



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferneckého a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **MARTOM WORK s.r.o.**, IČO 06614191
sídlem K Žižkovu 282/9, 190 00 Praha 9
zastoupena advokátem Mgr. Jakubem Olivou, LL.M., MSc.
sídlem U Trezorky 921/2, 158 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2024, č. j. 8929/1.30/24-3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V nynější věci se městský soud zabýval přestupky žalobkyně podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (zákon o zaměstnanosti), kterých se měla dopustit zejména tím, že zastřene zprostředkovala zaměstnání a umožnila výkon nelegální práce.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

2. Příklad vyvstal na základě kontroly zahájené na pracovišti společnosti PT servis konzervárna spol. s r.o. (PT servis) dne 27. 2. 2020 Oblastním inspektorátem práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (inspektorát práce). Předmětem kontroly bylo mj. dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. V rámci kontroly bylo zjištěno, že se v provozovně nachází pracovníci žalobkyně. Na základě těchto zjištění, vyjádření zaměstnanců PT servis a řady listinných podkladů byl vyhotoven protokol o kontrole, jenž byl podkladem pro vydání příkazu z 21. 1. 2022. Žalobkyně podala proti tomuto příkazu odpor, a inspektorát práce tak dále pokračoval v přestupkovém řízení.
3. Rozhodnutím z 13. 5. 2024, č. j. 1131/5.30/22-62 (prvostupňové rozhodnutí) uznal žalobkyni vinnou I. ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 1. 8. 2021, II. ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, III. ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d), ve znění do 31. 12. 2023 a IV. ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Za spáchané přestupky pak dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložil úhrnný správní trest pokuty ve výši 7 100 000 Kč (výrok V). Výroky VI – XII inspektorát práce přestupkové řízení zčásti zastavil z důvodu, že odpovědnost za přestupek ve vztahu k některým pracovníkům zanikla, popř. se skutek nestal. Výrokem XIII uložil žalobkyni úhradu paušální částky nákladů řízení.
4. K odvolání žalobkyně žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zčásti prvostupňové rozhodnutí změnil, zčásti (ohledně některých pracovníků) jej zrušil a řízení v této části zastavil z důvodu pozdějšího zániku odpovědnosti za přestupek a ve zbytku jej potvrdil. Změna spočívala ve specifikaci výroku II, dle níž umožnění nelegální práce mělo spočívat v tom, že pracovníci pro žalobkyni vykonávali v provozovně PT servis práci v rozporu s povolením k zaměstnání. Podstatnou změnou bylo i snížení uložené pokuty na 2 500 000 Kč.
5. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že s dílčí výjimkou v případě vymezení nelegální práce se žalovaný zcela ztotožnil se závěry inspektorátu práce, na něž v podrobnostech odkázal. Jinak toliko omezil rozsah skutků ad I - III s ohledem na počet fyzických osob, u nichž bylo porušení právních předpisů zjištěno z důvodu zániku trestní odpovědnosti žalobkyně. K povaze působení zaměstnanců žalobkyně u společnosti PT servis žalovaný uvedl, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně na základě provedených důkazů, vyzdvihl výpověď svědka R., vedoucího výroby této společnosti.

II. Žaloba

6. Žalobkyně se závěry žalovaného nesouhlasila a bránila se proti němu žalobou. Tou se domáhala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně popřela, že by se jednotlivých přestupků, zejména pak zastřeného zprostředkování zaměstnání a umožnění nelegální práce, dopustila. Její argumentaci lze rozdělit do dvou základních žalobních bodů.
7. V první řadě žalobkyně zpochybňuje řádné zjištění skutkového stavu věci. Především namítá, že správní orgány odmítly provést důkazy výsledkem všech 111 dotčených cizinců. Na pracovišti byla totiž zjištěna fyzická přítomnost jen 8 z nich. Výslech pracovníků žalobkyně navrhuje od počátku řízení, žalovaný se ovšem s tímto důkazním návrhem vypořádal v rozporu s ustálenou soudní judikaturou, zejména Nejvyššího správního soudu (NSS), zcela nedostatečně, a tudíž nepřezkoumatelně. Naopak tím rezignoval na zásadu vyšetřovací a zásadu materiální pravdy. Upozornila i na porušení zásady legitimního očekávání, a to

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

z toho důvodu, že v jiném případě žalovaný tamější rozhodnutí prvního stupně zrušil a věc vrátil podřízenému orgánu k dalšímu řízení (ani touto námitkou se žalovaný nyní nijak nezabýval). V důsledku nedostatečně zjištěného stavu věci dospěly správní orgány i k nesprávným právním závěrům. Nejenže odmítly provést výslech navržených svědků, ale ani provedené důkazy spáchání přestupků neprokazují. Skutková zjištění jsou dovozována jen z nepřímých důkazů (cestovní příkazy, ubytovací kniha), jež ale neprokazují konkrétní data výkonu závislé práce na pracovišti společnosti PT servis. S odkazem na vyjádření M. Š. a Ing. M. nelze dle žalobkyně hovořit o kontinuálním výkonu závislé práce, ale spíše o nárazovém provádění díla (data v zaslaných podkladech jsou ryze orientační).

8. Druhý žalobní bod se týká výše uložené pokuty. Podle žalobkyně je pokuta v rozporu se zákonem, byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši a s pro žalobkyni rdousícím efektem. Správní orgány podle ní nepřihlédly ke všem hlediskům pro ukládání sankce, zejména jejím majetkovým a osobním poměrům. V této souvislosti poukázala na sbírku listin obchodního rejstříku, rozvahu a výkaz zisku a ztráty za roky 2020 - 2023, z nichž vyplývá, že výsledek hospodaření za poslední roky dynamicky klesal – ze zisku přes 4,5 mil. Kč v r. 2020 až po ztrátu 15 tis. Kč v r. 2023. Provozní výsledek hospodaření byl v r. 2023 celkem 1,668 mil. Kč (v r. 2022 pak 1,251 mil. Kč). Uložená sankce několikanásobně přesahuje výsledek hospodaření za poslední roky. Žalobkyně nemá a nemohla mít vytvořeny čerpatelné rezervy. Pro případ, že by soud napadené rozhodnutí nezrušil, žalobkyně navrhla moderaci pokuty, resp. aby soud od uložení pokuty upustil.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především odkázal na odůvodnění rozhodnutí obou stupňů, a to i s ohledem na totožnost odvolacích námitek s těmi žalobními. Navrhl zamítnutí žaloby. Podle žalovaného byl skutkový stav zjištěn na základě všech potřebných podkladů, a to bez důvodných pochybností. Napadené a prvostupňové rozhodnutí tvoří jeden celek.
10. Žalovaný dále zdůraznil, že ohledně každého ze zaměstnanců měl k dispozici dostatek podkladů, nepresumoval žádné skutečnosti. Odmítl přitom, že by pro vyslovení viny byl klíčový právě výslech daných cizinců; s ohledem na jiné podklady a svědecké výpovědi (zejména pana R., vedoucího provozu PT servis) považoval naopak jejich výslech za nadbytečný. Žalobkyně ostatně provedené důkazy a z nich učiněná skutková zjištění konkrétněji nezpochybňuje.
11. Pokud jde o výši uložené pokuty, ta odpovídala okolnostem případu i finanční a majetkové situaci žalobkyně.

IV. Průběh jednání ve věci

12. Na ústním jednání konaném dne 23. 2. 2026 setrvali účastníci na výše uvedené argumentaci a návrzích výroku rozsudku. Žalobkyně zdůraznila nedostatečně zjištěný stav věci, správní orgány svá rozhodnutí založily na nepřímých a listinných důkazech. Nevyslechly zaměstnance, jež při kontrole na místě nezjistily, ani např. jednatele či nějaké předáky žalobkyně, kteří měli zaměstnance na starost. Vůbec nezkoumaly povahu činnosti (pronájem pracovní síly vs. outsourcing). Neprovedení důkazů k vyvrácení viny je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Vyslechly jen dvě osoby, přičemž výslech paní Ž. nebyl vůbec relevantní a z výsledku pana R. použily jen ty části, které poukazují na vinu žalobkyně. Výpověď jediného svědka je nadto nedostatečný důkaz závěru o vině. Žalovaný při jednání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

uvedl, že postupoval v souladu se zákonem a skutkový stav zjistil dostatečně. Byly vyslechnuty ty dvě osoby, které mohly poskytnout relevantní skutečnosti.

13. Soud při jednání k důkazu provedl žalobkyní předložené podklady z účetních závěrek – výkazy zisku a ztráty za r. 2020 – 2022 (za r. 2023 se nachází ve správním spise) a dále rozvahu za r. 2023. Jinak vycházel z obsahu správního (a kontrolního) spisu, jímž se samostatně dokazování neprovádí. Nad jeho rámec strany žádné jiné důkazní návrhy nevznesly.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, jedná se o žalobu přípustnou, splňující nezbytné formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
15. Podstatou věci je posouzení, zda žalovaný řádně zjistil skutkový stav věci, dále pak posouzení výše uložené pokuty s ohledem na majetkové poměry (hospodaření) žalobkyně. Právě jen těmito dvěma směry se soud při svém přezkumu zabýval. S ohledem na dispoziční zásadu, jež tento typ soudního řízení ovládá, obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje rozsah a hloubku soudního přezkumu. Soud nemohl za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářet.
16. V této souvislosti je vhodné zmínit, že žalobkyně sice brojí proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu a popírá, že by se jednotlivých přestupků dopustila, své námitky do zjištění skutkového stavu věci ovšem primárně vztahuje jen ke dvěma přestupkům, a to závěrům o zastřeném zprostředkování zaměstnání a umožnění výkonu nelegální práce (např. část IV bod 7 žaloby). Soud se proto zjištěním skutkového stavu věci a jeho právním posouzením ze strany správních orgánů zabýval jen na podkladě těchto dvou přestupků.

V.1 Základní východiska a skutková zjištění správních orgánů

17. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2. V souladu s § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2023, se nelegální prací rozumí závislá práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení (vč. zaměstnanecké karty a obdobných karet podle zákona po pobytu cizinců). Žalobkyně dle správních orgánů měla umožnit výkon práce v jiném místě, než měli její zaměstnanci povoleno.
18. Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 1. 8. 2021, se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba přestupku dopustí tím, že zastřené zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g). Dle tohoto ustanovení se zastřeným zprostředkováním zaměstnání 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 dle § 14 odst. 1 písm. b). Žalobkyně totiž měla poskytnout své zaměstnance k výkonu práce pro společnost PT servis, aniž by žalobkyně formálně vystupovala jako agentura práce.
19. Popsané přestupky tak představují spojité nádoby, jelikož závěr o zastřeném pronájmu pracovní síly logicky předurčuje i naplnění skutkové podstaty druhého přestupku. Pokud žalobkyně skutečně jen poskytla své zaměstnance společnosti PT servis, logicky to znamená,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

že jim i umožnila výkon nelegální práce, neboť dotčení cizinci pak práci vykonávali na jiném místě, a tudíž v rozporu s uděleným povolením. Dále je potřeba zdůraznit, že ve věci vůbec není sporné, že jednotliví pracovníci žalobkyně vykonávali závislou práci. Sporné je, zda svou práci vykonávali v rámci realizace díla jako zaměstnanci žalobkyně nebo fakticky jako zaměstnanci společnosti PT servis (v důsledku zastřené pronájmu pracovní síly). Právě prokázání této skutečnosti správními orgány tak bylo v této věci podstatné.

20. Žalobkyně přitom nerozporuje základní východisko správních orgánů, podle nichž ani uzavření formálního smluvního vztahu na realizaci díla nevyklučuje faktické zprostředkování pracovní síly. Soud proto jen připomíná, že je nutné rozlišovat zprostředkování zaměstnání (typicky prostřednictvím agentury práce) a realizaci díla, popř. tzv. outsourcing, kdy podnikatel dílčí činnost, kterou by jinak zajišťoval svými zaměstnanci, svěří někomu jinému. U agenturního zaměstnávání jsou vyslaní zaměstnanci začleněni mezi kmenové a samotná agentura práce je nijak neřídí. Naopak o výkonu outsourcované činnosti rozhoduje subjekt, kterému byla činnost svěřena, včetně množství pracovníků potřebných pro výkon dané činnosti, způsobu jejího výkonu, kontroly výsledků apod. Chce-li zaměstnavatel jen doplnit řady svých zaměstnanců, obrátí se na agenturu práce a pronajme si je. Naopak nezamýšlí-li zaměstnavatel nějakou činnost vůbec vykonávat, svěří ji jiné osobě, která ji jako celek bude zajišťovat. Od agenturního zaměstnávání a outsourcingu je třeba důsledně odlišovat případy, v nichž si subjekt fakticky pronajme zaměstnance, zařadí je mezi své zaměstnance, úkoluje je a kontroluje je, a zároveň takový vztah „pokryje“ neodpovídající smlouvou (např. o dílo nebo o poskytování služeb), která má zakrýt skutečnou povahu vztahu, jež spočívá v nepovoleném agenturním zaměstnávání (srov. rozsudek zdejšího soudu z 18. 12. 2025, č. j. 18 Ad 3/2025 - 34).
21. Základním rozdílem mezi pronájmem pracovní síly (agenturním zaměstnáváním) a poskytnutím služby *„je 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“* (rozsudek NSS z 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28).
22. V nedávném rozsudku z 15. 1. 2026, č. j. 9 Ads 12/2025 - 26, NSS dále shrnul, že pokud osoba poskytuje plnění na základě smlouvy o dílo, pak je nezbytné, aby komplexně zajišťovala činnosti související s plněním svého závazku. Musí především sama zadávat, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců, zajistit jim pracovní pomůcky, oblečení, pracovní prostory a přístup do nich. Rovněž je musí sama školit z hlediska provádění práce i v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nést odpovědnost za jejich činnost a výsledek předat objednateli. Pro posouzení, zda určitá činnost má povahu pronájmu pracovní síly, který je zastřeným zprostředkováním zaměstnání, není rozhodující formální vymezení a obsah smluvních vztahů, ale jejich faktický obsah.
23. V projednávané věci vyšel inspektorát práce z toho, že v době kontroly na místě se na pracovišti PT servis nacházelo celkem 8 zaměstnanců žalobkyně, kteří vykonávali práci v rámci provozů „paštikárna“, „kečupárna“ a „balárna“ (vážení surovin, překládání či rovnání konzerv z pásu, dávání kýblů na paletu, vážení masa); byla pořízena i fotodokumentace. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně uzavřela se společností PT servis smlouvu o dílo pro r. 2019 i 2020, dle níž měla jako zhotovitel provádět dílo spočívající v práci na konzervářských linkách, přípravě surovin pro výrobní linky, úklidových prací a ostatní práce dle potřeby objednatele. Správní orgán v rámci kontroly obstaral i jednotlivé objednávky a faktury

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

společně se soupisy provedených prací a jako podklady pro fakturaci i seznamy zaměstnanců s evidovaným počtem hodin. Dále správní spis obsahuje podklady k jednotlivým zaměstnancům – pracovní smlouvy/dohody o provedení práce, cestovní příkazy, povolení k zaměstnání, kopie cestovních dokladů či zdravotních průkazů. Během kontroly byla vyslechnuta personalistka PT servis M. Ž. a vedoucí výroby D. R. Dále byla společností PT servis zaslána i ubytovací kniha zaměstnanců žalobkyně, ta předložila i jejich seznam s daty působení u PT servis. V rámci kontroly se z pozice zástupce žalobkyně vyjádřil i M. Š. V přestupkovém řízení byli jako svědci vyslechnuti M. Ž. a D. R.; žalobkyně navrhla především výslech dotčených zaměstnanců a dále M. Š., čemuž inspektorát práce nevyhověl.

24. Uzavřel, že to byla společnost PT servis, která jako uživatel dotčeným zaměstnancům ukládala pracovní úkoly, organizovala, řídila a kontrolovala jejich práci, vytvářela pro ně pracovní podmínky a zajišťovala bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Pracovali totiž společně s kmenovými zaměstnanci PT servis, její pracovníci jim přidělovali práci, rozvrhovali směny, evidovali docházku, kontrolovali provedenou práci, přičemž PT servis poskytovala zaměstnancům i ubytování na své ubytovně. Její zaměstnanci přidělovali zaměstnancům žalobkyně i OOPP (osobní ochranné pracovní prostředky), zajišťovali praní jejich oblečení. Pracovníci přecházejí na různou práci dle potřeby, vedoucí výroby PT servis jim případně mohl sdělit, aby nechodili do práce, dával jim i rozpis směn. Ze strany žalobkyně se tak jednalo o zprostředkování zaměstnání těchto zaměstnanců, aniž měla povolení k činnosti agentury práce. Uzavřené smlouvy o dílo pouze zakrývaly faktický stav. Tyto závěry pak zcela převzal i žalovaný, jenž akcentoval výpověď svědka R.
25. Žalobkyně tyto skutkové (a navazující právní) závěry ve skutečnosti konkrétněji nezpochybňuje. Nerozebírá jednotlivé důkazy a podklady ani to, jaká zjištění z nich správní orgány mohly či nemohly učinit (dílčí výjimku představuje zpochybnění prokázání přesné doby výkonu práce jednotlivých osob u PT servis; k té viz níže). Ve svých námitkách, jež uplatnila až již v průběhu přestupkového řízení, v žalobě či při ústním jednání, nepředkládá vlastní popis konkrétního způsobu organizace práce u PT servis a řízení svých zaměstnanců. Ve velmi obecné rovině trvá na tom, že se jednalo o realizaci smlouvy o dílo a správní orgány zjistily skutkový stav nedostatečně. Soud tedy musel při svém přezkumu zohlednit, že ač správní orgány tíží - zvláště v řízení o přestupku - řada povinností, odůvodnění jejich rozhodnutí jsou z povahy věci poplatná i způsobu obhajoby žalobkyně. Tím spíše to pak musí platit pro rozhodnutí soudu, který je i při přezkumu rozhodnutí o přestupku vázán žalobními body a zásadně přihlíží jen k žalobkyní uplatněným důvodům, vztahujícím se k naplnění jednotlivých znaků obou přestupků (srov. i usnesení rozšířeného senátu NSS z 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018 - 110, č. 4007/2020 Sb. NSS).
26. Přestože tak soud identifikoval v odůvodnění postupu obou správních orgánů dílčí nesprávnosti či nedůslednosti, nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jejich závěry totiž v kontextu žalobní argumentace ob stojí – skutkový stav byl zjištěn ještě dostatečně a na základě něj správní orgány věc správně právně posoudily.

V.2 Nevyslechnutí navržených svědků a jeho zdůvodnění

27. Soud se přitom podrobně zabýval námitkou, dle níž správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci. Podle žalobkyně totiž vycházely zejména z kontrolního protokolu, aniž provedly další důkazy, zejména výslechy dotčených cizinců. S jejími námitkami se pak žalovaný neměl řádně vypořádat.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

28. Podle § 3 zákona č. 5800/2004 Sb., správní řád (správní řád) *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*
29. Podle § 50 odst. 3 správního řádu *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*
30. Podle § 52 správního řádu *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.*
31. V souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS z 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, č. 3014/2014 Sb. NSS, platí, že v řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku, přičemž obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní.
32. NSS se také mnohokrát vyjádřil k použitelnosti protokolu o kontrole jakožto důkaznímu prostředku. Například v rozsudku z 18. 6. 2021, č. j. 5 As 374/2020 - 35, podotkl, že „(v) *sankčních řízeních, jimž předcházela veřejnoprávní kontrola, je právě kontrolní protokol zachycující průběh kontroly a učiněná kontrolní zjištění základním a stěžejním důkazem. Takto zjištěný skutkový stav přitom není třeba, pokud o něm nepanují rozumné pochybnosti, ověřovat ještě dalšími důkazními prostředky.*“
33. Kontrolní protokol může být základním a stěžejním důkazním prostředkem v navazujícím řízení o přestupku (srov. i § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky). Závěry uvedené v protokolu mohou být ovšem zpochybněny, např. důkazy navrženými účastníkem řízení. Protokol o kontrole tak není neotřesitelným důkazem. NSS v rozsudku z 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023 - 24, týkajícím se přestupku umožnění nelegální práce, shrnul, že jeho provedení nezavazuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly. To bude platit zvláště v případě, chtějí-li správní orgány vycházet z vyjádření osob získaných při kontrole a zachycených v kontrolním protokolu. Ta jsou svou povahou jen podáním vysvětlení, poskytují proto správnímu orgánu jen předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu a slouží například pro hodnocení věrohodnosti jiných důkazů. Čtením jeho obsahu zásadně nelze ve správním řízení nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi.
34. V posledně citovaném rozsudku NSS rovněž připomněl, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací. Správní orgán ovšem nemá povinnost provést všechny navržené důkazy. Musí však svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit (srov. též již cit. usnesení č. j. 5 As 126/2011 - 68). Odmítnutí důkazu může být založeno výhradně na třech důvodech, jedním z nich je jeho nadbytečnost, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (viz i nález Ústavního soudu 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

35. Soud má za to, že správní orgány postupovaly v duchu výše uvedeného a zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností. Provedení výsledku jednotlivých zaměstnanců by v takovém případě bylo nadbytečné. Níže soud vysvětlí, proč tomu tak je.
36. Nejprve ovšem připomíná, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí k související odvolací námitce žalobkyně vyjádřil u přestupku ad I (viz s. 18), a to tím způsobem, že především odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, konkrétně na jeho s. 55 - 63. Na rozdíl od žalobkyně má soud za to, že takový postup je přípustný. Na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je z pohledu soudního přezkumu třeba nahlížet jako na jeden celek (např. rozsudek NSS z 30. 9. 2025, č. j. 9 As 226/2024 - 43). Zásada jednotnosti řízení se projevuje mimo jiné v tom, že se odvolací správní orgán nemusí podrobně vypořádávat s otázkami, které již byly zcela zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje; za takové situace postačí, pokud na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odkáže (např. rozsudky NSS z 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, nebo z 20. 2. 2020, č. j. 2 Ads 171/2019 - 43). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom jasně vyplývá, že se žalovaný výslovně ztotožnil se závěry inspektorátu práce a že by uvedl totéž, jen jinými slovy. Kromě toho zmínil, že skutkový stav byl zjištěn celou řadou důkazů, jež tvoří souvislý řetěz (řetězec) důkazů a dále akcentoval výpověď svědka R., který dle něj vysvětlil organizaci práce na příslušném pracovišti a výkon práce zaměstnanců žalobkyně. Jeho rozhodnutí proto netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Přílehlavý není ani žalobkynin citovaný závěr nálezu Ústavního soudu z 14. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, neboť ve věci nešlo o to, že by žalovaný jen implicitně převzal závěry z předkládací zprávy prvostupňového orgánu, ale přímo odkázal na část rozhodnutí, v nichž se tento orgán danými otázkami již zabýval. Nedošlo tím k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces.
37. Jistě, žalovaný nereagoval na jednotlivá žalobkynin už v odvolání citovaná rozhodnutí NSS či Ústavního soudu (zejména část IV body 3, 4 a 7 žaloby), nedovožoval však nic jiného, než co z těchto (obecných) východisek vyplývá – důkazní břemeno nesly po celou dobu správní orgány. Tyto obecně platné postuláty ostatně judikatura NSS akcentuje dlouhodobě (viz výše) a v této věci se jimi samozřejmě řídí i zdejší soud. Dále je potřeba zmínit, že správní orgány, stejně jako soudy nejsou povinny detailně reagovat na každý dílčí argument, klíčové je, aby se vypořádaly s podstatou argumentace účastníka řízení (srov. rozsudek NSS z 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13). S podstatou argumentace žalobkyně se žalovaný nepochybně vypořádal přípustným způsobem, odpovídajícím míře konkrétnosti odvolacích námitek.
38. Dílčí pochybení žalovaného soud shledává v absenci výslovné reakce na námitku poukazující na porušení zásady legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu) a případ jednoho rozhodnutí žalovaného, který z důvodu chybného apriorního odmítnutí výsledků svědků jiné rozhodnutí zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení. Obecnou a neadresnou reakci lze nalézt snad jen v posledním odstavci na s. 17 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že argumentace inspektorátu práce je plně přezkoumatelná a v rozsahu, který je nezbytný pro soulad s požadavky § 2 správního řádu. Tuto nedůslednost je nutné žalovanému vytknout, neboť tím napadené rozhodnutí postavil na samu hranu přezkoumatelnosti; přesto soud nepřistoupil k jeho zrušení. Jednak proto, že jediné žalobkynin poukazované rozhodnutí nemohlo založit ustálenou správní praxi, kterou by snad byl žalovaný *vázán* ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS. Především tak neučinil z toho důvodu,

že z odůvodnění rozhodnutí obou stupňů jinak vyplývá, že nedošlo k nepřipustně apriornímu odmítnutí důkazních návrhů, jak se žalobkyně bez dalšího domnívala.

39. Inspektorát práce na s. 53 a zejména na s. 61 prvostupňového rozhodnutí (viz níže) vysvětlil, že otázky, jež požadovala klást svědkům-zaměstnancům žalobkyně, byly zodpovězeny jinými svědky, popř. listinami a sděleními samotné žalobkyně. Skutečnosti, jež měly být dle žalobkyně výsledky zjištěny, tak měl za dostatečně prokázané. Podoba organizace práce na pracovišti PT servis a způsob výkonu práce jednotlivých cizinců, stejně jako doba, po kterou na pracovišti působili, již byla dle něj postavena najisto bez důvodných pochybností. Inspektorát práce tak nepředjímal význam (průkaznost či věrohodnost) navržených svědeckých výpovědí, ale popsal, že je vůbec nepotřebuje. Pokud se s ním žalovaný ztotožnil, což se z napadeného rozhodnutí jasně podává, je zřejmé, že měl i on skutkový stav za zjištěný bez důvodných pochybností. Tím také implicitně uzavřel, že v nynější věci nešlo o nepřipustně apriorní odmítnutí svědeckých výpovědí prvostupňovým orgánem, jelikož ty nebyly potřeba. Proto jeho pochybení při odůvodnění rozhodnutí, jehož by se ale jinak měl vyvarovat, soud ještě nevedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí či jeho části.
40. Poukaz žalobkyně na rozsudek NSS z 28. 6. 2017, č. j. 6 As 98/2017 - 36, na nějž upozornila i v žalobě, soud ostatně nepovažuje za zcela příležitý. V daném případě NSS odmítl neprovedení důkazů odůvodněné jednak příbuzenským vztahem osob, jednak tím, že skutkový stav byl zjištěn už jen na základě skutečností uvedených v úředním záznamu, jimž by dal správní orgán vždy přednost (výslech měl zpochybnit způsob odběru vzorku, který se podával z úředního záznamu). V nynější věci správní orgány vycházely z robustního spisového materiálu, obsahujícího řadu listinných důkazů, ale i vyjádření osob a svědecké výpovědi, zejména pak výpověď vedoucího výroby D. R. Pokud žalobkyně navrhla svědecké výpovědi k doplnění dle ní nedostatečného skutkového stavu (viz i její vyjádření ve správním spise z 15. 6. 2022), správní orgány logicky zkoumaly, zda výpovědi dalších svědků potřebují, nebo mají skutková zjištění za dostatečná. Opačný výklad by *ad absurdum* znamenal, že správní orgány (orgány veřejné moci obecně) musí navrženou svědeckou výpověď provést přes její nadbytečnost vždy a za všech okolností.
41. Jde-li pak o potřebu výsledků všech pracovníků v nynější věci, ve vyjádření z 15. 6. 2022, v němž důkazní návrhy vznesla, identifikovala žalobkyně konkrétní otázky, jež by svědkům měly být položeny. K přestupku ad I měly výpovědi osvětlit, zda cizinci znají žalobkyni a jaký k ní mají vztah, kdo konkrétně (jaká osoba a společnost) jim přiděloval, koordinoval a řídil na pracovišti práci, kdo přebíral výsledky práce a práci kontroloval a kdo jim poskytoval OOPP a prováděl školení bezpečnosti práce. Doplnila, že při kontrole byla zjištěna přítomnost jen 8 pracovníků z mnoha, fakticky výkon práce těch ostatních tak nebyl kontrolou zjištěn, zejména pokud jde o konkrétní data výkonu závislé práce. Dále nad rámec uvedeného navrhla i výslech M. Š., k němuž uvedla jen to, že působil jako koordinátor spolupráce. V případě přestupku ad II žalobkyně navrhla rovněž otázku, zda cizinci znají žalobkyni a jaký k ní mají vztah, kdo konkrétně je vyslal výkonu práce a zda ve vztahu k danému pracovišti obdrželi či podepsali nějaké cestovní dokumenty. Opět upozornila na nezjištění faktické přítomnosti (výkonu závislé práce) ostatních pracovníků a opět navrhla i výslech M. Š.
42. Na s. 53 prvostupňového rozhodnutí inspektorát práce k přestupku II zdůraznil, že to, zda cizinci znají žalobkyni a jaký k ní mají vztah, bylo prokázáno jí samou předloženými listinami (zejména pracovními smlouvami). Bylo prokázáno, že na pracoviště PT servis je vyslala žalobkyně; skutečnost, zda zaměstnanci obdrželi a podepsali určité cestovní

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

dokumenty, je irelevantní, pokud pracovní cesta byla pouze zastřeným jednáním. Výpovědi zaměstnanců i M. Š. jsou proto nadbytečné. Na s. 61 téhož rozhodnutí pak inspektorát práce ohledně přestupku I k prvé (shodné) otázce poukázal na předložené dokumenty, zejména pracovní smlouvy. Otázku, kdo zaměstnancům přiděloval práci, kdo ji řídil, kontroloval a přebíral její výsledky, kdo je školil a kdo jim přiděloval OOPP, zodpověděl svědek R. a ve vyjádření v rámci kontroly pak personalistka Ž. (mezi nimi nebylo sporu). Nic na tom dle inspektorátu práce nemění ani skutečnost, že při kontrole bylo zjištěno na pracovišti jen 8 pracovníků. Inspektorát práce se vyjádřil i k výsledku M. Š., jenž s ohledem na stav správního spisu rovněž označil za nadbytečný. Žalovaný pak akcentoval již zmíněnou výpověď svědka R.

43. Soud nemůže z níže vyložených důvodů tuto argumentaci označit za bezvadnou; ztotožňuje se však s tím, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nevyžadoval další doplnění či vyjasnění. Přihlédl přitom i ke způsobu obhajoby žalobkyně. Ta se ve vyjádření z 15. 6. 2022, v odvolání (jeho doplnění), potažmo ve vlastní žalobě relevantně nevyjadřuje k již provedeným důkazům a skutečnostem zjištěným o organizaci výrobního procesu u PT servis. K působení svých zaměstnanců u PT servis ve smyslu plnění zakázky dle smlouvy o dílo se stručně vyjádřila ústy svého zmocněnce M. Š. v průběhu kontroly. Později již ovšem nutnost dalších svědeckých výpovědí (opakovaně zdůrazňuje své zaměstnance) neopírá o žádná konkrétní tvrzení ke způsobu výkonu práce svých zaměstnanců na příslušném pracovišti (s výjimkou konkrétních dní výkonu závislé práce u PT servis; k tomu viz níže), neupozorňuje na konkrétní nedostatky či vzájemné rozpory mezi provedenými důkazy. Potřebu výsledků odůvodňuje pouze obecně tím, že hranice mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby (prováděním díla) je velmi tenká, proto je nutné provést i výsledky zaměstnanců. Jsou to přitom tito cizinci, kteří podle ní nejlépe prokážou plnění atributů smlouvy o dílo (k tomu v připomínaném vyjádření z 15. 6. 2022 navržená 1. množina navržených svědků). Dále tvrdí, že správní orgány zjistily fyzickou přítomnost na pracovišti jen u osmi zaměstnanců, u ostatních jejich přítomnost dovozují jen z nepřímých důkazů (k tomu 2. množina svědků).
44. Podstata důkazních návrhů žalobkyně tak spočívá především v tom, aby svědci potvrdili, že ve skutečnosti byly plněny atributy smlouvy o dílo. Je přitom nutné zdůraznit, že žalobkyně ani v případě 2. množiny navržených svědků nezpochybňuje přítomnost svých zaměstnanců na pracovišti PT servis (jinak by její návrhy byly vzájemně rozporné). Dovolává se toho, že byli vysláni na pracovní cestu v rámci realizace díla (a sekundárně zpochybňuje konkrétní data výkonu práce). Žalobkyně tedy nikdy nerozporovala, že i ostatní pracovníci byli k PT servis vysíláni a že tedy nejde jen o oněch zjištěných 8 osob. V obecné rovině je tedy nerozhodné, že správní orgány při kontrole nezjistily fyzickou přítomnost všech zaměstnanců zahrnutých do jednotlivých kontrolních zjištění. Pokud i vysílání ostatních osob není sporné, nemůže jít samo o sobě o důvod pro vyslechnutí všech pracovníků.
45. Soud se proto dále zaměřil na to, zda správní orgány dostatečně prokázaly povahu činnosti vysílaných zaměstnanců u PT servis, nebo bylo nutné vyslechnout i je (tento závěr totiž předurčuje možné spáchání přestupků ad I i II). Ač soud souhlasí s premisou, že hranice mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby vlastním jménem může být velice tenká, neznamená to, že je vždy nezbytné provést i výslech konkrétních pracovníků. Jejich výslech (ať již všech či třeba jen vybraného vzorku) se samozřejmě nabízí, neboť z výpovědí může vyplynout, do jaké míry byli zapojeni do výrobního procesu společnosti, u níž v rámci

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vyslání působili (zde PT servis), kdo jim uděloval pokyny apod. Nejedná se však o pomyslnou „korunu důkazů“, bez níž nelze o pronájmu pracovní síly či výkonu nelegální práce vůbec hovořit. Žalobkyně v žalobě nespecifikuje, co konkrétně by výsledky jednotlivých zaměstnanců vlastně měly v daném ohledu přinést, svou obhajobu staví *de facto* na tom, že je nutné všechny dotčené pracovníky vyslechnout vždy.

46. Takový postoj ovšem nemá oporu ani v právní úpravě ani soudní judikatuře. Povahu činnosti vyslaných zaměstnanců lze odvozovat např. z obsahu uzavřených smluv a na ně navazujících listin, způsobu fakturování prací, způsobu vedení různých evidencí, jako je evidence docházky, a typicky z výpovědí pracovníků osoby uživatele (zejména mistrů či vedoucích). Posledně uvedení mají o výrobním procesu a případném začlenění cizích pracovníků do něj nejpřesnější a nejkompaktnější informace (k významu takových výpovědí srov. i již připomínaný rozsudek zdejšího soudu 18 Ad 3/2025, bod 34). Výsledek jednotlivých (všech) vyslaných zaměstnanců není nezbytným předpokladem pro závěr o (zastřené) pronájmu pracovní síly.
47. V obecné rovině pak soud dodává, 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; zejména listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek (§ 51 odst. 1 správního řádu). Nejsou stanoveny důkazní prostředky, které snad musí být v tom či jiném případě využity. Soud už výše dovodil, že podkladem, za určitých okolností i jediným, mohou být i zjištění učiněná při kontrole. Posouzení, zda je skutkový stav zjištěn již dostatečně a jsou tedy bez důvodných pochybností postaveny najisto všechny okolnosti rozhodné pro výrok o vině, popř. i správním trestu, nebo je nutné vést další dokazování, je na správních orgánech, později případně na správním soudu.
48. Není proto pochybením, pokud správní orgány v řízení o přestupku vychází z kontrolního protokolu, jestliže jeho obsah (resp. podklady k jednotlivým kontrolním zjištěním) provedou k důkazu. To se v tomto případě stalo. Kromě toho, že se jednalo o vlastní zjištění kontrolujících osob, podstatnou část těchto podkladů tvořily listiny předložené společností PT servis a především samotnou žalobkyní. Dále byli v řízení slyšeni svědci, kteří se k věci vyjadřovali již při kontrole na místě. Předně proto není pravdou, že by správní orgány jen převzaly obsah kontrolního protokolu. Právě naopak, z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný považoval pro své závěry za klíčovou výpověď D. R.
49. S tím se ztotožňuje i soud. Z protokolu o výsledku svědka z 5. 3. 2024 vyplynulo, že D. R. byl v rozhodné době vedoucím výroby PT servis. Popsal naplnění své práce s tím, že pracovníky na pracovišti PT servis měla jediná společnost – žalobkyně. Práci jejím zaměstnancům zadávali a kontrolovali ji mistři výroby PT servisu; byla vykonávána společně v jednom závodě s tím, že se podíleli na výrobě produktu. Suroviny či materiál jim vydávalo oddělení PT servisu. Jednalo se hlavně o hotová jídla či zeleninu, obdobné výrobky, na nichž se podíleli vlastní zaměstnanci PT servis, kteří pracovali na jiné lince; spíše tak nepracovali přímo spolu. Tam, kde byli přiděleni, stáli celý den či týden, v případě nutnosti mohou výjimečně „zalepit“ místo jinde. Pracovní dobu evidovala pracovníkům žalobkyně ranní či odpolední směna PT servisu, většinou se shodovala s prac. dobou vlastních pracovníků. Pracovníci byli odlišeni jinou pokrývkou hlavy. Rozpis směn vyhotovoval svědek s tím, že řediteli závodu sdělil, kolik osob na směnu potřebuje a on je zajistil. Pokud by do práce nepřišlo více pracovníků, výjimečně musela být linka doplněna vlastním pracovníkem PT servis. Školení BOZP a přidělování OOPP řešila sekretářka PT servis.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

50. Vyznění této svědecké výpovědi je zcela jednoznačné. Je zřejmé, kdo zaměstnance žalobkyně na pracovišti PT servis řídil a kontroloval jejich práci. Zaměstnanci byli komplexně zapojeni do výrobního procesu této společnosti, vykonávali obdobné činnosti jako vlastní zaměstnanci PT servis, počítalo se (byť výjimečně) s jejich vzájemnou zastupitelností. Zaměstnanci žalobkyně pracovali na zařízeních (linkách) PT servis a s jejím materiálem, resp. surovinami. PT servis jim plánoval směny a evidoval pracovní dobu (ve správním spise se mezi podklady z kontroly na místě nachází i rozpis směn na příslušný týden, v němž jsou u jednotlivých směn rovnou společně s českými zaměstnanci uváděni i někteří zaměstnanci žalobkyně jako I. H., D. R., V. V.). PT servis zajišťoval rovněž školení BOZP a poskytování OOPP. Z výpovědi je zřejmé, že společnost PT servis využívala zaměstnanců žalobkyně jako dodatečnou pracovní sílu v rámci své výroby. Svědek nikdy neřešil, jaké služby či jaké dílo potřebuje poskytnout, ale kolik potřebuje pracovníků. Žalobkyně (její právní zástupce) měla možnost klást svědkovi otázky, čehož nevyužila. Jeho výpověď nerozporovala ani později; při jednání toliko obecně zmínila, že správní orgán poukázal jen na určité části výpovědi, nepřiblížila však, jaká jiná tvrzení svědka jí snad vyviňují. Uvedená výpověď nadto v podstatné míře odpovídá i vyjádření svědka během kontroly na místě, zachycenému v kontrolním protokolu.
51. Souzní i s tehdy získaným vyjádřením personalistiky Ž., na něž rovněž inspektorát práce odkázal. Paní Ž. nadto dle kontrolního protokolu uvedla, že PT servis poskytoval zaměstnancům žalobkyně ubytování na své ubytovně a že fakturace vycházela ze součinu odpracovaných hodin a částky za hodinu práce. Aniž její vyjádření žalobkyně rozporovala, soud nemohl přehlédnout, že takové vyjádření nemůže sloužit jako důkaz (viz výše); zvláště, když paní Ž. byla později vyslechnuta jako svědek (a žalovaný na její výslech upozornil i u jednání soudu). Nově přitom vypověděla, že zaměstnanci žalobkyně dle ní hlavně etiketovali, naskladňovali či paletizovali. Ze své pozice do výroby nechodí, neví, jak se fakturovalo, kdo zaměstnancům zadával práci, evidoval docházku či poskytoval OOPP. Podle ní museli mít vlastního předáka, s nímž jednal ředitel závodu. Neví, kdo zaměstnance žalobkyně školil na BOZP ani jak vůbec ve společnosti PT servis probíhá fakturace či proces objednávek. Její svědecká výpověď jinými slovy nepotvrzuje skutečnosti uvedené při kontrole.
52. Je přitom třeba se pozastavit už jen nad tím, že vyslyšající nepředestřela svědkyni její dřívější vyjádření, aby jí konfrontovala, pokud jde o zjevný nesoulad mezi výpověďmi. Ještě více je s podivem, že inspektorát práce tuto svědeckou výpověď zcela pominul a bez dalšího vycházel z vyjádření paní Ž. v rámci kontroly. Soudu se samozřejmě může jevit změna obsahu její výpovědi nesrozumitelná a nevěrohodná, zvláště pokud z pozice personalistiky neznala odpověď na některé s touto pozicí související dotazy, nicméně definitivní závěr nemůže v tomto směru učinit jako první sám. Oblastní inspektorát tak jistě pochybil, neboť se nevyjádřil ke všem relevantním podkladům a pominul je. I když ovšem soud odhlédne od původního vyjádření svědkyně Ž. v rámci kontroly, její svědecká výpověď nemohla nijak zvrátit skutkový stav podávající se z výpovědi D. R. a dalších podkladů (sama žalobkyně ostatně při jednání u soudu výslovně uvedla, že z její výpovědi nevyplývají žádné relevantní skutečnosti). Pokud totiž svědkyně fakticky odmítla jakékoliv povědomí o výrobě a v zásadě o fungování PT servis ve vztahu k externím pracovníkům obecně, stěží to může vyvolat důvodné pochybnosti o jednoznačné výpovědi vedoucího výroby, který měl naopak o konkrétním zapojení zaměstnanců žalobkyně do výrobního procesu a jejich fungování ty nej přesnější informace. Právě o jeho výpověď především opíral své závěry žalovaný (jakkoli však pochybil tím, že inspektorát práce ohledně výpovědi paní Ž. nekorigoval). Skutkové

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

závěry žalovaného tak nadále obstojí. Soud nemohl pominout ani tu skutečnost, že žalobkyně na tento nedostatek nikdy neupozornila a nezpochybňovala tím výpověď D. R. či další podklady.

53. Skutkový stav je totiž založen na řadě dalších zjištění, nejedná se jen o výpověď svědka R.
54. Už jen odhalení osmi zaměstnanců při kontrole a jejich zdokumentování vypovídá o zapojení zaměstnanců žalobkyně do výrobního procesu (zejména práce na lince či se surovinami). Podklady k jednotlivým pracovníkům (pracovní smlouvy, cestovní příkazy, evidence docházky) a zejména výpověď svědka R. přitom jednoznačně svědčí o tom, že jejich působení na pracovišti mělo fakticky stejnou podobu. Neexistovaly mezi nimi v průběhu doby relevantní rozdíly (vedoucí výroby na ně pohlížel jednotně jako na pracovní sílu zejména na různé linky). Z jeho výpovědi lze též usuzovat, že se nejednalo pouze o okrajové (podpůrné, servisní) činnosti, ale práce týkající se přímo hlavní činnosti PT servis. O ubytování zaměstnanců pak svědčí e-mailová zpráva Ing. M., ředitele závodu, z 13. 10. 2020, kdy hovoří o předložení ubytovací knihy (ani poskytování ubytování tak nezůstalo nepodloženo); na tuto zprávu přitom žalobkyně v jiné souvislosti sama upozorňuje.
55. K tomu pak přistupuje značná neurčitost uzavřených smluv, v nichž bylo dílo popsáno obecně jako výkon stanovených činností (prací), přičemž mělo jít právě o činnost na konzervářských linkách či přípravě surovin pro výrobní linky, potažmo úklidových prací a dalších prací dle potřeb PT servis. Zejména první dvě činnosti svědčí už jen na základě formálního smluvního vymezení ve skutečnosti spíše pro poskytování pracovní síly (zapojení do výrobního procesu PT servis), nikoli pro činnost podpůrnou v podobě outsourcingu. Do toho zapadají i značně obecně znějící objednávky, v níž není vůbec vymezen objednaný počet kusů jednotlivých výrobků. Faktury sice formálně vychází ze soupisu prací, uvádějících počet kusů a jednotkovou cenu za kus, současně však obsahují i odkaz na výši sazby za normohodinu. Vedle toho byly za většinu rozhodného období žalobkyní předloženy jako podklady pro fakturaci i seznamy zaměstnanců s počtem hodin – z nich vyplývá, že fakturovaná částka skutečně odpovídala součinu celkové evidované pracovní doby zaměstnanců za daný měsíc a sazbě za normohodinu (např. v lednu 2020 bylo fakturováno 537 724,50 Kč bez DPH, přičemž to odpovídá součinu uvedené částky 151 Kč a počtu hodin: 3 799,50).
56. Právě popsané skutečnosti dle soudu zcela jasně vypovídají o povaze činnosti zaměstnanců žalobkyně u PT servisu. Potvrzují, že se nejednalo o realizaci smlouvy o dílo, ale o pronájem pracovní síly dle potřeb PT servis. Výslech dalších osob, byť přímo dotčených zaměstnanců, proto nebyl nezbytný. Nad rámec vznesených žalobních námitek k tomu soud pro pořádek dodává, že o tom lze bez důvodných pochybností uzavřít i bez přihlédnutí k původní výpovědi paní Ž. a při zohlednění její pozdější svědecké výpovědi. Z ostatních důkazů se podává natolik robustně podložený skutkový stav věci, na němž její značně neurčitá svědecká výpověď nemohla nic změnit – nevedla proto soud k tomu, aby snad k rozporům ve skutkovém stavu a potřebě jeho dalšího doplnění přihlédl sám z úřední povinnosti.
57. Žalobkyně v žalobě ani odvolání nespecifikovala jiné důkazní návrhy, jichž se dovolává, než výsledky všech dotčených zaměstnanců. Teprve u jednání příkladmo zmínila, že správní orgány nevyslechly jednatele či blíže neoznačeného předáka zaměstnanců. Taková veskrze nekonkrétní zmínka jednak náležitě neidentifikuje odpovídající důkazní návrhy ze správního řízení, jednak výslech jednatele žalobkyně nenavrhovala. Soud nepřehlédl, že ve vyjádření z 15. 6. 2022 požadovala i výslech M. Š., a to jako svého koordinátora působení

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zaměstnanců na pracovišti PT servis. Později již ovšem tento výsledek *in concreto* nezmiňuje a nezpochybňuje způsob, jakým se již inspektorát práce s jeho nepotřebností vypořádal. Pokud měl M. Š. vypovídat ke způsobu organizace práce u PT servis, ten byl zevrubně popsán vedoucím výroby D. R., přičemž soud opětovně připomíná, že žalobkyně se k této výpovědi nijak nevyjadřuje a nerozporuje ji – stojí jen na stanovisku, že skutkový stav byl zjištěn nedostatečně a musí být doplněn. Tomu ovšem soud již shora nepřisvědčil.

58. Žalobkyně poukazuje v žalobě i na vyjádření M. Š. z 21. 1. 2021, které činil jejím jménem. To však jen v souvislosti s otázkou, v jakých konkrétních dnech zaměstnanci žalobkyně práci u PT servis vykonávali. I touto rovinou se inspektorát práce zabýval. Vyšel z toho, že působení jednotlivých zaměstnanců na kontrolovaném pracovišti je bez pochybností prokázáno předloženými cestovními příkazy, ubytovací knihou a sdělením žalobkyně. Je mu potřeba vytknout, že nereagoval na vyjádření M. Š., podle kterého v předloženém seznamu zaměstnanců uvedená data sice popisují dobu jejich působení na pracovišti PT servis, nejde ovšem o konkrétní dobu, kdy se podíleli na realizaci zakázky, neboť byli povolávání jen podle potřeby, nanejvýš 3x - 4x za celou dobu (jako na nárazovou brigádu). Nereagoval ani na odkaz na e-mail ředitele závodu PT servis Ing. M. z 13. 10. 2020, dle kterého jsou data uvedená v zaslaných podkladech pouze orientační, neboť odjezdy dotčených cizinců nijak neevidují.
59. Na druhou stranu však vysvětlil, o co své závěry opřel, přičemž žalobkyně na tyto skutečnosti později neupozornila ve svém odvolání a učinila tak znovu až ve své žalobě. Soud dospěl k závěru, že i tento aspekt skutkového stavu věci byl správními orgány dostatečně prokázán. Poznámka M. Š. o nárazovém a ojedinělém vysílání pracovníků vyznívá nesmyslně už sama o sobě – není jasné, proč žalobkyně na jednu stranu k výzvě inspektorátu práce předložila seznam pracovníků s uvedením přesného období (rámovaného konkrétními daty), po které jednotliví zaměstnanci působili na pracovišti PT servis, aby jej současně relativizovala - buď tyto osoby u PT servis působily, nebo nikoli. Kromě toho i cestovní příkazy byly vystaveny vždy na delší období, např. jednoho měsíce, ač období zpravidla kratší, než v později předloženém seznamu. Rovněž podklady k evidenci odpracovaných hodin svědčí o tom, že jednotliví zaměstnanci nepůsobili na pracovišti nárazově (třeba jen 3x či 4x) - například pracovníci N. L. či O. S. odpracovali v listopadu 2019, prosinci 2019 a lednu 2020 245 hod., 202,25 hod. a 214 hod., resp. 109 hod., 138 hod. a 279 hod. Dlouhodobější působení lze odvodit i z ubytování zaměstnanců namísto, o čemž PT servis vedl ubytovací knihu. Ředitel závodu přitom neuváděl, že by cizinci u PT servis pobývali nárazově, ale jen tolik, že konečná data jsou orientační, protože neevidovali odjezdy pracovníků. Uvedená data se však podávají z již zmíněného seznamu pracovníků.

V.3 K přiměřenosti uložené sankce

60. Soud nejprve připomíná, že ukládání sankcí za přestupky je příkladem volného správního uvážení a jeho soudní přezkum je tak podstatně omezen. Soud může toliko posoudit, zda správní orgán při aplikaci správního uvážení nepřekročil meze správního uvážení; zda z nich nevybočil či zda své volné správní uvážení nezneužil (rozsudek NSS z 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). V případě žalobkyní namítané nepřiměřenosti sankce je soud oprávněn ji posoudit jen v rámci moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to jen v případě, dospěl-li k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (rozsudek NSS z 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62). Aby soud přistoupil na námitku o nepřiměřenosti uložené sankce, musel by být dán zjevný nepoměr uložené sankce vůči závažnosti, rozsahu a následkům deliktního jednání, a to s přihlédnutím k majetkovým

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

poměrům pachatele. Moderace soudu nemá nahrazovat uvážení správních orgánů pro stanovení vhodné sankce (rozsudek NSS z 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 - 26).

61. V kontextu uvedeného soud neshledal, že by správní orgány vybočily ze zákonných mezí. Je třeba zdůraznit, že oblastní inspektorát žalobkyni uložil pokutu ve výši 7,1 mil. Kč, kterou žalovaný výrokem F napadeného rozhodnutí snížil na 2,5 mil. Kč, a to z důvodu zastavení podstatné části řízení. Tato sankce jí byla uložena ve smyslu absorpční zásady za přešupek(ky)nejpřísněji trestný(é), přičemž dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2023 bylo možné za přešupky podle § 140 odst. 1 písm. c) a g) zákona o zaměstnanosti [nyní jde bez obsahové změny o písm. c) a f)] uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 50 000 Kč. Pokuta tak byla uložena na úrovni čtvrtiny horní hranice zákonné sazby.
62. Žalovaný se výši pokuty zabýval na s. 20-22 napadeného rozhodnutí, odkázal na úvahy inspektorátu práce, s nimiž se zcela ztotožnil, s tím, že pokutu pouze přiměřeně snížil. K tíži žalobkyně zdůraznil skutečnost, že se žalobkyně dopustila přešupků opakovaně (nejednalo se o její první protiprávní jednání)¹. Podle soudu správní orgány v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí zcela přezkoumatelně odůvodnily výši uložené pokuty. Žalobkyně jejich úvahu ani konkrétněji nezpochybňuje. Poukazuje pouze na možné likvidační dopady pokuty. Z pohledu soudu přitom správní orgány náležitě zohlednily i majetkové poměry žalobkyně a možný likvidační dopady pokuty ve smyslu usnesení rozšířeného senátu NSS z 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Při tom vycházely z podkladů založených ve sbírce listin obchodního rejstříku, vč. vývoje jejího hospodaření.
63. Rovněž s těmito jejich závěry se soud ztotožňuje. Shodně jako při rozhodování o odkladném účinku podotýká, že žalobkyně specificky poukazuje jen na snižování hospodářského výsledku a ztrátové hospodaření v r. 2023, k čemuž doložila výkazy zisku a ztráty za roky 2020 - 2023. Tyto skutečnosti podle soudu nesvědčí pro závěr, že by úhrada pokuty mohla pro žalobkyni znamenat hrozbu likvidace.
64. Soud nezpochybňuje možné negativní dopady krize vyvolané pandemií koronaviru a pozdější hospodářské těžkosti, které měly vést ke zhoršení výsledku hospodaření z částky cca 4,5 mil. Kč v r. 2020, přes 570 tis. Kč v r. 2021, 24 tis. Kč v r. 2022 po ztrátu 15 tis. Kč v r. 2023 (docházelo i ke snižování celkového obrátu z cca 101 mil. Kč v r. 2020, přes 80 mil. Kč v r. 2021, 64 mil. Kč v r. 2022 po necelých 35 mil. Kč v r. 2023; docházelo i k podstatnému poklesu prodejních tržeb (řádky I. a II. výkazů zisku a ztráty).
65. Ve shodě se žalovaným stojí soud na závěru, že samo zhoršené (a to i ztrátové) hospodaření nemůže automaticky znamenat neuložení pokuty. Soud k této argumentaci uvádí, že úhrada pokuty žalobkyni jistě zasáhla, to však souvisí se samotnou podstatou trestu. Je totiž nutné brát v úvahu to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry. Ani nízká ziskovost či přímo ztrátovost žalobkyně přitom bez dalšího neopravňuje správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k

¹ Žalobkyně byla potrestána pokutou 340 000 Kč za přešupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (právní moc 28. 10. 2020), resp. pokutou 140 000 Kč za přešupky dle § 140 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona (právní moc 26. 3. 2021); viz s. 72 prvostupňového rozhodnutí; pravomocná rozhodnutí jsou založena ve správním spise.

úplnému popření smyslu správního trestání (shodně rozsudek NSS z 9. 4. 2020, č. j. 5 As 47/2019 - 36).

66. Jak také uvedl NSS v rozsudku z 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58: „(v) *případě ukládání sankce a posuzování jejího likvidačního charakteru na obchodní společnost nelze vycházet pouze a jen ze samotného zisku, nýbrž též z dalších skutečností, jako je např. obrat společnosti a její obchodní aktivita, které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu.*“ Obrat žalobkyně přitom i při zhoršení hospodaření a pokles tržeb stále dosahuje 35 mil. Kč, tudíž výrazně přesahuje výši uložené pokuty. Soud nadto nemohl přehlédnout, že pokles tržeb byl doprovázen i poklesem některých (zejména osobních) nákladů a že *provozní* výsledek zůstal i v r. 2023 stále kladný (dosáhl 1,668 mil. Kč). Dopadl dokonce lépe než v roce 2021 a 2022 (1,545 mil. Kč, resp. 1,251 mil. Kč). Provozně tak hospodaření žalobkyně setrvale neklesá.
67. Soud nad rámec předložených podkladů k důkazu provedl též rozvalu žalobkyně za rok 2023, dostupnou ve sbírce listin obchodního rejstříku, z níž se podává, že aktiva žalobkyně dosahují 92 mil. Kč, že zahrnují i významný nemovitý majetek v objemu 18 mil. Kč či peněžní prostředky v pokladně a na účtech ve výši téměř 4 mil. Kč (ty oproti roku 2022 zaznamenaly více než dvojnásobný nárůst). Na straně pasiv pak vlastní kapitál žalobkyně představuje více než 31 mil. Kč, přičemž zahrnuje mj. i nerozdělený zisk z minulých let ve výši přes 20 mil. Kč.
68. Přestože tak zaplacení pokuty ve výši 2,5 mil. Kč fungování žalobkyně jistě mohlo ovlivnit (v případě ukládání pokuty podnikajícímu subjektu je negativní dopad zaplacení pokuty z povahy věci spojen i s dopadem na podnikatelskou činnost jako celek), čistě z hlediska dostupných účetních výkazů nelze říct, že takový vliv snad měl vést k úpadku žalobkyně, resp. měl mít *rdousící* efekt. Tvrzení o nemožnosti vytváření čerpatelných rezerv působí v kontextu výše uvedeného nepřiléhavě. Obdobně vyznívají i jiná její tvrzení, vznesená v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku (pokles objednávek, zvýšení nákladů na elektrickou energii), která nadto blíže nekonkretizovala a nedoložila.
69. Uložená sankce tak zcela jistě nemůže být likvidační ani (zjevně) nepřiměřená. Soud proto uzavírá, že ani tento žalobní bod neshledal důvodným a nepřistoupil ani k moderaci pokuty.

VI. Závěr a náklady řízení

70. Na základě shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou. Proto v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu výrokem I zamítl. Současně s tím tedy zamítl i návrh žalobkyně na moderaci uložené pokuty.
71. Výroky o náhradě nákladů II a III jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu (NSS), se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní též rozhoduje.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 NSS. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet NSS lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 23. února 2026

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu