



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové a ve věci

žalobce:

Maso Brejcha s.r.o., IČO 26342545
sídlem Brdíkova 287/1d, 150 00 Praha 5
zastoupen advokátem Mgr. Lukášem Matějkou
se sídlem Pivovarská 15, 261 01 Příbram II

proti

žalovanému:

Státní úřad inspekce práce
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2024, č. j. 6538/1.30/24-14, sp. zn. S6-2021-411,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2024, č. j. 6538/1.30/24-14, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 21 405 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Lukáše Matějky, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 11. 3. 2024, č. j. 20355/6.30/21-32, (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).

Výrokem I. prvostupňového rozhodnutí byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to:

pod body 1), 2), 3), 6) tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti, fyzickým osobám – cizincům mimo pracovněprávní vztah bez uzavřeného pracovněprávního vztahu;

pod body 4), 5), 7) tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, cizincům bez povolení k zaměstnání.

Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí žalovaný částečně řízení zastavil.

Výrokem III. prvostupňového rozhodnutí žalovaný uložil žalobci za přestupek podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění rozhodném (dále jen „přestupkový zákon“) a dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti správní trest pokuty, a to ve výši 2 500 000 Kč, kterou byl zavázán uhradit ve lhůtě 30 dnů od nabytí právní moci.

Výrokem IV. prvostupňového rozhodnutí žalovaný uložil žalobci povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč podle § 95 odst. 1 přestupkového zákona a vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění rozhodném.

Dne 5. 4. 2024 bylo prvostupňovým správním orgánem vydáno opravné usnesení, č. j. 20355/6.30/21-38, sp. zn. S6-2021-411, jímž bylo odůvodnění prvostupňového rozhodnutí opraveno v procentuální výši uložené pokuty na straně 31.

2. Žalovaný k odvolání žalobce ve druhostupňovém rozhodnutí přistoupil k formulačním změnám výroku I. v bodech 1), 2), 3), 4), 5), 7) a ve zbytku prvostupňové správní rozhodnutí ve znění opravného usnesení potvrdil, neboť se v zásadě ztotožnil jak se zjištěným skutkovým stavem věci, tak s právním posouzením věci prvostupňovým správním orgánem.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

3. Žalobce v podané žalobě předně v obecné rovině namítal nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, pro podstatné procesní vady řízení, jakož i pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a nesprávné právní posouzení věci.
4. V prvním žalobním bodě žalobce namítal rozpor mezi výrokem a odůvodněním napadeného rozhodnutí a nesprávné posouzení zániku přestupkové odpovědnosti žalobce. Upozornil na to, že veškerá jednání ve výroku I. pod body 1. až 5. prvostupňového správního rozhodnutí jsou datována od 2. 1. 2019 do 13. 6. 2019; tudíž dle § 32 odst. 3 přestupkového zákona došlo ke dni vydání napadeného rozhodnutí dne k uplynutí 5 leté promlčecí lhůty. Žalobce nesouhlasil s posouzením předmětných skutků žalovaným jako jednoho (pokračujícího) přestupku. Namítal i nepřezkoumatelnost a rozpornost mezi výrokem a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož v jeho výroku není uvedeno, že by se žalobce měl dopustit pokračujícího přestupku. Navíc měl žalobce za to, že předmětné skutky nelze posoudit jako dílčí útoky pokračujícího přestupku, absentuje zde shodný způsob provedení (u některých skutků je vytýkán výkon práce mimo pracovněprávní vztah a u jiných výkon práce v rozporu se zaměstnaneckým oprávněním); a místní souvislost (ke skutkům mělo dojít buď v Blovicích, anebo v Plzni).
5. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítal nepředvídatelnost napadeného rozhodnutí, jelikož prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí, narozdíl od žalované, vycházel z názoru, že jednání ve výroku I. pod body 1. až 5. není pokračujícím přestupkem, což se odrazilo ve formulaci výroku I. a v částečném zastavení řízení ve výroku II. Druhostupňový správní orgán zaujal odlišný právní názor, byť o něm byl žalobce vyrozuměn, neměl možnost se k němu vyjádřit.
6. Ve třetím žalobním bodě žalobce žalované vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav, jelikož správní orgány neprovedly žalobcem navržené důkazy (toliko je odmítl s paušálním odůvodněním o jejich nepotřebnosti), čímž porušily jeho právo na obhajobu. Žalobce konkrétně navrhoval provedení svědeckých výpovědí zejména J. Š., M. S., Mgr. P. B., A. Y., V. B., A. B., D. B., L. R., O. K., V. T., V. B.; svědecké výsledky byly navrženy k prokázání tvrzení, že dotčené osoby se na výrobním procesu nepodílely, neboť nebyly součástí zaměstnanců výrobní linky, když předmětem externě zajišťovaného díla nebyla vlastní výroba žalobce, nýbrž vedlejší odpadové hospodářství. Z listinných důkazů žalobce namítal, že správními orgány nebyly provedeny jím navržené spisy Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413 a kontrolní a správní spisy vedené Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj týkající se společností G-Aquamarina s.r.o., Spring Energy s.r.o., Stahu Digital s.r.o., Lavoro Agency s.r.o., RH AUTO VETERAN s.r.o., Gaudi Management s.r.o., resp. vzájemná komunikace či dokumenty týkající se jejich spolupráce se žalobcem, anebo i jiné spisy a dokumentace vedená Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj související s žalobcem. Žalobce dále vytkl správním orgánům, že neprovedly místní šetření v provozovně Blovice, Hradištský Újezd 20 a ani certifikáty IFS pro provozovny Blovice, Hradištský Újezd 20 a Jateční 575, Planá, tyto poslední tři důkazní návrhy byly učiněny v odvolacím řízení.
7. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce namítal, že na něj byly ze strany správních orgánů kladeny neúměrné požadavky, což spatřoval v tom, že mu správní orgány vytkly, že

neuevedl konkrétně, na co by se navržených svědků chtěl zeptat; že z prohlášení svědkyně O. K., že dostatečně neovládá český jazyk, dle žalovaného nevyplývá, že v době kontroly český jazyk neovládala; k důkazním návrhům ohledně správních spisů, správní orgány nesprávně argumentovaly jejich přílišnou obecností. Ke svým návrhům na provedení důkazu spisy Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464 a pod sp. zn. S6-2020-413, vysvětlil, že tyto požadoval provést k důkazu proto, že se v nich řešila skutkově i právně stejná věc, přitom ve zmíněných správních řízeních nebylo zjištěno ze strany účastníka žádné pochybení.

8. V pátém žalobním bodě žalobce namítal nesprávné právní posouzení otázky naplnění skutkové podstaty přestupků správními orgány; správní orgány totiž neprokázaly kumulativní splnění podmínek nelegální práce, které musí být naplněny každou z dotčených osob, a to zejména ve vztahu k její soustavnosti a závislosti. Žalobce připomněl zákonnou definici závislé činnosti, správním orgánům vytkl, že dané znaky posoudily jen na základě obecných a neurčitých subjektivních úvah. Dále akcentoval, že dotčené osoby vykonávaly pouze činnosti pomocné, tj. třídění surovin (odpadové hospodářství, což není součástí hlavní výrobní činnosti žalobce, kterou je výroba masa a masných výrobků) dle smlouvy o dílo uzavřené s dodavatelem a mimo denní režim. Externí dodavatel přitom zajišťoval třídění odpadu dle potřeby, tj. počet dotčených osob se tak na pracovišti měnil. Navíc dotčené osoby u žalobce nevykonávaly činnost v denním režimu, tj. soustavně, dle pokynů žalobce a za úplatu. Skutečnost, že se dotčené osoby v den kontroly vyskytovaly na pracovišti žalobce sama o sobě neznamena výkon závislé práce, potažmo ani výkon jejich nelegální práce.
9. V šestém žalobním bodě žalobce namítal porušení zásady dle § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 sb., správní řád ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) správními orgány, neboť mu bylo systematicky znemožněno vést obhajobu a dokazování, čímž nemohl uplatnit svá práva a oprávněné zájmy. Dále správní orgány porušily v daném správním řízení i následující zásady dle § 2 odst. 3 a 4, § 3 a § 4 odst. 2 správního řádu.
10. V sedmém žalobním bodě žalobce namítal nepřiměřenost, nepřezkoumatelnost a nedostatečnost odůvodnění uložené pokuty správními orgány. Upozornil, že ze správního spisu vyplývá, že mu původně byla navržena pokuta ve výši cca 1 milionu korun, fakticky uložená mu nakonec byla pokuta ve výši 2 500 000 Kč, ale odůvodnění její výše bylo ponecháno v původním znění, když v odůvodnění je uvedeno, že pokuta byla uložena ve výměře 11 % maximální výše (později byl text změněn opravným usnesením). Vytkl správním orgánům, že při úvaze o výši pokuty nezohlednily délku správního řízení, neboť s plynutím času je obvykle spojeno snížení její výše a ne naopak, jako v dané věci. Byl přesvědčen, že se do výše pokuty promítly antipatie správních orgánů vůči žalobci, který si dovolil podat námitku podjatosti v řízení.
11. Žalobce navrhoval, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
12. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě ze dne 23. 10. 2024 plně odkázal na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a odmítl veškeré žalobní námitky. Co se týče námitky promlčení přestupkového jednání žalobce odkázal na strany 16 až 17 žalobou napadeného rozhodnutí, kde se pokračujícím charakterem závadného jednání žalobce i otázkou jeho promlčení zabýval.
13. Žalovaný navrhl soudu aby, nedůvodnou žalobu zamítl.

14. **Žalobce v replice** ze dne 18. 11. 2024 sporoval tvrzení žalovaného, že žalobci mělo být zřejmé, že přestupkové jednání bude posouzeno jako pokračující jednání, když v Oznámení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a změně v popisu skutku a právní kvalifikaci ze dne 5. 6. 2024 nebyla tato skutečnost obsažena; zopakoval, že prvostupňový správní orgán přestupek za pokračující nepovažoval a na dotaz žalobce ve vyjádření se k podkladům odvolacího řízení žalovaný nereagoval. Akcentoval, že správní orgány neprovedly žádný důkaz k obhajobě žalobce.

III.

Posouzení žaloby

15. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
16. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., jelikož účastníci s tímto postupem souhlasili. Žalobce v žalobě navrhoval provést k důkazu správní rozhodnutí vydaná v dané věci a dohody o provedení práce dotčených osob, soud ověřil, že tyto listiny jsou založeny ve správním spise, přičemž soud z něj při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází a správním spisem se dokazování zásadně neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008–117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). Žalobce navrhoval provést k důkazu i správní spisy Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413 vedené se společností VETAMIX s.r.o., tyto spisy nebyly součástí správního spisu; nicméně soud s ohledem na níže uvedené právní posouzení věci neshledal potřebnost jejich provedení k důkazu.
17. Při posouzení prvního žalobního bodu, v němž žalobce namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož žalovaný neodůvodnil změnu posouzení přestupkových jednání uvedených ve výroku I. pod body 1. až 5. prvostupňového správního rozhodnutí jako pokračující přestupky, čímž došlo i k nesprávnému posouzení promlčení dotčených přestupků ze strany žalovaného, soud vyšel z následující právní úpravy:
18. Dle § 7 přestupkového zákona „*[p]okračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.*“
19. Dle § 93 odst. 1 přestupkového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2024 „*[v]e výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, b) právní kvalifikace skutku, c) vyslovení viny, d) forma zavinění u obviněného, který je fyzickou osobou, e) druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu, o upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty, f) výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu*

činnosti, g) výrok o uložení ochranného opatření, h) výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a i) výrok o náhradě nákladů řízení.“

20. Žalobce předně spatřoval nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí v absenci jednoznačné specifikace přestupkového jednání jako pokračujících přestupků ve výrokové části I. pod bod 1 až 5 prvostupňového správního rozhodnutí ve znění druhostupňového správního rozhodnutí (jenž jej částečně formulačně změnilo). Soud poukazuje na § 93 odst. 1 přestupkového zákona, kde jsou vypočteny obligatorní náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku. Mezi zákonem stanovenými obligatorními náležitostmi výroku rozhodnutí však není zařazena náležitost klasifikace přestupkového jednání; jinými slovy řečeno, správní orgány nejsou povinny ve výroku rozhodnutí o přestupku uvést, že se jedná např. o pokračování přestupku. Nad to soud dodává, že požadavky na výrok rozhodnutí o přestupku obecně míří k tomu, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73) a aby tak v budoucnu nemohlo dojít k porušení zásady *ne bis in idem* a *rei iudicatae*. Výrok prvostupňového rozhodnutí ve spojení s výrokem druhostupňového rozhodnutí, jímž byl částečně změněn popis skutků, dle názoru soudu zcela dostatečně a nezaměnitelným způsobem vymezuje přestupkové jednání žalobce a jeho právní kvalifikaci; a jak shora uvedeno, skutečnost, že se jedná o pokračovací přestupkové jednání není povinnou náležitostí výroku; tudíž jeho neuvedení ve výrokové části nemůže způsobit žádnou vadu výroku rozhodnutí.
21. Soud však přitakává žalobci, že ani v odůvodnění prvostupňového správního orgánu není ničeho zmíněno o klasifikaci přestupkového jednání vztaženého k výroku I. pod body 1 až 5, jakožto jednání pokračujícího. Ze správního spisu soud ověřil, že žalovaný v rámci odvolacího řízení podáním „Oznámení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a změně v popisu skutku a právní kvalifikaci“ ze dne 5. 6. 2024, informoval žalobce, mj. o formulačních změnách v popisech skutkových jednání vypočtených ve výroku I. bodech 1 až 5 prvostupňového správního rozhodnutí. Nicméně v textu tohoto oznámení nebylo výslovně zmíněno, že žalovaný bude dané přestupkové jednání posuzovat jako pokračující přestupky. Až v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný na stranách 16 až 17 k odvolací námitce promlčení přestupkového jednání konstatoval, že dotčené jednání žalobce posoudil jako pokračování v přestupku. Žalovaný tak napravit procesní pochybení prvostupňového správního orgánu, když v rámci svého odůvodnění přestupkové jednání klasifikoval jako pokračující. Soud připomíná, že odvolací orgán může doplnit argumentaci správního orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, bod 14). Pro účely soudního přezkumu tvoří správní řízení v prvním druhém stupni jeden celek a obsah obou správních rozhodnutí je třeba vnímat v jejich vzájemné souvislosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, č. 2646/2012 Sb. NSS, bod 27, nebo ze dne 30. 10. 2020, č. j. 7 As 124/2019-20, bod 16).
22. Soud připomíná, že *pokračováním* se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Aby bylo možné jednání označit za pokračování v přestupku, je nutné splnit všechny zákonné podmínky kumulativně, což potvrdil NSS např. v rozsudku ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011-74, v němž uvedl, že: „jako pokračující přestupek nelze posoudit jednání, jehož jednotlivé útoky nevykazují shodu všech podmínek (viz odst. [11]), byť některé znaky takového jednání podobné až totožné být mohou. Je třeba zdůraznit, že podmínky (§ 116

tr. zákona per analogiam) musí být splněny kumulativně, neboť každá z nich tvoří nedílnou součást závěru o pokračování protiprávního jednání více útoky.“ Dle rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33, spočívá jednotný záměr u pokračování ve správním deliktu v tom, že jednotlivé útoky: *„jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.“* Z tohoto rozsudku též vyplývá, že jednotný záměr je třeba dokazovat. Dle judikatury Nejvyššího soudu platí, že pokračování v trestném činu je vyloučeno u nedbalostních trestných činů (srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2013, sp. zn. 8 Tz 97/2012), jelikož u nich nemůže existovat jednotný záměr. Jednotným záměrem právnické osoby u jiných správních deliktů se NSS zabýval například v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 As 96/2018-59, ve kterém uvedl, že i: *„mezi správními delikty (přestupky), které jsou založeny na objektivní odpovědnosti, budou takové, které byly způsobeny jednáním vědomým a úmyslným; jednáním vědomým a srozuměným s následkem; jednáním vědomým, u nějž pachatel neuvážil následek; a jednáním nevědomým, jehož pachatel ale měl vědět, k čemu povede. Kromě těchto čtyř skupin, které odpovídají úmyslu přímému a nepřímému a nedbalosti vědomé a nevědomé, mohou nastat v režimu objektivní odpovědnosti i situace, v nichž pachatel nevěděl a vědět nemohl, k čemu povede jeho jednání, přesto se mu odpovědnost přičítá. Jednotný záměr jistě bude možné zkoumat u takových protiprávních jednání, která jejich pachatel činil vědomě a úmyslně, nebo aspoň vědomě a při srozumění s následkem.“*

23. Žalovaný v odůvodnění na straně 17 svého rozhodnutí k jednotnému záměru žalobce uvedl toliko, že: *„jednotlivé dílčí útoky naplňují skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti“*, a dále že *„doba mezi jednotlivými dílčími útoky činila nejvýše cca 1 a půl měsíce, popř. kratší, s tím, že k tomuto docházelo vždy na pracovištích obviněného, kde obviněný nelegálně zaměstnával (mimo jiné i tytéž) fyzické osoby a z výkonu jejich práce profitoval“*. Pouhý postup žalobce v rozporu s právní normou a velmi obecné tvrzení o podobném způsobu provedení, blízké souvislosti časové a v předmětu útoků však samo o sobě nezakládá jednotný záměr pro jednotlivé dílčí útoky. Klíčovým pro posouzení jednotnosti záměru je totiž zjištění, zdali jednání bylo způsobeno úmyslně nebo alespoň vědomě a při srozumění s následkem, neboť jednotný záměr může existovat jedině u úmyslných přestupků. V této souvislosti soud odkazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 As 28/2023-35, v němž NSS upozornil, že i *„u přestupků založených na objektivní odpovědnosti může být forma zavinění relevantní, a to např. při stanovení výše ukládané sankce nebo právě u přestupků pokračujících, jichž se lze dopustit pouze úmyslným jednáním, jinak totiž podmínka jednotného záměru není splněna. V těchto případech tak představuje jednotný záměr čili subjektivní vztah pachatele k protiprávnímu jednání, jednu ze zákonných podmínek pokračování v přestupku.“* (podtržení přidáno soudem). Tedy, pro závěr o tom, že se žalobce dopustil pokračujícího přestupku, je nezbytné se zabývat a postavit na jisto jeho zavinění, jakož i prokázat existenci jednotného záměru. Judikatura NSS je jednotná i co se týče názoru o nezbytnosti provádění dokazování ohledně jednotného záměru (viz rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33 a ze dne 30. 7. 2024, č. j. 9 As 89/2024-52). Soud opakuje, že posouzení jednotného záměru je stěžejní pro závěr o spáchání přestupkového jednání ve formě pokračování, a právě úvahy o zavinění a o jednotném záměru žalobcova jednání v žalobou napadeném rozhodnutí nebyly vůbec obsaženy.
24. Soud tedy shledal opodstatněnou námitku žalobce nepřezkoumatelnosti odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ohledně pokračujícího přestupkového jednání ve výroku

I. body 1 až 5 prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Soud má toto pochybení za takové intenzity, že odůvodňuje zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože v jeho důsledku mohlo být do právní sféry žalobce negativním způsobem definitivně zasaženo. Na závěr o spáchání přestupkového jednání ve formě pokračování, totiž navazuje posouzení zániku odpovědnosti za dané přestupkové jednání. Jelikož v případě pokračování ve správním deliktu počíná prekluzivní lhůta plynout až dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, naopak u souběhu správních deliktů počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání každého správního deliktu. Soud tak pro předčasnost nemůže posoudit námitku zániku odpovědnosti za jednotlivé dílčí útoky, z podstaty věci pak ani námitku nepředvídatelnosti správního rozhodnutí, a ani se nemůže zabývat námitkami nepřiměřenosti uložené sankce, neboť není postaveno najisto, zda má být sankce uložena za souběh nebo za pokračování přestupkového jednání.

25. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítal nedostatečně zjištěný skutkový stav, když správní orgány paušálně odmítly provést veškeré jím navržené důkazy (jak svědecké výpovědi, tak listinné důkazy a místní šetření).
26. Podle § 52 správního řádu „[ú]častníci 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.“
27. Soud odkazuje na judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009–48, v němž je uvedeno, že „[p]okud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“ Z uvedeného vyplývá, že správní orgán není návrhy účastníků vázán, pokud má za to, že je skutkový stav zjištěn dostatečně, své závěry však musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit. Za takové situace pak nelze jednání správcích orgánů považovat za krácení procesních práv účastníka.
28. Žalobce v žalobě vypočetl 11 osob (tyto konkretizoval křestním jménem a příjmením), jejichž svědecké výpovědi nebyly ve správním řízení, ač je navrhoval, provedeny. Svědecké výsledky byly žalobcem navrženy k prokázání jeho tvrzení, že: „dotčené osoby se na samotném výrobním procesu žalobce nepodílely (nebyly součástí zaměstnanců výrobní linky)“, jelikož zajišťovaly vedlejší plnění. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce zcela shodnou námitku uplatnil v odvolání ze dne 16. 4. 2024 i ve vyjádření ze dne 28. 6. 2026, přičemž žalovaný na důkazní návrhy provedení svědeckých výpovědí reagoval na stranách 22 až 23 svého rozhodnutí, kde vysvětlil, že otázku výkonu pracovní činnosti dotčených osob na pracovišti měl za dostatečně prokázáno ze záznamů o zjištěných skutečnostech v rámci kontroly. Současně dle názoru soudu správně poukázal na to, že žalobce v dané námitce nekonkretizoval, jakým způsobem by svědecké výsledky byly způsobilé zjištěné skutkové informace ze záznamů o zjištěných skutečnostech vyvrátit, nepředestřel ani jinou verzi skutkového děje. Soud zastává shodný názor jako žalovaný, že žalobce v dané námitce konkrétně nespороval skutkový stav zjištěný mj. ze záznamů o zjištěných skutečnostech

v rámci kontroly, kde byl podrobně zachycen výkon práce dotčených osob v provozovnách žalobce. Žalovaný přitom upozornil, že ve věci byl proveden účastnický výsledek jednatele žalobce, jenž se přímo vyjadřoval i k procesu fungování výrobního provozu. Soud akcentuje, že z tvrzení žalobce vyplývá, že měl v úmyslu svědeckými výsledky prokázat nikoli skutkový stav věci, nýbrž jím cílil na právní posouzení výkonu práce dotčených osob jako výkon práce spadající do jeho vedlejší činnosti – odpadového hospodářství, o čemž však nebylo mezi účastníky sporu.

29. Dále žalobce namítal, že správní orgány bez řádného odůvodnění neprovedly k důkazu jím navržené spisy Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413 a kontrolní a správní spisy vedené Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj týkající se společností G-Aquamarina s.r.o., Spring Energy s.r.o., Stahu Digital s.r.o., Lavoro Agency s.r.o., RH AUTO VETERAN s.r.o., Gaudi Managemnat s.r.o., resp. jejich vzájemné komunikace či dokumenty týkající se jejich spolupráce se žalobcem, anebo i jiné spisy a dokumentace vedená Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj související s žalobcem. Soud odkazuje na stranu 23 žalobou napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný neprovedením shora vypočtených listin věnoval. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný tyto důkazní návrhy odmítl, jelikož měl za to, že pro meritorní rozhodnutí má ve správním spise k dispozici dostatek relevantních podkladů (zejména záznamy o zjištěných skutečnostech v rámci kontroly, protokoly o kontrolách, výsledcích jednatele žalobce atp.) z nichž jednoznačně vyplývá, co, kdy a kde konkrétně dotčené osoby za pracovní činnost u žalobce konaly, a na jejichž základě byl rozhodný skutkový stav ve věci (bez důvodných pochybností) dostatečně zjištěn.
30. Soud konstatuje, že žalobce tím, že námitky neprovedení svědeckých výsledků a listinných důkazů přenesl v téměř shodném znění ze svého odvolání a vyjádření ze dne 16. 4. 2024 nereagoval na závěry, které žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí vyslovil. Žalobce v žalobě přitom nijak nerefletoval, že žalovaný předmětné námitky srozumitelně a v souladu s pravidly logického myšlení vypořádal a zdůvodnil závěr o jejich neopodstatněnosti. Soud se s neprovedením svědeckých výsledků a shora vypočtených listinných důkazů správními orgány v řízení ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. V tomto ohledu platí, že žalobce tím, že v žalobě zopakoval námitky vznesené v odvolání, aniž by adekvátně reagoval na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaný s těmito námitkami vypořádal a přezkoumatelným způsobem popsal a vysvětlil, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k závěru o nedůvodnosti těchto námitek, značně snížil svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za něj není oprávněn domýšlet další argumenty (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31). Soud připomíná, že nereprezentuje-li žalobce v žalobních bodech dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128).
31. Co se týče důkazních návrhů žalobce uplatněných ve vyjádření ze dne 28. 6. 2026, a to provedení místního šetření v provozovně Blovice, Hradištský Újezd 20 a certifikátů IFS pro provozovny Blovice, Hradištský Újezd 20 a Jateční 575, Planá, tyto byly navrženy

k prokázání žalobcova tvrzení, že v jeho provozovně v Blovicích není prováděna uzenářská výroba, naopak tato je vykonávána v provozovně v Plané. Soud přitakává žalobci, že v případě těchto tří důkazních návrhů se jedná o tzv. opomenuté důkazy, neboť se s nimi žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konkrétně nevypořádal. Bezesporu se tímto postupem žalovaný dopustil procesní vady řízení. Soud odkazuje na ustálenou judikaturu, např. na rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2022, č. j. 2 As 149/2020-27, v němž NSS k problematice opominutých důkazů vyložil následující: „*Problematikou důkazů, o nichž nebylo v řízení rozhodnuto, se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval (např. v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Asz 26/2009-100). Z této judikatury lze dovodit, že správní orgán není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl (tím, že navrhovaný důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, je nadbytečný nebo že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89). Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010-72). V opačném případě jde o tzv. opomenutý důkaz, jenž zásadně zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 21/2007-80). Absence věcné úvahy správního orgánu, proč považuje navrhované důkazy za nadbytečné, může být překlenuta pouze v případě zjevně irrelevantních důkazních návrhů.*“ (podtržení přidáno soudem).

32. Z procesního hlediska tak lze uzavřít, že přestože se žalovaný konkrétním způsobem nevypořádal s důkazními návrhy na provedení místního šetření a certifikátů, nemá toto pochybení za následek takové zkrácení práv žalobce, které by samo o sobě ovlivnilo zákonnost napadeného rozhodnutí, tj. jeho soulad s hmotným právem. Jak uvedeno shora, opomenuté důkazy byly žalobcem navrženy k prokázání jeho tvrzení, že v provozovně v Blovicích není prováděna uzenářská výroba (tj. hlavní výrobní činnost žalobce), potažmo že dotčené osoby, které tam byly při kontrole nalezeny, vykonávaly pouze vedlejší činnost žalobce (odpadové hospodářství). S tímto názorem žalobce se žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí podrobně vypořádal na stranách 20 až 21 odůvodnění, kde vyjádřil právní názor, že pro posouzení splnění definičního znaku výkonu závislé práce dotčenými osobami, považuje za podstatné, že vedlejší produkty, které vznikly při zpracování uzenin a které žalobce označuje za odpadní materiál masné výroby, dotčené osoby dále třídily; tudíž žalovaný dovodil, že byt' jde o svého druhu samostatný výrobní proces, jedná se o nedílnou navazující součást výrobního procesu zpracovávání (zbytků či odpadů) uzenin. Přestože tedy žalovaný nedostal svým procesním povinností a nevypořádal se se třemi důkazními návrhy žalobce, není toto pochybení takové intenzity, aby způsobilo nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, protože v jeho důsledku nebylo do právní sféry žalobce negativním způsobem definitivně zasaženo, jelikož se jednalo o zjevně irrelevantní důkazní návrhy, neboť z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že žalovaný při právním posouzení věci nerozlišuje mezi konáním práce dotčených osob v hlavní či vedlejší výrobní činnosti žalobce, nýbrž konání práce pro obě činnosti považuje za výkon závislé práce přičitatelné žalobci.
33. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce odůvodnil potřebnost provedení svědecké výpovědi O. K. tvrzením, že tato v době provedení kontroly nerozuměla česky, což prokazoval jejím čestným prohlášením; a rovněž tak namítal porušení právní jistoty, jelikož ve spisech

Shodu s prvopisem provedla S. K.

Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413, byly řešeny skutkově a právně stejné věci, přičemž v nich nebylo zjištěno žádné pochybení.

34. K argumentaci žalobce, jíž podporoval návrh na svědeckou výpověď O. K., se vyjádřil žalovaný na straně 23 žalobou napadeného rozhodnutí, kde poukázal na to, že O. K. při sepisování záznamu o zjištěných skutečnostech v rámci kontroly, resp. ze zachycených sdělení fyzických osob, je zřejmé, že tato dostatečně český jazyk ovládala, jelikož zaškrtnula kolonku „*Otázkám jsem rozuměl-tlumočnicka nežádám*“ a záznam vlastnoručně podepsala. Žalovaný rovněž akcentoval, že žalobce nespороval věrohodnost záznamu, a že ve věci byl skutkový stav zjištěn nejen na základě jednoho záznamu o zjištěných skutečnostech v rámci kontroly sepsaného s O. K. Soud se s uvedeným posouzením žalovaného ztotožňuje a připomíná, že svědecký výslech O. K. byl žalobcem navržen za účelem prokázání jejího výkonu vedlejší pracovní činnosti žalobce, soud pro stručnost odkazuje na odstavce 28 až 30 rozsudku, kde se s touto námitkou již vypořádal. Na tomto místě považuje soud za potřebné zopakovat, že i v případě této námitky ji žalobce převzal z odvolání a v žalobě již nijak nerefletoval, že ji žalovaný srozumitelně a v souladu s pravidly logického myšlení vypořádal a zdůvodnil závěr o její neopodstatněnosti; přičemž nereprezentuje-li žalobce v žalobních bodech dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán. Tuto námitku tak soud neshledal důvodnou.
35. Druhá část výtky žalobce směřovala do porušení právní jistoty, neboť dle žalobce ve spisech Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413, byly řešeny skutkově a právně stejné věci, přičemž v nich nebylo zjištěno žádné pochybení.
36. Zásada právní jistoty souvisí s principem ochrany tzv. legitimního očekávání. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, vysvětlil, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán*“ (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 19. března 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07). V rozsudku ze dne 16. března 2010 č. j. 1 Afs 50/2009-233 Nejvyšší správní soud dále podrobněji uvedl, že správní orgán je povinen „*dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stejně je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů*“ (obdobně viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 6 As 73/2015-44, ze dne 19. prosince 2023 č. j. 4 As 401/2021-44 či ze dne 12. ledna 2024 č. j. 3 Afs 295/2021-68; souhrnně k principu legitimního očekávání viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2017 č. j. 6 As 98/2016-54, ve věci *T-Mobile Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu* a judikatura tam citovaná). Soud toliko dodává, že nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit (až na zcela výjimečné situace) nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (*ultra vires*), nemůže být správní orgán do budoucna vázán (bod 39 rozsudku ve věci *T-Mobile Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu*).

37. V souladu s výše uvedenou judikaturou pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. května 2022 č. j. 1 Ads 60/2021-41 odmítl námitku, že osobě svědčilo legitimní očekávání, pokud správní orgány ve skutkově obdobných případech dříve neshledaly odpovědnost za přestupek. Uvedl, že *„legitimní očekávání je způsobilá založit pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy. Teprve takovou správní praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“* (obdobně též cit. rozsudek č. j. 6 Ads 88/2006-132, či bod 19 rozsudku č. j. 6 As 413/2017-39 z 12. dubna 2018).
38. V rozsudku ze dne 18. října 2023, č. j. 4 Ads 53/2023-37, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že legitimní očekávání účastníků řízení nemůže být založeno závěry plynoucími z jiného dříve vydaného protokolu o kontrole provedené jiným oblastním inspektorátem v obdobné věci se závěrem, že nebyly zjištěny nedostatky. Rozhodující pro posouzení, zda byl či nebyl daný přestupek spáchán, a kdo jej spáchal, tedy musí být dostatečné zjištění stavu věci, nikoli závěry z předcházejících kontrol (s odkazem na bod [44] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2022 č. j. 1 Ads 60/2021-41).
39. Soud zdůrazňuje, že ve čtvrtém žalobním bodu žalobce nenamítal, že by správní orgány rozhodly v rozporu se svou obecnou ustálenou rozhodovací praxí. Žalobce rozpor postupu správních orgánů s § 2 odst. 4 správního řádu (popřípadě zásah do svého legitimního očekávání) spatřoval toliko v tom, že správní orgány ve dvou jiných řízeních vedených pod sp. zn. I6-2019-1464; sp. zn. S6-2020-413, které byly dle žalobce po skutkové i právní stránce totožné, nezjistily žádné pochybení. Ve světle výše citované judikatury soud konstatuje, že závěry o zjištěných pochybeních obsažené protokolech o kontrolách ze dne 16. 11. 2020, č. j. 2843/6.71/19-8, a ze dne 11. 11. 2019, č. j. 127611-5/2019-600000-61, v nichž je mj. rekapitulován podstatný obsah záznamů o zjištěných skutečnostech v rámci kontroly, nemohly založit ustálenou rozhodovací praxi ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, natož legitimní očekávání žalobce. Protokoly o kontrole bez dalšího nejsou projevem ustálené rozhodovací praxe správního orgánu, obsahují-li pouze konstatování, že příslušný správní orgán při konkrétní kontrole shledal či neshledal nedostatky. Ke shodnému právnímu názoru dospěl NSS v rozsudku ze dne 9. 4. 2024, č. j. 6 Ads 298/2023-23, kde navíc konstatoval, že: *„[z]ávěr z jedné kontroly jednoho oblastního inspektorátu nemůže zavazovat jiné oblastní inspektoráty, natož odvolací orgán co do posuzování obdobné situace. Nelze jej považovat ani za individuální ujištění, neboť protokolem o kontrole správní orgán nekonstatuje, že bude napříště jiný správní orgán, natož odvolací orgán postupovat ve shodě s ním a dojde k totožnému závěru a nezjistí nedostatky.“* Soud tedy ani tuto výtku žalobce neshledal důvodnou.
40. V pátém žalobním bodě žalobce namítal nesprávné právní posouzení otázky naplnění skutkové podstaty přestupků správními orgány; správní orgány totiž neprokázaly kumulativní splnění podmínek nelegální práce, které musí být naplněny každou z dotčených osob, a to zejména ve vztahu k její soustavnosti (pravidelnosti) a závislosti. Žalobce akcentoval, že dotčené osoby vykonávaly pouze činnosti pomocné, tj. třídění surovin (odpadové hospodářství, což není součástí hlavní výrobní činnosti žalobce, kterou je výroba masa a masných výrobků) dle smlouvy o dílo uzavřené s dodavatelem a mimo denní režim. Externí dodavatel přitom zajišťoval třídění odpadu dle potřeby, tj. počet dotčených osob se tak na pracovišti měnil.
41. Podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti *„[p]ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,“*

42. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti „*[p]ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo*“
43. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti „*[p]rávníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2,*“
44. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce „*[z]ávislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“
45. Soud zejména v případě námitek podřazených žalobcem v žalobě pod pátý žalobní bod považuje za vhodné se nejprve vyjádřit k míře obecnosti žalobní argumentace a jejímu vlivu na soudní přezkum žalovaného rozhodnutí. Soudní řízení správní je vázáno dispoziční zásadou, která je mj. projevna v § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž krajský soud přezkoumává napadené výroky pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Je to tedy žalobce, kdo je povinen soudu sdělit všechny skutečnosti a argumenty, pro které spatřuje žalované rozhodnutí za nezákonné, tímto žalobcem nastaveným rámcem přezkumu je krajský soud vázán. Z uvedeného tak vyplývá, že je v zájmu žalobce, aby jeho žalobní argumentace byla co nejpřesnější, jelikož: „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – 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. Takovýmto postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78).
46. Soud souhlasí se žalobcem, že z výše citované právní úpravy § 2 odst. 1 zákoníku práce vyplývají čtyři definiční znaky závislé práce: 1) zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci, 2) jménem zaměstnavatele, 3) podle jeho pokynů, a 4) nachází se vůči zaměstnavateli v podřízeném vztahu; kdy všechny musí být splněny kumulativně pro každou z dotčených (kontrolovaných) osob. Žalobce v žalobě sporoval naplnění shora vypočtených definičních znaků závislé práce v ryze obecné rovině, když konkrétně neuvedl, u které z dotčených (kontrolovaných) osob nebyl a jakým konkrétním způsobem, ten který z definičních znaků závislé práce naplněn. Soud proto danou námitku taktéž vypořádá v odpovídající žalobcem uplatněné rovině obecnosti, neboť jak shora uvedeno, soud není povolán k tomu, aby za žalobce spekulativně domýšlel další (případné) argumenty „*či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují*“.
47. Soud tedy konstatuje, že oba správní orgány při svém právním posouzení rovněž vycházely ze stejné zákonné definice závislé práce dle § 2 odst. 1 zákoníku práce, pro stručnost soud odkazuje na strany 16 až 28 prvostupňového správního rozhodnutí a na strany 19 až 22 žalobou napadeného rozhodnutí, kde se správní orgány podrobně věnovaly

posouzení zjištěné činnosti dotčených (kontrolovaných) osob jakožto závislé práce. Soud pouze ve stručnosti shrnuje, že dotčené osoby vykonávaly práci osobně v pracovní době stanovené žalobcem a na jeho pracovišti; výkon práce byl jimi realizován v pracovním oblečení (denně jim žalobcem poskytovaném) a za pomoci pracovních pomůcek přiděleným jim žalobcem. Pracovní činnost vykonávaly spolu s kmenovými zaměstnanci žalobce (ze záznamů o zjištěných skutečnostech vyplývá jejich konkrétní popis práce vykonávané v době kontroly na pracovišti žalobce) a potvrdily, že práci vykonávaly na základě pokynů kmenových pracovníků žalobce, kteří práci na výrobní lince řídili. Co se týče definičního znaku soustavnosti či dlouhodobosti, zde správní orgány přiléhavě hodnotily spolupráci žalobce s dodavatelem ze smluv o dílo. Žalovaný akcentoval, že smlouvy o dílo byly uzavřené na dobu neurčitou, tj. spolupráce mezi žalobcem a dodavatelem byla nastavena na dlouhou dobu dopředu, rovněž tak konkrétně u jednotlivých dotčených osob popsal, po jak dlouhou dobu již práci pro žalobce vykonávaly, a to v rozmezí od tří týdnů do šesti let. Dle názoru soudu pak žalovaný logicky dovodil, že dotčené osoby neprováděly činnosti, které byly předmětem smluv o dílo, nýbrž byly přímo začleněny do výrobního procesu žalobce, vykonávaly druhově totožné pracovní činnosti jako zaměstnanci žalobce, a to dle pokynů kmenových zaměstnanců žalobce a za úplatu. Soud shrnuje, že správní orgány se věnovaly a vypořádávaly veškeré definiční znaky závislé práce, a to v závislosti na specifikách a v kontextu dané věci. Soud tak nesdílí výtku žalobce, že správní orgány se dané problematice věnovaly jen obecně či neurčitě, neboť prvostupňový správní orgán odůvodnění svého rozhodnutí přehledně rozčlenil na jednotlivé pasáže, v nichž se konkrétně vyjadřoval k dílčím zjištěním jednotlivých přestupkových jednání žalobce a stejně tak konkrétně vypsál k dotčeným osobám konkrétní zjištění ohledně jejich zjištěného výkonu práce.

48. Žalobce vystavěl svou obranu zásadně na tvrzení, že dotčené osoby nevykonávaly pracovní činnost, která je jeho předmětem podnikání, tj. výroba masných a uzenářských výrobků, ale pouze zpracovávaly vedlejší produkt, tj. realizovaly odpadní hospodářství. Soud souhlasí s posouzením výkonu sporované vedlejší činnosti správními orgány jako svým způsobem samostatného výrobního procesu, jenž je však současně nedílnou navazující činností na primární výrobu masa a uzenin, jehož výsledkem (po roztržení) jsou vedlejší produkty, které žalobce svým jménem a na svůj účet prodává třetím subjektům či samostatně. Podstatným pro právní posouzení věci je však skutečnost, že i v případě výkonu vedlejší činnosti byly dotčeným osobám udělovány pokyny k práci ze strany žalobce, a to za podmínek nastavených a řízených žalobcem. Soud pro stručnost odkazuje na stranu 21 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na stranu 27 až 28 odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, kde se správní orgány touto problematikou zabývaly. Soud tudíž námitky žalobce soustředěné v pátém žalobním bodě neshledal důvodnými.
49. V šestém žalobním bodě žalobce v ryze v obecné rovině namítal porušení základních zásad správního řízení dle § 2 odst. 2 a 4, § 3 a § 4 odst. 2 a 4 správního řádu ve správním řízení. Tuto námitku však nikterak blíže nevysvětlil a nekonkretizoval, jelikož nebyla nikterak odůvodněna, soud tedy nemohl její odůvodněnost přezkoumat.
50. Soud nad rámec uvedeného dodává, že podle ustálené judikatury jak správních soudů, tak Ústavního soudu, povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Podstatné je posouzení jádra případu a poskytnout odpověď na

základní námitky, které v sobě mohou v některých případech konzumovat i odpověď na námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, ze dne 19. 2. 2014 č. j. 1 Afs 88/2013-66). Dle Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [nález sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009 (N 26/52 SbNU 247)]. Soud ve světle citované judikatury v dané věci postupoval, neboť vypořádal podstatu žalobních námitek a nestíhá jej tudíž povinnost reagovat i na všechny další dílčí námitky vznesené žalobcem

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Vzhledem ke shora uvedenému soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost. Současně byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s., žalovaný tedy zejména posoudí, zdali bylo žalobcovo jednání specifikované ve výroku I. body 1 až 5 prvostupňového správního rozhodnutí, jenž měl za pokračování, vedeno jednotným záměrem naplňujícím skutkovou podstatu stejného přestupku, zdali je spojeno stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.
52. Právním názorem, který vyslovil soud v rušícím rozsudku, je pak žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
53. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má úspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů. Úspěšnému žalobci náleží náhrada zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 3 úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za návrh ve věci samé (žaloba a duplika ze dne 18. 11. 2024 k vyjádření žalovaného) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 21 405 Kč, kterou je žalovaný povinná uhradit žalobci k rukám jejího zástupce do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

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

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

Praha 20.5.2026

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu