značné míry předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí. Úlohou žalobce je v žalobě uvést jím spatřované skutkové či právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a vymezit tak rozsah soudního přezkumu. Žalobkyně v žalobě uplatnila v zásadě totožné námitky jako v průběhu správního řízení v prvním stupni i v následném odvolání. Na její argumentaci tak reagoval již inspektorát práce a následně žalovaný, který závěry inspektorátu práce shledal správnými. Rozhodnutí obou správních orgánů tvoří jak z hlediska jejich obsahu, tak z hlediska soudního přezkumu jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, č. 2646/2012 Sb. NSS).
33. Žalobkyně přitom v žalobě v podstatě nereaguje na vypořádání svých námitek správními orgány a pouze opakuje svá tvrzení. Soud proto při vypořádání žalobních námitek vyšel primárně z odůvodnění správních rozhodnutí, které dle jeho názoru poskytují na vznesené námitky odpověď. Správní soudy ostatně konstantně judikují, že smyslem soudního přezkumu není dokola opakovat již vyřčené (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).
34. Nadto míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).
35. S těmito východisky soud přistoupil k posouzení žalobních bodů.

Skutkový stav má oporu v provedeném dokazování

36. Žalobkyně v první řadě namítá, že z provedených důkazů nevyplývá závěr o její odpovědnosti za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

37. Podle tohoto ustanovení se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, „že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).“ Zastřeným zprostředkováním zaměstnání se pro účely zákona o zaměstnanosti podle jeho § 5 písm. g) rozumí *„činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b)“*.
38. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí *„zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen „uživatel“)“*. V té souvislosti soud rovněž připomíná podstatu agenturní práce ve smyslu § 307a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, jež spočívá v tom, že *„zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.“*
39. Výkladem posledně citovaného ustanovení se zabýval NSS např. v rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 177/2016-14, č. 3504/2017 Sb. NSS. Dle tohoto rozsudku se jedná o specifický druh výkonu závislé práce, který se odlišuje od klasického pracovního poměru, neboť do vztahu zaměstnance a zaměstnavatele vstupuje další subjekt. Po právní stránce je pracovník zaměstnancem agentury práce, ale fakticky sjednanou práci vykonává u uživatele. Je tedy zřejmé, že agentura práce nese veškerá právní a z toho plynoucí ekonomická rizika zajištění práce pro zaměstnance. Pravidelný model agenturního zaměstnávání bude obvykle nastaven tak, že agentura práce inkasuje v podobě provize za zprostředkování odměnu zejména za administraci agenturních zaměstnanců a za riziko spojené s jejich pracovněprávními nároky. Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykrývat v čase se měnící potřebu pracovní síly. Smyslem institutu agenturního zaměstnávání je umožnit uživatelům najímání pracovníků, aniž by s nimi museli uzavírat pracovní smlouvy. Reálná místa výkonu práce se proto budou ve většině případů lišit od sídla agentury práce či bydliště zaměstnance, a proto může být přidělený zaměstnanec nucen za prací pro uživatele jednorázově či opakovaně cestovat.
40. V projednávaném případě má rovněž význam, že správní orgány dovodily zastření zprostředkování zaměstnání smlouvou o provádění úklidových prací, fakticky tedy smlouvou o poskytnutí služby. Odlišnostmi mezi agenturním zaměstnáním [zprostředkováním zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti] a poskytováním služeb se NSS zabýval v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28. Dle tohoto rozsudku je základním rozlišovacím znakem mezi pronájem pracovní síly a poskytnutím služby komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.
41. Pro posouzení, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání, a tedy o pronájem pracovní síly, přitom není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale jejich faktický obsah (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-53, odst. 35).

42. Správní orgány při posouzení činnosti žalobkyně jako zastřené zprostředkování zaměstnání vycházely z výsledků kontroly provedené ve dvou prodejnách Albert (viz protokol o kontrole ze dne 18. 6. 2019 a další listiny založené v kontrolním spisu).

- Při místním šetření dne 10. 1. 2019 inspektorát práce zastihl na pracovišti hypermarketu Albert v Nádražní ulici Y. I. v modré mikině s nápisech na zádech „RPM“ při výkonu úklidových prací. Sepsal s ní záznam s povinnou osobou, v němž byl text uveden jak v češtině, tak ukrajinštině. Ukrajincky odpověděla, že pracuje pro společnost Albert od 15. 12. 2018, kdy podepsala dohodu. Její nadřízený je „P.“, který jí přiděluje a kontroluje práci. Komu patří úklidové prostředky, nevěděla.
- Inspektorát práce na místě dále hovořil s J. B. – zástupkyní manažera prodejny. Uvedla, že úklid na prodejně zajišťuje společnost „RPM“. Sama kontroluje práci pracovníků úklidu a komunikuje s jejich vedoucím, na kterého uvedla telefonní číslo (dle něj se jedná o P. H., jehož výpověď soud shrnuje níže). Ten jí předkládá seznam úklidových prostředků, které je třeba objednat.
- Vedoucí prodejny E. O. potvrdila, že s vedoucím uklízeček komunikuje J. B., která kontroluje i jejich práci. Hypermarket uklízečky neškolí, jen je vybavuje předepsanými úklidovými prostředky.
- Na prodejně inspektorát práce rovněž pořídil fotokopie evidence docházky za leden 2019 s označením „RPM“, provoz Albert, v níž byla docházka Y. I. evidována. Dále zachytil i evidenci docházky za leden 2019 s označením názvu žalobkyně, v níž Y. I. rovněž figuruje. Inspektorát práce zajistil i vyjádření od P. P. – velitele ostrahy objektu. To ale nepřineslo žádná podstatná zjištění.
- Inspektorát práce dále provedl 2 místní šetření dne 10. 1. 2019 na pracovišti supermarketu Albert na Suchovrbenském náměstí.
- Při prvním místním šetření ve věci podal vysvětlení manažer prodejny D. H. Uvedl, že úklid na pracovišti provádí společnost RPM Service CZ a.s. Náplň práce pracovníků úklidu podrobně specifikoval a dodal, že „Albert“ zajišťuje úklidové prostředky a osobní a ochranné pomůcky. Čisticí stroj je společnosti „RPM“. Tato společnost provádí i školení pracovníků. Jejich docházku kontroluje manažer.
- Při druhém místním šetření inspektorát práce zastihl V. P. při provádění úklidových prací. Podle dvojjazyčného záznamu s povinnou osobou v češtině vypověděla, že pracuje pro žalobkyni na základě dohody o provedení práce. Úklid provádí od 18. 12. 2018 (dohodu podepisovala až dne 27. 12. 2018 se S. P., jednatelkou žalobkyně). Docházku si vede sama a přebírá ji manažer „P.“. Domnívala se, že úklidové prostředky jsou paní P. Ta jí také dala pracovní rukavice, které může rovněž dostat od pracovníků v prodejně, proškolila ji a vyplatila jí část výdělku. Společnost „RPM Service CZ a.s.“ neznala. V případě potřeby má kontaktovat S. P.
- Vedoucí dne M. Š. inspektorátu práce sdělila, že společnost AHOLD Czech Republic a.s. má k úklidu prodejny uzavřenou smlouvu se společností RPM Service. Kontaktní osoba (dle uvedeného telefonního čísla P. H. – pozn. soudu) do prodejny přichází, když přivádí novou uklízečku. Zaškolí ji a ukáže jí, jaké práce má dělat. Po příchodu se uklízečky hlásí vedoucímu, který jim sdělí, co mají dělat. Muž z RPM Service chodí do prodejny nepravidelně. Pokud není s prací uklízečky spokojena, kontaktuje jej.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Uklízečky si vedou docházku samy. Mycí stroj a mopy jsou prodejny, vozík s kýbly a košťaty je společnosti RPM Service. Uklízečkám dodávají i mycí prostředky. Uklízečka dnes uklízí v civilním oděvu, ale dříve nosily modrá trika s nápisem „RPM“. Žalobkyni neznala a nevěděla o tom, že by zde měli její pracovníci nějakou práci vykonávat.

- I v této prodejně inspektorát práce pořídil fotokopii docházky za leden 2019 s označením „RPM“, v nichž je mj. uvedena i V. P.
 - Dne 10. 1. 2019 se k inspektorátu práce dostavil P. H. – zaměstnanec společnosti RPM Service, který kontroluje kvalitu úklidů pracovníků dodavatelských společností (mj. i žalobkyně) na různých pracovištích, přičemž výslovně zmínil i obě výše zmíněné prodejny. Vypověděl, že primárně kontroluje kvalitu úklidu, zásobování úklidovými prostředky, případně řeší servis čisticích strojů. Pracovnice ohledně práce s nimi i školí. Zaměstnancům poskytuje i oblečení s logem RPM Service. Pracovníci si vedou docházku sami a každý měsíc mu ji předloží. Poté slouží jako podklad pro fakturaci dodavatelům. Konstatoval, že společnost RPM Service *de facto* nakupuje práci od jednotlivých dodavatelů. RPM Service má „odpracovat“ určité hodiny a dodavatel jim dle toho poskytuje pracovníky. On je kontaktní osobou s pracovníky. Organizaci jejich příjezdů a odjezdů na pracoviště, případně jejich ubytování, řeší dodavatel.
 - Dne 17. 1. 2019 se k inspektorátu práce dostavila i jednatelka žalobkyně S. P. Potvrdila, že obě cizinky jsou pracovnicemi žalobkyně, s nimiž má uzavřené dohody o provedení práce. Se společností RPM (nevěděla, jestli s. r. o. či a. s.) mají uzavřenou smlouvu na úklidové práce ve výše uvedených prodejnách. Organizace jejích pracovníků je v režii společnosti „RPM“, která jim poskytuje pracovní oblečení a pomůcky, čisticí prostředky i stroje. Práci jim přiděluje a kontroluje zástupce společnosti „RPM“ pan H. Ona sama provádí pouze zaškolení pracovníků v oblasti bezpečnosti práce na pracovišti.
 - Žalobkyně následně inspektorátu práce doložila mj. dohody o provedení práce s uvedenými cizinkami či smlouvu o provádění úklidových prací uzavřenou se společností RPM Service.
 - V písemném vyjádření ze dne 8. 4. 2019 žalobkyně potvrdila, že Y. I. pro ni pracovala od 10. 12. 2018 do 31. 1. 2019 a V. P. v období od 18. 12. 2018 do 31. 1. 2019 v prodejnách Albert (místo výkonu práce druhé ze jmenovaných upřesnila ve vyjádření ze dne 20. 5. 2019). Tyto skutečnosti doložila docházkovými listy.
43. Tato zjištění i dle soudu odůvodňují závěr, že žalobkyně společnosti RPM Service fakticky pronajímala pracovní sílu, a naopak jí neposkytovala službu spočívající v provádění úklidových prací. Podstatné je, že práci pracovníků žalobkyně fakticky organizoval, řídil a kontroloval P. H. ze společnosti RPM Service, který jim rovněž kontroloval docházku. Pracovní prostředky jim též poskytovala především společnost RPM Service, případně na základě jejího pokynu společnost provozující prodejny, v nichž pracovníce uklízely (v tomto kontextu je tak nerozhodné, zda měla V. P. pracovní rukavice od jednatelky žalobkyně, neboť všechny ostatní úklidové prostředky poskytovala společnost RPM Service, nebo byly přímo na prodejně, jak potvrdila M. Š.). Při úklidu pracovníce rovněž nosily pracovní oblečení společnosti RPM Service (byť V. P. v den místního šetření měla oblečení vlastní). Společnost RPM Service tak nevykonávala jen dohled nad poskytováním služby. Uvedené cizinky pro ni v podstatě pracovaly, což potvrdila i četná vyjádření zaměstnanců v prodejnách. Žalobkyně cizinkám poskytla sice prvotní školení v oblasti bezpečnosti a

zdraví při práci, avšak pracovní podmínky poté zajišťovala především společnost RPM Service. Takový vztah zcela odpovídal pracovněprávnímu vztahu mezi agenturními zaměstnanci a uživatelem, tedy zaměstnavatelem, k němuž jsou agenturní zaměstnanci přiděleni.

44. Kdyby šlo mezi žalobkyní a společností RPM Service o čistě obchodněprávní vztah, a tedy žalobkyně poskytovala službu spočívající v provádění úklidových prací, musela by komplexně zajišťovat činnosti související s plněním tohoto závazku. Musela by tedy především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich; sama je školit z hlediska provádění práce a následně nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli. Jinými slovy, ve vztahu k cizinkám by musela jako zaměstnavatelka – prostřednictvím svých zaměstnanců – vystupovat ona (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2025, č. j. 10 Ads 101/2024-64, odst. 20, a rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2023, č. j. 1 Ads 20/2023-49, odst. 22). To se však podle všeho nedělo.
45. Lze shrnout, že žalobkyně navzdory znění smlouvy o provádění úklidových prací fakticky neposkytovala úklidové služby, ale zprostředkovávala zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Tuto činnost smlouvou o provádění úklidových prací jen zastírala. Uvedl-li žalovaný na str. 14 napadeného rozhodnutí, že žalobkyně se společností RPM Service uzavřela smlouvu o dílo, jednalo se zjevně o formální chybu. Z kontextu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný posuzoval skutkový stav na podkladě doložené smlouvy o provádění úklidových prací, jak i uvedl ve výroku napadeného rozhodnutí. Obsahem této smlouvy se výslovně zabýval na str. 11 napadeného rozhodnutí. Jedna zmínka o smlouvě o dílo proto nemůže mít na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv.
46. Soud tudíž souhlasí se správními orgány, že žalobkyně skutkovou podstatu přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti naplnila. V podrobnostech soud odkazuje na rozhodnutí správních orgánů, které se odpovědností žalobkyně za spáchaný přestupek dostatečně zabývaly.
47. V rámci tohoto žalobního bodu žalobkyně jen zmínila, že výsledek uvedených pracovních nebyl proveden za přítomnosti tlumočníka a že na obecné otázky odpovídaly ukrajinsky. Žalobkyně ale již nespecifikuje, v čem konkrétně se způsob vedení výsledku negativně projevil na zjištěném skutkovém stavu. Neuvádí, co konkrétně z výsledku pracovních sporuje, jaké skutečnosti dle ní neodpovídají realitě. Takto obecně vznesená námitka nemůže zjištění správních orgánů zpochybnit.
48. Nadto žalobkyně pomíjí, že závěr o spáchání přestupku nestojí pouze na tom, co tyto dvě pracovnice sdělily inspektorátu práce při místních šetřeních. Závěry správních orgánů by v zásadě obstály i bez jejich vyjádření. Předně sama žalobkyně dohodami o provedení práce a docházkovými listy doložila, že obě cizinky zaměstnávala a že v době uvedené ve výroku prvostupňového rozhodnutí pracovaly v prodejnách, kde proběhla místní šetření. To podpořily i jejich evidence docházky zajištěné přímo při místních šetřeních. Způsob organizace, řízení a kontroly jejich práce pak dostatečně vyplývá z výpovědí ostatních osob, ať už zaměstnanců společnosti AHOLD Czech Republic, kteří potvrdili, že práci těchto cizinek zajišťovala společnost RPM Service, nebo z vyjádření P. H., který je měl přímo na starosti. Sám podotkl, že do jeho pracovní náplně spadaly kontrola a zajištění úklidových prací v prodejnách, kde zaměstnankyně žalobkyně úklid prováděly. Není tak pravdou, že Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

by z vyjádření ostatních osob neplynuly skutečnosti potvrzující závěry správních orgánů. Tato námitka proto není důvodná.

Správní orgány řádně odůvodnily, proč nevyhověly důkazním návrhům žalobkyně

49. V dalším žalobním bodu žalobkyně namítá, že inspektorát práce nerozhodl o jejích důkazních návrzích na výslech cizinek a jednatelky žalobkyně, případně na překlad cizojazyčných textů, které jsou přílohou úředního záznamu č. j. 40299/5.71/18-11. Žalovaný pak měl nesprávně postup inspektorátu práce potvrdit.
50. K tomu soud podotýká, že správní orgán není důkazními návrhy účastníků vázán (§ 52 správního řádu), avšak není na jeho libovůli, jakým způsobem s návrhy na provedení důkazů naloží. Pokud některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo (viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48).
51. Soud ale ve shodě s žalovaným konstatuje, že již inspektorát práce se s důkazními návrhy žalobkyně řádně vypořádal. Učinil tak na str. 13 a 14 prvostupňového rozhodnutí. Vysvětlil, že k výslechu cizinek za přítomnosti tlumočnicka nevidí důvod, protože záznamy, do nichž své odpovědi zaznamenaly, byly v dvojazyčném provedení. To, že jejich obsahu porozuměly, potvrdily i svým podpisem. Jimi uváděné skutečnosti pak inspektorát práce ověřil i u dalších osob. Jednatelka žalobkyně pak nikdy v průběhu kontroly nevzniesla námitku, že by nerozuměla česky. S inspektorátem práce sama aktivně spolupracovala a na jeho dotazy reagovala. K cizojazyčným textům uvedl, že nejsou pro vydání rozhodnutí klíčové, a proto by jejich překlad byl nadbytečný.
52. Z toho je zjevné, že inspektorát práce důkazní návrhy žalobkyně nepominul. Řádně zdůvodnil, proč navržené důkazy neprovedl. Závěry inspektorátu práce pak přezkoumal žalovaný a na str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí se s nimi ztotožnil. Žalobkyně se proto mýlí, pokud má za to, že správní orgány o důkazních návrzích nerozhodly.
53. Ve vztahu k překladu cizojazyčných textů už v žalobě ani nic nedodává a nedovolává se jich. Soud tak jen ve stručnosti podotýká, že správní orgány na nich svá zjištění nepostavily a nevycházely z nich. Žalobkyně nepřiblížila, jaké konkrétní listiny by měly správní orgány přeložit a z jakého důvodu. Soud z kontrolního spisu ověřil, že se jednalo především o ručně psané texty zjištěné při místních šetřeních v prodejnách, kde cizinky pracovaly. Nic nenasvědčuje tomu, že by měly přinést nějaké zásadní skutečnosti pro nyní souzenou věc. Žalobkyně to netvrdí.
54. Soud se správními orgány souhlasí i v případě důkazních návrhů na výslech svědků. Správní orgány přílehlavě poukázaly na to, že záznamy, do nichž cizinky vepsaly své odpovědi, byly vyhotoveny jak v českém, tak ukrajinském jazyce. Měly proto možnost na položené otázky odpovídat v jazyce, kterému rozumí. Na konci záznamu svým podpisem stvrdily, že uvedené údaje jsou správné a že obsahu záznamu porozuměly. Ze správního spisu neplynou žádné indicie o opaku. Ze zaznamenaných odpovědí není zřejmé, že by cizinky poskytující vysvětlení měly jakékoli obtíže porozumět kladeným otázkám či na ně odpovědět. Ostatně žalobkyně v tomto směru opět nic konkrétního netvrdí a jen setrvává na paušálním závěru o nutnosti přibrat tlumočnicka. Účelem přibrání tlumočnicka je však zajištění dorozumění osoby, která neovládá jazyk, v němž se řízení vede. Pokud ale správní orgán prostřednictvím záznamu v rodném jazyce cizinky zajistí, že mu cizinka porozumí, není důvod na tlumočnickovi trvat (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 18 Ad 7/2024-64, odst. 27).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

55. Není ani pravdou, že by odpovědi obou cizinek byly v ukrajinštině. Tak tomu je pouze v případě Y. I. Nicméně i ta na položené otázky odpovídala stručně a jasně a z jejich odpovědí i v cizím jazyce je patrné, co jimi chtěla říci. Žalobkyně nenamítá, čemu konkrétně z její výpovědi neporozuměla, resp. jaká její odpověď měla pro přestupkové řízení stěžejní význam, a proto by měla být zvláště přeložena. Její odpovědi v češtině shrnuly správní orgány v přezkoumávaných rozhodnutích, přičemž žalobkyně jejich překlad nespornuje.
56. Ani v případě jednatelky žalobkyně soud na základě žalobních tvrzení neshledal důvod, proč by měla být opětovně vyslechnuta ve správním řízení. Žalobkyně totiž zase neuvádí, proč by neměla její výpověď z důvodu chybějícího tlumočníka obstát. Žalobkyně nepředestřela správním orgánům ani soudu žádná tvrzení o tom, že by jednatelka žalobkyně vypovídala jinak, kdyby s ní inspektorát práce jednal za přítomnosti tlumočníka. Nadto správní orgány správně poznamenaly, že jednatelka žalobkyně s inspektorátem práce aktivně spolupracovala a na jeho žádosti česky reagovala. V kontrolním spisu je založeno i několik e-mailů v českém jazyce, které jednatelka žalobkyně adresovala inspektorátu práce. Kdyby skutečně češtinu neovládala, ze své vlastní vůle by v ní nekomunikovala.
57. Správní orgány se tedy i s touto námitkou řádně vypořádaly a soud může i v tomto rozsahu na jejich rozhodnutí v podrobnostech odkázat, neboť by jen opakoval to, co správní orgány žalobkyni již dvakrát sdělily.
58. Pro úplnost soud uvádí, že si je vědom judikatury, dle níž správní orgány nemohou bez provedení výslechů svědků založit své závěry toliko na zjištěních získaných z poskytnuté součinnosti v rámci kontroly, pokud obviněný z přestupku nesouhlasí s úplností zjištěného skutkového stavu a jeho hodnocením. Vyjádření osob v rámci poskytnutí součinnosti totiž nejsou výsledkem výslechů, jimž by obviněný byl přítomen a mohl svědkům pokládat otázky; z tohoto důvodu nelze neprovedení výslechů odůvodňovat jejich opakováním a od toho odvíjet závěr o jejich nadbytečnosti (viz zejména rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, a judikaturu v něm citovanou).
59. NSS ale na druhou stranu též řešil případ, v němž 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 výslechy do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole pracoviště vnést; jejich provedení by proto bylo nadbytečné, neboť zjištěný skutkový stav byl dostatečně prokázán (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21).
60. Ve výše odkazovaném rozsudku 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 výslech těchto osob jako svědků a zda pochybení spočívající v neprovedení těchto výslechů vedlo v daném konkrétním případě k závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, či nikoliv.

61. V návaznosti na posledně uvedené soud konstatuje, že nebylo třeba ať už zaměstnankyně žalobkyně, nebo její jednatelku vyslýchat ve správním řízení. Žalobkyni se totiž podáními v průběhu kontroly a ve správním řízení nepodařilo účinně zpochybnit zjištěný skutkový stav. Před vypracováním protokolu o kontrole s inspektorátem práce aktivně spolupracovala a dokládala listiny, na základě kterých správní orgány své závěry též postavily (zejména dohody o provedení práce, docházkové listy pracovníků, smlouvu o provádění úklidových prací).
62. Proti protokolu o kontrole sice následně brojila námitkami, ale ve vztahu ke zde relevantním kontrolním zjištěním jen namítala, že cizinkám nebylo umožněno vyjádřit se v rodném jazyce a že nebyl přítomen tlumočník. Konkrétně kontrolní zjištění nezpochybnila. Naopak záhy odkazovala na vyjádření J. B., dle níž úklid na prodejně zajišťuje RPM Service, což ale koresponduje se zjištěními správních orgánů. Zmínila sice, že z protokolu nevyplývá období výkonu práce cizinek. Zde ale opomněla, že období výkonu práce sama specifikovala ve vyjádření ze dne 8. 4. 2019, což doložila i docházkovými listy. Dále se v námitkách dovolávala tvrzení své jednatelky, v jejímž případě v té době ještě netvrdila, že měla být vyslechnuta za přítomnosti tlumočníka. Námitky žalobkyně tak byly správně zamítnuty.
63. V přestupkovém řízení žalobkyně setrvala jen na obecných tvrzeních o nutnosti vyslechnout cizinky a její jednatelku za přítomnosti tlumočníka. Je ale třeba znovu připomenout, že nekonkretizovala, v čem se jejich výpovědi nezakládají na pravdě, případně jaké jejich odpovědi byly zkresleny. Proti zjištěnému skutkovému stavu správními orgány tak nijak konkrétně nebrojila. Podstatné rovněž je, že žalobkyně ani slovem nezpochybnila ostatní listiny shromážděné v průběhu kontroly, kterými inspektorát práce provedl v přestupkovém řízení dokazování. Závěry správních orgánů tak nejsou opřeny pouze o tvrzení pracovníků žalobkyně nebo její jednatelky. Jak soud výše rozvedl, okolnosti rozhodné pro vyslovení viny žalobkyně za spáchaný přestupek plynou i z ostatních provedených důkazů, zejména z vysvětlení zaměstnanců společnosti AHOLD Czech Republic či zaměstnance společnosti RPM Service P. H.
64. Nutno podotknout, že všechny tyto osoby podpisem potvrdily záznamy vypracované inspektorátem práce. Proto mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí správních orgánů. Nejedná se totiž o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit (viz rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015-64, a navazující rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31).
65. Soud proto uzavírá, že žalobkyně dostatečně nezpochybnila skutkový stav zjištěný správními orgány, a proto nebylo třeba, aby jí navržené důkazy v přestupkovém řízení prováděly. Námitka, že žalovaný postupoval v rozporu s § 3 správního řádu, není důvodná.

Pominutí žádosti o prodloužení lhůty k vyjádření nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí

66. Žalobkyně dále tvrdí, že pominutím její žádosti o prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům prvostupňového rozhodnutí byla zbavena práva se v řízení účinně hájit.
67. Soud přisvědčuje žalobkyni, že inspektorát práce pochybil. O prodloužení lhůty k vyjádření k podkladům požádala dne 14. 11. 2023 v poslední den stanovené lhůty, tedy včas. Inspektorát práce tuto žádost před vydáním prvostupňového rozhodnutí nezohlednil. V souladu s § 39 odst. 2 správního řádu přitom měl na takovou žádost reagovat. Pro soud je postup inspektorátu práce těžko pochopitelný i z toho důvodu, že si s žalobkyní sjednal

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nahlížení do spisu na den 16. 11. 2023. Ale již předcházejícího dne vydal prvostupňové rozhodnutí.

68. Nicméně z judikatury NSS vyplývá, že pominutí žádosti o prodloužení lhůty ze strany správního orgánu nemusí představovat vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 As 410/2019-23, odst. 28, či rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 As 180/2020-28, odst. 16). Vždy je třeba posoudit, zda pochybení procesního charakteru dosáhlo intenzity ovlivňující zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008-69, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 283/2016-42, nebo ze dne 25. 4. 2018, č. j. 8 As 190/2017-37).
69. Soud dospěl k závěru, že shledané pochybení nezkrátilo žalobkyni na právech.
70. Lze totiž přihlídnout k tomu, že žalobkyně byla s podklady, z nichž správní orgány vycházely při dovození její odpovědnosti za přestupek, prokazatelně seznámena. Inspektorát práce provedl dokazování mimo ústní jednání již dne 10. 8. 2023 a z tohoto úkonu vyhotovil protokol, který žalobkyni dne 14. 8. 2023 zaslal. Žalobkyně následně dne 5. 9. 2023 nahlížela do spisu a pořizovala si kopie založených listin. Dne 22. 9. 2023 se účastnila ústního jednání, na kterém inspektorát práce zrekapituloval průběh řízení a provádění dokazování. Poté již inspektorát práce správní spis ve vztahu k výroku o vině nedoplňoval. Žalobkyně se tak během těchto úkonů měla možnost se správním spisem důkladně seznámit.
71. Inspektorát práce dále v oznámení o ukončení dokazování ze dne 31. 10. 2023 žalobkyni uvědomil, že dokazování ukončil a rozhodne ve věci. Podstatné zároveň je, že v tomto oznámení žalobkyni sdělil, z jakých podkladů bude při rozhodnutí ve věci vycházet. Je z něj seznatelné, že po ústním jednání inspektorát práce žádné další podklady neopatřoval. Žalobkyně přitom žádala o prodloužení lhůty k vyjádření z toho důvodu, aby se seznámila s tím, jak inspektorát práce reagoval na její důkazní návrhy vznesené při ústním jednání. Na základě oznámení o ukončení dokazování ale žalobkyně mohla seznat, že inspektorát práce se rozhodl jejím návrhům nevyhovět, protože další podklady do spisu nezaložil. Za tím účelem si proto ani nemusela sjednávat nahlížení do spisu po lhůtě stanovené inspektorátem práce. K dosud shromážděným podkladům se fakticky vyjádřila již při ústním jednání. Z těchto důvodů soud nedovodil, že by žalobkyně přišla o možnost v řízení účinně hájit svá práva, tím spíše, že šlo o pochybení inspektorátu práce před vydáním prvostupňového rozhodnutí, po němž ještě následovalo odvolací řízení, v němž žalobkyně taktéž mohla uplatňovat svá práva. Toto pochybení inspektorátu práce tak nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí vydaného žalovaným.
72. Pro úplnost soud ale dodává, že shledal i další pochybení inspektorátu práce, proti kterému však žalobkyně přímo nebrojí. Jelikož žalobkyně na výzvu inspektorátu práce nedoložila své majetkové a osobní poměry pro účely rozhodování o správním trestu, založil inspektorát práce dne 15. 11. 2023 do správního spisu listiny z veřejných rejstříků (např. výpis z obchodního rejstříku, účetní závěrky ze sbírky listin, výpis z živnostenského rejstříku apod.). Tyto listiny se v době, kdy žalobkyně do spisu nahlížela, ve správním spisů nenacházely.
73. Soud by nicméně ani pro toto pochybení napadené rozhodnutí nezrušil. Správní orgány z těchto listin totiž čerpaly údaje pro určení výše pokuty, které musely být žalobkyni dozajista známy. Jednalo se zejména o data o ekonomické činnosti žalobkyně z účetních závěrek, kterých si musela být žalobkyně jako jejich původce dobře vědoma. O tom svědčí

i fakt, že v odvolání žalobkyně nenamítala, že by inspektorát práce pochybil, pokud z těchto veřejně dostupných dat vycházel, či že by užití údaje byly chybné. Proti výši uložené pokuty ostatně nenamítala vůbec nic.

74. Stejně tak v řízení před soudem žalobkyně nenamítá, že by na právech byla zkrácena tím, že se nemohla s těmito konkrétními podklady seznámit. Žádné námitky proti nim nevznáší a krom obecného návrhu na snížení pokuty na dolní hranici sazby výši uložené pokuty nespornuje. Soud proto nemá za to, že by toto pochybení mělo vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
75. V této souvislosti žalobkyně jen namítla, že výzvu k doložení majetkových a osobních poměrů považuje za nejednoznačnou. Avšak i s touto námitkou se žalovaný řádně vypořádal na str. 18 a 19 napadeného rozhodnutí. Žalovanému lze přisvědčit, že je především na žalobkyni, aby inspektorátu práce poskytla základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doložila či umožnila správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, odst. 38). Důležité je, že inspektorát práce žalobkyni umožnil, aby své osobní a majetkové poměry osvětlila. I kdyby výzvu považovala za nejednoznačnou, nic jí nebránilo v tom, aby inspektorátu práce doložila alespoň základní přehled o svých majetkových poměrech, např. právě prostřednictvím účetní závěrky, s tím, že pokud by to inspektorát práce považoval za nedostatečné, byla by připravena podklady doplnit. Žalobkyně ale nic takového neučinila a ani v odvolacím řízení se nepokusila listiny pro účely rozhodování o výši pokuty doložit, byť jí už z prvostupňového rozhodnutí muselo být patrné, z jakých podkladů lze v tomto ohledu vycházet. Pokud správním orgánům nic nedoložila, postupoval inspektorát práce správně, vycházel-li z údajů z veřejně dostupných rejstříků a registrů.
76. Žalobkyně dále poznamenává, že se chtěla na to, jaké doklady má doložit, dotázat při nahlížení do spisu dne 16. 11. 2023. Toto její tvrzení ale nemá oporu v žádosti o prodloužení lhůty ze dne 14. 11. 2023. V ní žalobkyně pouze namítla nejednoznačnost výzvy, ale již neavizovala, že by žádala dodatečné vysvětlení ze strany správního orgánu, resp. že by tuto informaci chtěla zjišťovat při nahlížení do spisu. Soud proto nevidí nic problematického na tom, pokud se žalovaný s touto námitkou vypořádal v napadeném rozhodnutí a správně vysvětlil, že bylo zejména na žalobkyni, aby předložila podklady ke svým osobním a majetkovým poměrům, jestliže chtěla, aby z nich správní orgány vycházely. Námitka proto není důvodná.

Žalobkyně netvrdí žádné okolnosti, pro které by měl soud snížit uloženou pokutu

77. Žalobkyně dále lakonicky uvedla, že žádá o snížení pokuty na dolní hranici zákonné sazby. Pohříchu ale netvrdí, že by pro ni uložená pokuta byla likvidační či zjevně nepřiměřená, případně že by žalovaný při jejím stanovení postupoval nezákonně.
78. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti lze za žalobkyní spáchaný přestupek dle odst. 1 písm. g) téhož ustanovení uložit pokutu do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč.
79. Žalovaný uložil žalobkyni pokutu ve výši 75 000 Kč, tedy při spodní hranici zákonné sazby. Zohlednil, že přestupek spočívající v zastřené zprostředkování zaměstnání je typově nejzávažnějším přestupkem dle zákona o zaměstnanosti, což se projevuje v horní hranici sazby ve výši 10 000 000 Kč. Vysvětlil, že agenturní zaměstnávání podléhá speciální regulaci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

z důvodu ochrany práv zaměstnanců a předcházení sociálnímu dumpingu. Jako k přítěžujícím okolnostem přihlédl k tomu, že žalobkyně umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání 2 osobám a že délka doby protiprávního jednání činila přibližně měsíc a půl. Polehčující okolností naopak bylo, že se jedná o první správní trest ukládaný žalobkyni inspekci práce. Žalovaný dále reflektoval, že žalobkyně sice v letech 2022 a 2021 vykazovala ztrátu v řádech statisíců korun. Nicméně v průběhu roku disponuje částkami v řádu desítek milionů korun a výše pokuty představuje jen 14 % peněžních prostředků na účtu žalobkyně. V roce 2022 navíc činil nerozdělený zisk z minulých let výše 11 223 000 Kč. Je proto zjevné, že pokuta nebude mít pro žalobkyni likvidační charakter. Podle žalovaného musí mít uložená pokuta navíc funkci nejen preventivní, ale i represivní.

80. Jelikož žalobkyně nevznesla žádný žalobní bod, jímž by sporovala zákonnost uložené pokuty, nemůže se soud touto otázkou zabývat. Jen ve stručnosti ale podotýká, že žalovaný pokutu uložil v rámci zákonné sazby a zohlednil relevantní kritéria vycházející z okolností projednávaného případu. Žalobkyně pak nic nedodává ani ke zjevné nepřiměřenosti, kterou je soud obecně oprávněn podle § 78 odst. 2 s. ř. s. korigovat. Smyslem a účelem moderace přitom není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale i odpovídající všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (viz rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
81. Jak ale plyne i z výše uvedeného shrnutí, žalovaný se nedopustil excessu při individualizaci trestu a zohlednil specifika nyní projednávané věci. Ve stejné míře obecnosti, v jaké žalobkyně o snížení výše pokuty požádala, soud konstatuje, že žalovaný uložil žalobkyni pokutu ve výši, která plní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Již vzhledem ke shrnutým majetkovým poměrům žalobkyně uložení pokuty těsně nad spodní hranici zákonné sazby její zjevnou nepřiměřenost vylučuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 16/2008-80, č. 1719/2008 Sb. NSS). Soud proto k moderaci výše uložené pokuty nepřistoupil.

Průtahy v řízení neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí

82. Závěrem žalobkyně zmínila, že inspektorát práce porušil § 6 správního řádu a že žalovaný mu tuto skutečnost nijak nevytkl.
83. K tomu soud konstatuje, že inspektorát práce skutečně byl v řízení nečinný. Řízení zahájil dne 8. 12. 2020 a další úkon ve věci učinil až 26. 7. 2023, tj. po více než dvou a půl letech. To vskutku neodpovídá zásadě, dle níž má správní orgán věci vyřizovat bez zbytečných průtahů. Inspektorát práce rezignoval na dodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí. Jeho liknavý přístup v konečném důsledku vedl i k promlčení odpovědnosti žalobkyně za přestupek, za nějž žalobkyni uznal vinným ve výroku I prvostupňového rozhodnutí. Nicméně judikatura správních soudů ustáleně zastává stanovisko, že překročení lhůt pro vydání rozhodnutí nemá za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2024, č. j. 5 As 193/2023-29, odst. 16–22 a tam citovanou judikaturu). Ani tato námitka tak nemůže vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.
84. V replice žalobkyně nad rámec žaloby uplatnila nový žalobní bod, dle kterého žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí ve výroku II v její neprospěch, čímž porušil § 90 odst. 3 správního řádu. Tuto námitku ale žalobkyně vznesla až po uplynutí lhůty k podání žaloby,

což § 71 odst. 2 s. ř. s. nepřipouští. Soud se jí proto nemohl věcně zabývat. Toliko nad rámec nezbytného lze ale uvést, že žalovaný nezměnil prvostupňové rozhodnutí v neprospěch žalobkyně. Věcně se totiž s inspektorátem práce ztotožnil v tom, že žalobkyně vytýkaný přestupek spáchala. Pouze upřesnil slovní popis skutku, jímž se přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti dopustila. Tato změna odpovídala i vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení. Žalovaný tedy nepostupoval ani v rozporu se zásadou totožnosti skutku.

Závěr a náklady řízení

85. Jelikož soud neshledal žádnou z námitek důvodnou a současně nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, žalobu pro její nedůvodnost zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
86. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. srpna 2025

Mgr. Ing. Petr Šuránek v. r.
předseda senátu