



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Hortim-International, spol. s r. o.**, se sídlem Brno, Kšírova 242, zastoupený JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, advokátkou se sídlem Praha 2, Chodská 9, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2025, č. j. 31 Ad 6/2024 – 76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 6 134,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právní zástupkyně, advokátky JUDr. Petry Novákové, Ph.D.

Odůvodnění:

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „inspektorát“) vydal dne 14. 9. 2023 rozhodnutí č. j. 13691/9.30/23-15, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Přestupku se žalobce dopustil tím, že umožnil výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jelikož si na základě smluv o podmínkách poskytování služeb uzavřených se společnostmi Asako Group s. r. o., Kačajlo Internacional s. r. o., MKH

Komora s. r. o., Stralnet s. r. o., VD Papugan s. r. o. a Východ Euro Group s. r. o. pronajímal od těchto společností pracovní sílu v podobě jejich zaměstnanců (kteří byli v rozhodnutí jmenovitě a časově specifikováni), k výkonu práce skladových manipulátů, ručních baličů a třídičů ovoce a zeleniny ve své hale na adrese K. 242, Brno. Tímto jednáním žalobce nedodržel podmínky pro zprostředkování zaměstnání stanovené v § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 420 000 Kč a dále povinnost nahradit náklady správního řízení. Prvostupňové rozhodnutí bylo na základě podaného odvolání rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 3. 2024, č. j. 12142/1.30/23-4, potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, které Krajský soud v Brně v záhlaví specifikovaným rozsudkem vyhověl, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud se nejprve zabýval právní povahou součinností poskytovaných podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“). Konstatoval, že na vyjádření osob v rámci této součinnosti analogicky dopadají závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu. Jde tedy o *jiné podklady pro rozhodnutí* ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, které nemohou plnohodnotně nahradit svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Protokol o kontrole sám o sobě sice může být důkazem ve správním řízení, avšak v něm zaznamenané výpovědi učiněné při kontrole nelze provádět jako důkaz. Pokud tyto výpovědi představují stěžejní podklad pro závěr o vině a obviněný dostatečně projeví konkrétní nesouhlas s jejich obsahem a navrhne, aby slyšené osoby byly vyslechnuty jako svědci, jsou správní orgány zpravidla povinny tomu vyhovět. Tento nesouhlas musí být nejen formální, ale i věcný, tzn., musí obsahovat konkretizované a plausibilní důvody, jež jsou potenciaálně schopné vyvrátit závěry uvedené ve výpovědích osob poskytnuvších součinnost (obviněný by měl označit konkrétní skutečnosti, které mají být výsledkem prokázány a které mají vyvracet určitá kontrolní zjištění). Naopak, výslech není nezbytný, pokud rozhodná skutková zjištění vyplývají i z jiných důkazů nebo se jednotlivá sdělení v protokolu vzájemně potvrzují a jsou bezrozporná.

[4] Optikou výše uvedeného krajský soud konstatoval, že v průběhu kontroly poskytl inspektorátu součinnost zaměstnanci R. K., T. R., J. K., V. K., R. B., A. S., L. K. a brigádnice M. B. a následně také J. K. a V. K. Proti kontrolním zjištěním založeným na sdělení těchto osob brojil žalobce v námitkách proti protokolu o kontrole, v nichž konkrétní tvrzení zaměstnanců zpochybnil odůvodněnými výhradami. Zejména namítal, že řada z dotazovaných pracuje na jiném úseku, než který byl kontrolován. V průběhu přestupkového řízení pak žalobce navrhl provedení dalších důkazů, zejména výslechy svědků, kteří již poskytl součinnost, přičemž každý návrh individuálně odůvodnil konkrétními skutečnostmi; inspektorát však návrh odmítl jako nadbytečný. Krajský soud dospěl k závěru, že závěr, jak konkrétně fakticky probíhal výkon činnosti na pracovišti žalobce, je založen právě na poskytnuté součinnosti osob, jejichž výslechu se žalobce domáhal. Argumentaci inspektorátu, že R. B., J. K., V. K. a T. R. již své stanovisko sdělili v rámci poskytnuté součinnosti, a proto je nadbytečné „opakovat“ jejich výpovědi, krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu odmítl. Rovněž „překvapivost“ kontroly nelze podle judikatury považovat za dostatečný důvod k neprovedení výslechu.

pokračování

[5] Krajský soud proto dospěl k závěru, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav nezbytný pro závěr o spáchání přestupku žalobcem. Žalobce kvalifikovaně a konkrétně popřel některá sdělení poskytnutá v rámci součinností, a proto z nich správní orgány nemohly bez dalšího vycházet; ostatní provedené důkazy pak nepostačují k řádnému zjištění skutkového stavu.

[6] Dále krajský soud poukázal na to, že výpovědi osob poskytnuté při kontrole nebyly konzistentní a nerozporné a nebylo objasněno, kdo uděloval pokyny zaměstnancům či kdo je „mistr“. Správní orgány nezohlednily, že některé dotazované osoby pocházely z jiných středisek (a mohly se tedy vyjadřovat k situaci ve svých střediscích, nikoli střediscích podrobených kontrole) a pojem „cizinci“ mohl zahrnovat i vlastní zaměstnance žalobce, nikoli nutně pracovníky dodavatelských společností. Dále nebyl prokázán rozsah hlavní činnosti žalobce, inspektorát nepřezkoumal označení pracovních stolů ani systém kódů na zboží (jím pořízená fotodokumentace nebyla průkazná), přestože žalobce tvrdil, že umožňuje rozlišit služby a dodavatele, atd. Krajský soud proto uzavřel, že skutkový stav vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění dokazování, neboť nemá dostatečnou oporu ve správním spisu. Z tohoto důvodu nebylo možné doplnit dokazování v řízení před soudem, a nezbylo než rozhodnutí žalovaného zrušit a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní povahu záznamů o poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu ve vztahu k ostatním důkazům provedeným v rámci přestupkového řízení. Na podporu svých tvrzení nejprve odkázal na množství soudních rozhodnutí, která podle něj potvrzují, že záznamy o součinnosti jsou řádnými podklady rozhodnutí, protože osvětlují skutkový stav, a že na tomto závěru nemůže nic změnit ani návrh na provedení dalších důkazů či opatření dalších podkladů pro vydání rozhodnutí. Podle stěžovatele vždy záleží na konkrétní situaci, zda byl skutkový stav zjištěn dostatečně; od toho se následně odvíjí i případná potřeba jeho doplnění o další podklady. Limit využitelnosti záznamů o součinnosti je stanoven pouze v § 3 a § 50 správního řádu. Stěžovatel dále poukázal na § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), dle kterého mohou být v řízení navazujícím na výkon kontroly skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. V takovém případě se nevychází z toho, že by šlo jen o předběžné informace sloužící ke zvážení dalšího postupu, což dokládá i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2020, č. j. 14 Ad 9/2018 - 93).

[9] Ve vztahu k projednávanému případu pak stěžovatel uvádí, že skutkový stav byl zjištěn řádně a úplně. Shromážděné podklady tvoří logický a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, které prokazují, že se žalobce vytýkaného jednání dopustil. Inspektorát na str. 49 až 58 prvostupňového rozhodnutí uvedl, z jakých podkladů vycházel a odůvodnil jejich vzájemnou provázanost. Navrhované výslechy svědků by bylo třeba provést jen tehdy, pokud by zjištěný skutkový stav nebyl

prokázán dostatečně; tak tomu ale v projednávaném případě nebylo. Pokud by se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry krajského soudu, stěžovatel navrhuje, aby byla věc postoupena dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k rozhodnutí, jelikož by takový závěr kolidoval s dosavadní judikaturou k této otázce, například s rozsudkem ze dne 10. 3. 2025, č. j. 10 Ads 73/2024 - 30.

[10] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že má kasační stížnost za nepřípustnou, neboť neobsahuje žádný stížnostní bod, v němž by stěžovatel reagoval na argumentaci krajského soudu. Jedná se o argumentaci velmi obecnou, bez vztahu k věci samé, a proto by měla být kasační stížnost pro nepřípustnost odmítnuta.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě, a důvody kasační stížnosti by se tak měly upínat právě k tomuto rozhodnutí. Kvalita uplatněné argumentace pak předznamenává i rozsah a hloubku posouzení věci ze strany Nejvyššího správního soudu. Pokud jsou námítky formulovány pouze obecně, aniž by se konkrétně vymezovaly vůči závěrům krajského soudu, může se stěžovateli dostat nanejvýš podobně obecné odpovědi. Tato premisa se týká i nyní projednávané věci. Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil převážně jen obecný nesouhlas se závěry krajského soudu, aniž by konkrétně reagoval na jednotlivé důvody, na nichž krajský soud založil svůj závěr o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Jakkoli krajský soud své závěry podrobně odůvodnil, polemika s jeho argumentací je v kasační stížnosti pouze reziduální. Kasační stížnost je tak na samé hranici projednatelnosti.

[14] Z obsahu kasační stížnosti lze věcně identifikovat pouze jedinou kasační námítku, a to zda krajský soud posoudil správně právní povahu záznamů o poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu, či nikoli. Stěžovatel namítal, že se jedná o řádný podklad rozhodnutí, a proto v situaci, kdy tyto záznamy dostatečně osvětlují skutkový stav, nebylo již nutné provádět další dokazování, zejména výslechy svědků navrhovaných obviněným.

[15] Krajský soud se obecně právní povahou poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu zevrubně zabýval v odst. 19 až 30 odůvodnění svého rozsudku a následně své závěry v odstavcích 31 až 40 aplikoval na nyní projednávaný případ. Stěžovatel však z jeho argumentace nesprávně dovodil, že krajský soud nepovažuje záznam o součinnosti jako řádný *podklad* rozhodnutí. Takový závěr z odůvodnění napadeného rozsudku neplatí.

[16] Závěry vyslovené krajským soudem jsou podrobně rekapitulovány v odst. [3] výše. Postačí tedy pouze stručně shrnout, že podle jeho názoru (i) vyjádření poskytnutá v rámci součinnosti mohou sloužit jako *podklad* rozhodnutí, (ii) nikoli však jako podklad jediný; (iii) pokud obviněný projeví kvalifikovaný nesouhlas s jejich obsahem a navrhne výslech

pokračování

osob, o jejichž sdělení se jedná, musí správní orgán tyto osoby vyslechnout jako svědky (tedy opatřit *důkaz* ve smyslu § 55 správního řádu), ledaže (iv) rozhodná skutková zjištění samostatně vyplývají z jiných důkazů nebo se jednotlivá poskytnutá sdělení vzájemně potvrzují a jsou bezrozporná; (v) vždy je přitom nutno individuálně posoudit jednoznačnost kontrolních zjištění i „kvalitu“ námitek obviněného.

[17] Uvedené závěry odpovídají konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudky ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023 – 24, ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023 - 30, či ze dne 30. 7. 2025, č. j. 7 Ads 290/2024 - 26). Stěžovatel ovšem tyto závěry dezinterpretuje, neboť, jak již bylo opakovaně uvedeno, krajský soud *a priori* nevyločil možnost, že by vyjádření poskytnutá v rámci součinnosti mohla být jediným podkladem rozhodnutí, podmínil to však existencí dalších podmínek. Upozornil, že vždy je nutné přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a procesní aktivitě obviněného.

[18] V projednávané věci žalobce uplatnil námitky, v nichž konkrétně rozporoval jednotlivá sdělení a navrhl provedení dalších důkazů, zejména výslechů konkrétních osob, které byly v rámci součinnosti dotazovány. Tyto návrhy byly odůvodněny konkrétními skutečnostmi, které měly být výsledkem prokázány. Je proto zřejmé, že v případě námitek podaných žalobcem byla splněna jak stránka formální (námitky byly řádně uplatněny), tak i materiální (kvalita a konkrétnost námitek). Krajský soud současně shledal podstatné rozpory ve výpovědích poskytnutých v rámci součinnosti i v závěrech správních orgánů. Dále poukázal na zásadní nedostatky ve skutkových zjištěních (viz jejich stručné shrnutí v odst. [6] výše). Proti těmto závěrům ale stěžovatel v kasační stížnosti nepředložil žádnou konkurující argumentaci.

[19] V tomto ohledu se projednávaná věc odlišuje od případů, na které odkazoval stěžovatel. V části z nich byl skutkový stav dostatečně prokázán a podaná vyjádření byla ve vzájemném souladu a tvořila ucelený řetězec (rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2019, č. j. 57 A 86/2018 - 52 a ze dne 28. 3. 2024, č. j. 55 A 50/2023 - 219, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2021, č. j. 29 Ad 2/2021 - 71). V dalších případech (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2024, č. j. 30 Ad 1/2023 - 43, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022 - 21) obviněný v rámci návrhu na provedení svědeckých výslechů neuvedl, co konkrétně jimi mělo být prokázáno. Pokud jde o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2024, č. j. 10 Ad 1/2022 - 52, ten se týká zcela jiné problematiky. Konečně, namítal-li stěžovatel rozpor závěrů vyslovených krajským soudem s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2025, č. j. 10 Ads 73/2024 - 30, ani zde mu nelze přisvědčit, neboť v odkazovaném případě obviněná navrhla provedení důkazů a uvedla nová tvrzení až čtyři roky po konání kontroly. Je proto zřejmé, že i zde se jedná o skutkově odlišný případ.

[20] Pokud je o odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 3/2018 - 75, který stěžovatel považuje za nepřiléhavý, ani s tím nelze souhlasit. Krajský soud v odst. 22 napadeného rozsudku uvedl, „že závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na vyjádření osob činěná v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu“; je proto zřejmé, proč odkázal na judikaturu

týkající se *podání vysvětlení*. Samotný závěr o tom, že jde o instituty obdobné, stěžovatel nerozporoval.

[21] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Pro postoupení věci rozšířenému senátu by totiž bylo nutné identifikovat „[o]becnější závěr vyslovený v některém z [...] rozsudků, který by byl výslovně popřen jiným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, popř. od něhož by se hodlal sám postupující senát odchýlit“ (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 - 35, č. 4189/2021 Sb. NSS). Závěry výše citovaných rozsudků se nicméně vztahují právě vždy jen k jednomu konkrétnímu případu, aniž by z nich vyplývaly obecné právní závěry, které by pak mohly být vzájemně v rozporu. V nynějším případě tak kasačnímu soudu nevznikla povinnost postoupit věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu pro odstranění judikatorního rozkolu.

[22] Konečně, pokud jde o odkaz stěžovatele na § 81 přestupkového zákona, podle něhož v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, zde nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti uvedl, že ani toto ustanovení nezabavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, který se nutně neomezuje jen na zjištění učiněná v rámci kontroly (viz například rozsudky ze dne 2. 11. 2022, č. j. 8 As 64/2021 - 45, nebo ze dne 13. 12. 2023, č. j. 6 As 289/2022 - 46). Skutečnosti zjištěné při kontrole tedy mohou být jediným podkladem, avšak s ohledem na průběh a stav konkrétního řízení tomu tak být nemusí. V nynější věci v důsledku procesní aktivity žalobce a vzhledem k nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu nemohla kontrolní zjištění postačovat jako jediný podklad pro rozhodnutí správních orgánů v navazujícím přestupkovém řízení.

[23] Lze tedy uzavřít, že krajský soud správně posoudil právní povahu poskytnutých součinností dle § 8 písm. f) kontrolního řádu a použitelnost skutečností z nich plynoucích v přestupkovém řízení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto naplněn není.

[24] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení tak má procesně úspěšný účastník, kterým je žalobce. Zástupkyně žalobce učinila jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), a to vyjádření ke kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za což jí náleží částka 4 620 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupkyně žalobce vykonává advokacii jménem společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. 1 064,70 Kč. Celkovou částku 6 134,70 Kč představující náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

pokračování

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

V Brně dne 6. února 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu