



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **STRALNET s.r.o.**, se sídlem Sochorova 3079/25, Brno, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Lidická 960/81, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2023, č. j. 8249/1.30/23-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2025, č. j. 29 Ad 3/2024-77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2025, č. j. 29 Ad 3/2024-77, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká přestupku právnické osoby podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023, který spočívá v umožnění výkonu zastřené zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) tohoto zákona (není-li dále stanoveno jinak, je tento zákon citován vždy ve znění účinném do 30. 6. 2023). Předmětem sporu je vnitřní rozpornost napadeného rozsudku, jakož i otázka, zda byl správní orgán při projednání přestupku povinen vyhovět návrhu obviněného na provedení výslechu svědka, bylo-li jedním z podkladů vyjádření tohoto svědka učiněné při poskytnutí součinnosti potřebné k výkonu kontroly podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, je podkladem pro závěr o vině ze spáchání přestupku.

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „prvostupňový správní orgán“) provedl dne 17. 2. 2022 kontrolu na pracovišti obchodní společnosti Hortim-International spol. s r. o. (dále jen „společnost Hortim“) na adrese Kšírova 616/242, Brno. Kontrola se zaměřila na dodržování pracovněprávních předpisů, a to především u cizinců. Z protokolu o kontrole vyplývá, že cizinci byli kontrolováni na dvou střediscích. Středisko „přípravna“ se nacházelo ve velké hale, v níž byly rozmístěny stoly a palety s ovocem a zeleninou, váhy a etiketovače. Pracovníci různých společností zde

prováděli práce spočívající ve vizuální kontrole, přebírání a třídění ovoce a zeleniny, jejich skládání do beden, vážení a etiketování, dále ořezávání zázvoru apod. Jednotlivé stoly nebyly nijak označeny. Středisko „cash & carry“ tvořila část haly vedle střediska expedice. Probíhalo zde naskladňování, přebírání a třídění ovoce a zeleniny a dále jejich vychystávání podle objednávek.

[3] V průběhu kontroly si prvostupňový správní orgán vyžádal součinnost také cizinců přítomných v přípravně. Podle seznamu kontrolovaných fyzických osob ze dne 17. 2. 2022 (dále jen „seznam kontrolovaných osob“) byly mezi nimi také pracovnice M. R. a L. Z. Podle jejich vyjádření, které je zaznamenáno v seznamu kontrolovaných osob, obě přebíraly hrozny a lepily etikety. Zaměstnavatelem M. R. byla obchodní společnost SoltecConn s. r. o. (dále jen „společnost SoltecConn“). Zaměstnavatelem L. Z. byla obchodní společnost EKLEONA s. r. o. (dále jen „společnost EKLEONA“). Podle sdělení společnosti Hortim měly obě pracovnice vykonávat práci pro žalobkyni.

[4] Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2023, č. j. 13520/9.30/23-10, prvostupňový správní orgán uznal žalobkyni vinnou spácháním dvou přestupků na úseku zaměstnanosti – přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, který spočíval v umožnění výkonu zastřené zprostředkování zaměstnání, a přestupku podle § 33a odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, který spočíval v nezajištění, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce obsahovala údaje stanovené v § 308 odst. 1 písm. f) zákoníku práce (jelikož se posledně uvedeného přestupku kasační stížnost netýká, další shrnutí se bude zabývat jen prvním z nich). Za tyto přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 160 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[5] Přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2023, se měla žalobkyně dopustit tím, že umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Od společnosti SoltecConn ve dnech 15. 2. 2022 a 17. 2. 2022 si totiž pronajímala na základě smlouvy o dílo pracovní sílu v podobě zaměstnankyně L. Z. a od společnosti EKLEONA v období od 1. 2. 2022 do 17. 2. 2022 na základě smlouvy o dílo pracovní sílu v podobě zaměstnankyně M. R.. Výkon práce spočíval v práci skladového manipulanta, ručního baliče a třídiče ovoce a zeleniny na pracovišti společnosti Hortim, s níž měla žalobkyně uzavřenou smlouvu o podmínkách pro poskytování služeb ze dne 20. 12. 2021. Nebyly tak dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

[6] Prvostupňový správní orgán zjistil, že spolupráce žalobkyně se společnostmi EKLEONA a SoltecConn, s nimiž měla uzavřeny smlouvy o dílo, spočívala v dodávce pracovní síly na pracoviště společnosti Hortim, která tuto pracovní sílu reálně využívala pro plnění vlastních zakázek při svém podnikání. Společnost Hortim si ponechala organizační a řídicí pravomoci nad dodanými pracovníky. Pracovnice M. R. a L. Z. nezhotovovaly dílo ani neposkytovaly služby. Místo toho se měly společně se zaměstnanci dalších společností podílet na činnosti společnosti Hortim, v jejímž areálu měla žalobkyně pronajaty některé plochy. Žalobkyně tak umožnila společností EKLEONA a SoltecConn výkon činnosti spočívající v pronájmu pracovní síly, tuto činnost zastírala smlouvami o dílo a nedodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona

pokračování

o zaměstnanosti. Tím umožnila výkon zastřené zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) tohoto zákona.

[7] Odvolání žalobkyně žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Rozsudek krajského soudu

[8] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodem bylo nedostatečné zjištění skutkového stavu ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Závěr stěžovatele, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 33a odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce sice obstál, jelikož však o něm bylo rozhodnuto jedním výrokem, rozhodnutí stěžovatele bylo zrušeno i v této části.

[9] Místo kontroly bylo podle krajského soudu vymezeno v souladu s § 45 zákona o inspekci práce. Společnosti EKLEONA i SoltecComm cestovními příkazy vyslaly své zaměstnankyně M. R. a L. Z. k práci na ulici „Brno, Kšírova“, čímž určily místo výkonu práce. To potvrdily také docházkou za měsíc únor 2022. Samotná skutečnost, že společnost Hortim má v areálu více nemovitostí zapsaných na několika listech vlastnictví, nezpůsobuje neurčitost místa kontroly.

[10] Z nákresu půdorysu, v němž inspektorka zakreslila pronajatá pracoviště a zaznamenala rozmístění různých druhů ovoce a zeleniny, vyplývá, že v rohu přípravný v místě, které bylo podle smlouvy pronajato žalobkyni, se nacházel prostor se stroji určenými k tisku etiket. Tento prostor využívali pracovníci všech společností. Rovněž je popsáno, které části byly pronajaty více subjektům a že některé osoby vykonávaly v průběhu kontroly na pracovišti činnost mimo prostor pronajatý dané společnosti, resp. neodpovídající zadávacím protokolům. Jednotlivé pronajaté prostory nebyly na pracovišti nijak označeny ani od ostatních odděleny. Přípravna tvořila jeden celek. Byla to hala, ve které byly rozmístěny stoly, palety, bedny s ovocem a zeleninou, dále váhy a etiketovače. Většina pracovníků zde prováděla činnost spočívající ve vizuální kontrole, přebírání a třídění ovoce a zeleniny, jejich skládání do beden, vážení a etiketování apod. Po pracovišti se pohybovaly paletové vozíky, které pracovníci obsluhovali v době kontroly. Na pracovišti nebyli přítomni žádní koordinátoři s výjimkou S. B., která byla koordinátorkou žalobkyně. Podle popisu inspektorky byly na bednách s ovocem a zeleninou nalepeny pouze štítky se specifikací daného ovoce a zeleniny. Kromě štítků nebyly bedny nijak označeny a nebylo možné rozlišit, která společnost dané ovoce a zeleninu zpracovala. Kontrolou předložených zadávacích protokolů bylo zjištěno, že společnost Hortim zadávala jednotlivým společnostem podrobné pokyny, jak mají s ovocem a zeleninou pracovat. Osoby z těchto společností vykonávaly práce v prostorech pronajatých jinými společnostmi, ačkoli je vykonávat neměly. Nájemní smlouvy nebyly dodržovány či byly uzavřeny účelově pro případ kontroly, a tudíž neprokazují, že by M. R. a L. Z. pracovaly právě pro žalobkyni.

[11] Žalobkyně namítla nedostatečnou konkretizaci místa kontroly a zpochybnila přítomnost pracovníků M. R. a L. Z. na pracovišti. Krajský soud poukázal na seznam kontrolovaných osob, v němž jsou obě uvedeny a identifikovány. Záznam rovněž podepsaly. Každá z nich byla identifikována na základě pasu, který obsahoval její fotografii.

Společnosti EKLEONA a SoltecConn po celou dobu kontroly a přestupkového řízení nezpochybňovaly přítomnost a práci obou pracovníků na pracovišti a samy k ní dodávaly doklady. Vzhledem k uvedenému neměl krajský soud pochybnosti o tom, že se obě na místě kontroly nacházely. Nelze však s jistotou uzavřít, kde přesně byly ztotožněny a jakou činnost vykonávaly.

[12] Podle krajského soudu se v posuzované věci uplatní závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, že ze záznamu o podání vysvětlení nelze dovozovat skutková zjištění, avšak jeho obsah se může promítnout do hodnocení ostatních důkazů. Nesmí jít o jediný podklad pro rozhodování a čtením jeho obsahu nelze nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi. Závěry týkající se podání vysvětlení podle § 137 správního řádu dopadají analogicky i na blíže nespecifikovaná vyjádření osob učiněná při kontrole před zahájením správního řízení.

[13] Seznam kontrolovaných osob není dostatečným důkazem, protože podle krajského soudu měly správní orgány provést výslech pracovníků M. R. a L. Z. jako svědky. Krajský soud uvedl, že *„přítomnost pracovníků byla postavena najisto, a to právě jejich ztotožněním prostřednictvím jejich pasů. Protože přítomnost a činnost pracovníků během kontroly není doložena žádnými jinými důkazy než seznamem kontrolovaných osob, krajský soud považuje za nezbytné paní Z. a paní R. vyslechnout. Je totiž nepochybné, že provedení svědeckých výpovědí těchto osob by pomohlo situaci ozřejmit, minimálně pokud jde o jejich činnost v době zahájení kontroly“* (bod 50 napadeného rozsudku).

[14] Nadto krajský soud dodal, že ve věci nelze použít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21, podle nichž by výslech nebyl nutný, pokud by žalobkyně neuvedla, jaké nové informace nad rámec informací zjištěných při kontrole pracoviště by mohl do řízení přinést. Žalobkyně v návrhu k provedení dalších důkazů ze dne 5. 6. 2023 ovšem uvedla, že tímto účelem je zjištění pravosti a správnosti seznamu kontrolovaných osob, který neosvědčuje místo kontroly (zda byla provedena na vrátnici, či před budovou). V doplnění odvolání ze dne 25. 8. 2023 žalobkyně dodala, že výslech může prokázat, že se pracovnice na pracovišti v době kontroly nenacházely. Pochybení spočívající v neprovedení výslechu vedlo krajský soud k závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

[15] Krajský soud proto dospěl k závěru, že postupem správních orgánů bylo zasaženo do práva žalobkyně být přítomna u výslechu a pokládat svědkům otázky ve smyslu § 82 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Vzhledem k trestnímu charakteru přestupkového řízení toto pochybení nebylo marginální.

III. Kasační stížnost

[16] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Podstatou přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti je právní vztah dvou podnikatelských subjektů – agentury práce a uživatele, respektive pseudoagentury a pseudouživatele. Subjekt, který se chová jako pseudouživatel, si pronajímá práce od pseudoagentury, která nemá povolení ke zprostředkování zaměstnání,

pokračování

aniž by s ní měl pseudouživatel uzavřeny dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury k uživateli. Jde tedy o porušení povinnosti vůči druhému podnikatelskému subjektu a ze strany pseudouzivatele o umožnění protiprávního jednání. Nejde o vztah k cizinci, jehož práce by jinak mohla být legální.

[17] Věc řešená rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 307/2023-24, na který napadený rozsudek odkazuje, se týká jiného přestupku s jinou skutkovou podstatou. Z toho vyplývá i nutnost posuzovat a prokazovat jiné skutečnosti rozhodné pro posouzení skutkového stavu a naplnění skutkové podstaty přestupku, z jejichž hlediska není rozhodné, jaký konkrétní druh práce byl na pracovišti v dané dny vykonáván. Pokud by žalobkyně skutečně plnila obsah smlouvy o dílo, musela by především sama komplexně zajišťovat činnosti související s plněním tohoto závazku, což se nestalo. Podle stěžovatele byly znaky skutkové podstaty umožnění zastřenému zprostředkování zaměstnání v celém rozsahu naplněny, což potvrdil i krajský soud (bod 39 napadeného rozsudku). To, že se žalobkyně chovala jako pseudouživatelka a dopustila se přestupku, bylo prokázáno celou řadou podkladů nashromážděných v průběhu kontroly.

[18] Přestože byla otázka konkrétního místa výkonu práce na kontrolovaném pracovišti a konkrétní činnosti pracovníků M. R. a L. Z. bez významu, stěžovatel zdůrazňuje, že jako místo kontroly bylo jasně vymezeno pracoviště žalobkyně (hala společnosti Hortim). S tím se ztotožnil i krajský soud (body 34 a 35 napadeného rozsudku). Stěžovatel napadenému rozsudku vytýká jeho nesrozumitelnost, resp. vnitřní rozpornost, neboť zatímco v jedné jeho části shledal námitku zpochybňující přítomnost obou pracovníků na pracovišti za nedůvodnou (body 42 a 43) a jejich přítomnost za jednoznačně prokázanou (bod 45), v jiné části uvedl, že je třeba jejich výslech provést ke zjištění pravosti a správnosti listiny (seznamu kontrolovaných osob na pracovišti). Tato listina totiž neměla osvědčovat místo, kde byly osoby kontrolovány, a výslech obou pracovníků mohl prokázat, zda se skutečně nacházely na pracovišti a jakou činnost prováděly v době zahájení kontroly (body 49 a 50). Podle stěžovatele konkrétní místo, kde byly pracovnice ztotožněny, nemá ve vztahu k projednávanému přestupku žádný význam. V napadeném rozsudku není uvedeno a blíže vysvětleno, zda a z jakého důvodu má být konkrétní druh činnosti skutečností rozhodnou pro závěr o spáchání přestupku.

[19] Seznam kontrolovaných osob na pracovišti ze dne 17. 2. 2022 pořídil kontrolní orgán při kontrole od povinných osob pro účely naplnění § 8 písm. f) kontrolního řádu. Jsou v něm zachyceny osoby nacházející se na pracovišti s uvedením jejich identifikace, označení zaměstnavatele a v neposlední řadě i označení druhu práce, kterou vykonávaly. Tyto údaje jsou jimi taktéž podepsány. Pracovnice M. R. a L. Z. jsou v něm uvedeny, identifikovány a záznam je jimi podepsán. V seznamu uvedené druhy práce, které tyto osoby vykonávaly, odpovídají službě třídění ovoce, kterou poptávala společnost Hortim a na pracovištích ji společně prováděli pracovníci různých společností. Obě osoby jsou uvedeny i na seznamu pracovníků, který společnost Hortim předložila na základě výzvy inspektora. Bylo jim potvrzeno, že obě plnily na kontrolovaném pracovišti úkoly svých zaměstnavatelů na základě smlouvy uzavřené se žalobkyní. Konkrétní druh práce na pracovišti byl v režii společnosti Hortim, která jako konečný pseudouživatel rozhodovala o druhu práce pracovníků, kteří byli přiděleni na její pracoviště a plnili zde závazek dodavatelů této společnosti. Tím je prokázáno, že uvedené pracovnice byly na kontrolované pracoviště vyslány k plnění předmětu smlouvy uzavřené žalobkyní s jeho smluvním partnerem.

Z provedeního dokazování je jasné, jakou práci obě prováděly a že se na pracovišti nacházely.

[20] Stěžovatel poukazuje také na § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, je však nutno zkoumat a hodnotit skutečný, faktický stav věci. Nelze se zabývat jen smluvními vztahy písemně uzavřenými. V posuzované věci byl dán rozpor mezi stavem skutečným a stavem formálně deklarovaným. Navržený výslech svědkyň by bylo třeba provést pouze tehdy, pokud by byl skutkový stav zjištěn nedostatečným způsobem.

[21] Žalobkyně v přestupkovém řízení navrhla výslech svědkyň za účelem prokázání místa výkonu kontroly a k prokázání jejich nepřítomnosti na pracovišti, a nikoli za účelem prokázání konkrétního druhu jejich činnosti. Rozhodnutí žalovaného proto nemohlo být zrušeno z důvodu nedostatečně zjištěného druhu vykonávané činnosti, jak krajský soud v napadeném rozsudku učinil (body 49 a 50). Další dokazování tak není potřeba. S ohledem na výše uvedené by tento výslech nebyl s to vyvrátit závěr o naplnění znaků umožnění zastřené zprostředkování zaměstnání ze strany žalobkyně.

IV. Vyjádření žalobkyně

[22] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Žalovaný účelově interpretuje příslušné části odůvodnění napadeného rozsudku, podle nichž nebyla dostatečně prokázána přítomnost a činnost pracovníků M. R. a L. Z. (body 42 a 43). Především zcela opomíjí argumentaci uvedenou na jiném místě odůvodnění, že i když není dána pochybnost o přítomnosti obou pracovníků na místě kontroly, není zřejmé, kde přesně byly ztotožněny a jakou činnost vykonávaly (bod 45). Znakem skutkové podstaty posuzovaného přestupku není přítomnost, ale činnost kontrolovaných zaměstnanců. Následně se posuzuje, pro jakou osobu a na základě čeho byla tato činnost vykonávána. Uvedené osoby se mohly na pracovišti nacházet z mnoha jiných důvodů. Seznam kontrolovaných osob nemůže být jediným podkladem pro rozhodnutí stěžovatele a nelze jím nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněnou osobou, včas a z důvodů, které zákon připouští. Za stěžovatele jedná pověřená osoba mající vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Bylo tak možné přezkoumat napadený rozsudek v rozsahu namítaných důvodů, jakož i důvodů, k nimž je třeba přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Jediným důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, bylo neprovedení žalobkyní navrhovaného výslechu pracovníků M. R. a L. Z. Krajský soud neměl pochybnost o tom, že tyto osoby byly v průběhu kontroly ztotožněny, a tedy, že seznam kontrolovaných osob vypovídá o jejich přítomnosti v místě kontroly, kterým je třeba

pokračování

rozumět prostory společnosti Hortim na adrese Kšírova 616/242, Brno. Pro tento závěr byl postačující již samotný fakt provedení jejich ztotožnění, které bylo doloženo uvedením jejich údajů (včetně dne narození a čísla pasu). Jejich přítomnost nebyla zpochybňována ani jejich zaměstnavateli – společnostmi EKLEONA a SoltecConn, které k nim samy dodávaly doklady.

[26] Podle krajského soudu však, jde-li o požadavky na skutková zjištění v přestupkovém řízení, nemělo být dostatečně zjištěno, kde přesně se pracovnice M. R. a L. Z. v době zahájení kontroly nacházely a jakou činnost vykonávaly. Skutková zjištění o jejich skutečné činnosti jsou založena jen na jejich vyjádřeních v seznamu kontrolovaných osob, která byla učiněna při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Krajský soud dospěl k závěru, že takové vyjádření nemůže nahrazovat svědeckou výpověď, k čemuž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 307/2023-24. Žalovaný měl proto vyhovět návrhu žalobkyně na provedení výsledku těchto osob a umožnit jí realizaci práva pokládat svědkům otázky ve smyslu § 82 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[27] Právě proti posledně uvedeným závěrům směřují námitky stěžovatele, podle nichž pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti nebyla rozhodná bližší konkretizace „přítomnosti a činnosti“ pracovnic M. R. a L. Z. v době zahájení kontroly. Potřeba takového ozřejmění tudíž neměla odůvodňovat ani provedení jejich výsledku. Stěžovatel poukazuje i na vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Na jedné straně měl krajský soud jejich přítomnost v místě kontroly za prokázanou, na straně druhé ale shledal důvod provést výsledek ke zjištění pravosti a správnosti seznamu kontrolovaných osob.

V.a Návrh na výsledek svědka, jehož vyjádření učiněné při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu je podkladem pro závěr o vině ze spáchání přestupku

[28] Provedení výsledku pracovnic M. R. a L. Z. mohlo mít význam za předpokladu, že závěr o vině žalobkyně ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, závisel výlučně od skutečností uvedených ve vztahu k nim v seznamu kontrolovaných osob, resp. od obsahu jejich vyjádření, která byla v tomto seznamu zaznamenána.

[29] Nejvyšší správní soud se k námitkám stěžovatele zabýval možností použití seznamu kontrolovaných osob při dokazování. V tomto ohledu lze poukázat na judikaturu vztahující se k záznamu o podání vysvětlení podle § 137 odst. 4 správního řádu. Tento záznam nelze užít jako důkazní prostředek k nahrazení ústní výpovědi svědka nebo jeho čtení namísto výpovědi (rozsudky NSS ze dne 22. 11. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, bod 34). Samotný poskytuje správnímu orgánu toliko předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu (rozsudky NSS č. j. 1 As 34/2010-73, bod 35, či ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 3/2018-75, bod 29). Nelze z něj dovozovat skutková zjištění, jeho obsah se ale může promítnout do hodnocení ostatních důkazů (rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 180/2016-34, č. 3488/2016 Sb. NSS, bod 25, či ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 Ads 208/2019-33, bod 37).

[30] Závěry týkající se podání vysvětlení podle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na vyjádření osob učiněná při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě. Tyto formy součinnosti představují podklady pro rozhodnutí správních orgánů, nemohou však nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. I když protokol o kontrole sám o sobě není vyloučen jako důkaz ve správním řízení (rozsudky NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80, či ze dne 21. 4. 2021, č. j. 6 As 227/2020-53, bod 19), neznamená to, že by v něm zaznamenané výpovědi učiněné při kontrole bylo možné jeho prostřednictvím jako důkaz provádět (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, bod 20).

[31] Pokud obviněný z přestupku dodatečně projeví svůj nesouhlas s vyjádřeními osob učiněnými při poskytnutí součinnosti, jsou správní orgány povinny provést svědecké výsledky. To ale platí jen tehdy, pokud mají předchozí vyjádření těchto osob představovat stěžejní podklad pro závěr o vině za spáchání přestupku (v případě, kdy by bez těchto vyjádření závěry správních orgánů důkazně neobstály). Pakliže správní orgány za takové situace navržené výsledky svědků neprovedou, nemohou procesně využít ani vyjádření získaná při poskytnutí součinnosti (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 344/2023-40, bod 23). Provedení výsledku by bylo nadbytečné, pokud by obviněný neuvedl, jaké nové informace by mohly provedené výsledky do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole pracoviště vnést (rozsudek NSS č. j. 7 Ads 198/2022-21).

V.b Důvody pro výslech svědků v posuzované věci

[32] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle stěžovatele se žalobkyně dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti spočívajícího v umožnění výkonu zastřenému zprostředkování zaměstnání. Je namístě shrnout, že podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti 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 podle § 14 odst. 1 písm. b)*“, tedy pro „*zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení*“. Rovněž je třeba poukázat na § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, který umožňuje, aby zaměstnání zprostředkovaly „*právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“)*“.

[33] Jak vyplývá ze správního spisu, žalobkyně se již ve správním řízení domáhala provedení výsledku pracovníků M. R. a L. Z., jakož i dalších osob, které poskytly součinnost při provádění kontroly dne 17. 2. 2022. V návrhu k provedení dalších důkazů ze dne 5. 6. 2023 uvedla, že výslech těchto svědků měl vést ke zjištění pravosti a správnosti listin, z nichž byla dovozována přítomnost uvedených osob v místě kontroly. Tyto listiny totiž neosvědčují místo kontroly (zda byla provedena na vrátnici, či před budovou). V doplnění odvolání ze dne 25. 8. 2023 žalobkyně poukázala na to, že prvostupňový správní orgán neprokázal, na jakém místě byla kontrola prováděna, ani přítomnost pracovníků M. R. a L. Z. na místě kontroly. Při poskytnutí součinnosti žádná z osob dotázaných správním orgánem nejmenovala tyto osoby jako přítomné kontrole nebo provádějící práci v místech kontroly. Tyto osoby nebyly schopny určit žádného cizince, který se na pracovišti zdržoval. Pochybnosti měl vyvolávat také podpis na záznamovém archu správního spisu k nápisům

pokračování

jmen „M. R.“ a „L. Z.“, a to vzhledem k přítomnosti jiných cizinců na pracovišti společnosti Hortim, kteří neovládají český jazyk.

[34] Z prvostupňového rozhodnutí (str. 15) vyplývá, že podle prvostupňového správního orgánu seznam kontrolovaných osob jednoznačně zachycuje osoby, které byly na pracovišti ztotožněny, kdo a kde pracoval a co konkrétně vykonával. Tvrzení zástupce žalobkyně, že kontrola měla probíhat jinak, tedy, že osoby měly být nahnány do některé z prostor, nemělo oporu ve správním spisu, o čemž měly svědčit i fotografie z kontroly prokazující výkon práce některých osob. S tímto posouzením se ztotožnil i stěžovatel (str. 9 rozhodnutí stěžovatele).

[35] V žalobě žalobkyně namítala, že pracovnice M. R. a L. Z. nejsou v záznamu o zjištění na místě ze dne 17. 2. 2022 uvedeny mezi osobami „přesouvajícími se mezi stoly“. Potvrzení jejich přítomnosti ve smyslu jakékoli činnosti přímo na kontrolovaném místě nevyplývá ani z jedné z poskytnutých součinností na místě. Seznam kontrolovaných osob podle žalobkyně nevznikl při výkonu pracovní činnosti, ale až v průběhu kontroly, kdy se osoby shromáždily v blíže neurčené části areálu společnosti Hortim.

[36] Krajský soud považoval na jedné straně přítomnost obou pracovnic za prokázanou, na straně druhé námitky týkající se neprovedení výsledku pracovnic M. R. a L. Z. považoval za důvodné. Nejvyšší správní soud nicméně podotýká, že odůvodnění napadeného rozsudku je v této části velmi strohé. Požadavek na výslech svědkyň učinila žalobkyně s tím, že je třeba jej provést ke zjištění pravosti a správnosti seznamu kontrolovaných osob, který zaznamenává jejich vyjádření učiněná při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Výslech svědkyň by podle krajského soudu mohl prokázat, že se pracovnice na pracovišti v době kontroly nenacházely (bod 49 napadeného rozsudku).

[37] Krajský soud tedy na jedné straně označil přítomnost pracovnic za „postavenou najisto“, a to s ohledem na jejich ztotožnění na základě pasů, na straně druhé však konstatoval nutnost provedení výsledků z důvodu, že „přítomnost a činnost pracovnic během kontroly není doložena žádnými jinými důkazy“ (bod 50 napadeného odůvodnění), a potřebou „situaci ozřejmit, minimálně pokud jde o jejich činnost v době zahájení kontroly“ (bod 51 napadeného odůvodnění). Je zřejmé, že odůvodnění napadeného rozsudku je v této části vnitřně rozporné, neboť přítomnost pracovnic v místě kontroly nemůže zároveň být i nebyť prokázána.

[38] Kromě toho krajský soud přehlíží, že přítomnost a činnost pracovnic M. R. a L. Z. na místě kontroly byla doložena i jinými listinami, z nichž vycházel prvostupňový správní orgán i stěžovatel, a to cestovními příkazy vydanými společnostmi EKLEONA a SoltecConn, jakož i potvrzeními jejich docházky za měsíc únor 2022 (tyto listiny jsou zmíněny v bodu 33 napadeného rozsudku). Seznam kontrolovaných osob tak nebyl jediným podkladem pro vydání rozhodnutí a neměl být posuzován izolovaně. Vyjádření pracovnic učiněná při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu proto mohla být v souladu s výše uvedenou judikaturou zohledněna při hodnocení jiných důkazů, aniž by byly provedeny jejich výsledky. Nadto je nutno konstatovat, že žalobkyně v průběhu řízení o přestupku provedení výsledku M. R. a L. Z. navrhovala za účelem prokázání jejich přítomnosti na pracovišti, nikoli za účelem prokázání konkrétní činnosti uvedených pracovnic.

[39] Napadený rozsudek dále nedává odpověď na to, co přesně mělo být výsledkem pracovníků M. R. a L. Z. zjištěno. V odkazovaném rozsudku č. j. 6 Ads 307/2023-24 bylo třeba posoudit znaky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, resp. učinit zjištění, zda ji žalobkyně umožnila, čímž by spáchala přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Výsledek dotčené pracovnice měl postavit najisto, jakou konkrétní činnost vykonávala a v jaké době. V nyní posuzované věci však bylo rozhodováno o vině za přestupek umožnění výkonu zastřehého zprostředkování zaměstnání podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, u něhož mohou být rozhodné jiné skutečnosti, což ostatně stěžovatel namítá.

[40] Krajský soud v napadeném rozsudku popsal jednotlivé smluvní vztahy mezi žalobkyní a společnostmi EKLEONA a SoltecConn, jakož i společností Hortim, a vyhodnotil je tak, že nájemní smlouvy (týkající se příslušných částí haly) nebyly dodržovány, případně byly uzavřeny účelově pouze pro případ kontroly. Kontrolou předložených zadávacích protokolů bylo zjištěno, že společnost Hortim zadávala jednotlivým společnostem podrobné pokyny, jak mají s ovocem a zeleninou pracovat. Osoby z těchto společností vykonávaly práce v prostorech pronajatých jinými společnostmi, ačkoli je vykonávat neměly. Také je zřejmé, že v rozhodné době pracovnice M. R. i L. Z. byly v areálu společnosti Hortim právě z důvodu výkonu práce, k němuž byly vyslány svými zaměstnavateli. Vystává tudíž otázka, jaký význam pro závěr o umožnění výkonu zastřehého zprostředkování zaměstnání má, za výše popsaného skutkového stavu, svědecká výpověď zaměřená na konkrétní činnost, kterou tyto pracovnice měly v místě kontroly vykonávat. Krajský soud potřebu takového zjištění pouze konstatuje, nijak ji však neodůvodňuje.

[41] Vnitřní rozpornost napadeného rozsudku zakládá jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů je pak dána s ohledem na chybějící odůvodnění ohledně významu výsledku pracovníků M. R. a L. Z. pro posouzení věci (blíže k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 Afs 99/2024-55, body 31 až 33, a v nich odkazovaná judikatura). Bude na krajském soudu, aby v dalším řízení odstranil rozpory svého odůvodnění. Pakliže by znovu dospěl k závěru o nezbytnosti provést výsledek uvedených pracovníků, musí vysvětlit důvody pro takový postup. Pouhý poukaz na potřebu prokázání vyjádření uvedených pracovníků učiněných při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) není v tomto směru postačující.

VI. Závěr a náklady řízení

[42] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. června 2026

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu