



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., a Mgr. Hany Janotové ve věci

žalobkyně: **Work Opportunities, s. r. o.**, IČO: 242 61 947
sídlem Malešická 2679/49, Praha 3
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Matznerem Ph. D., LL. M.
sídlem Anny Letenské 24/7, Praha 2

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. listopadu 2024, sp. zn. S10-2022-528, č. j. 8251/1.30/24-5,

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 4. listopadu 2024, sp. zn. S10-2022-528, č. j. 8251/1.30/24-5, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 33 539 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Jiřího Matznera, Ph. D., LL. M.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a žalobní argumentace

[1] Žalobkyně podala dne 5. 1. 2025 u zdejšího soudu žalobu, ve které se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, který tímto zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (dále též „*prvostupňový orgán*“) ze dne 5. 4. 2024, sp. zn. S10-2022-528, č. j. 21114/10.30/22-11 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“), jehož výrokem I. byla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 3. 2023 (dále též „*zákon o zaměstnanosti*“), a výrokem II. ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) téhož zákona ve znění účinném do 31. 3. 2023. Výrokem III. daného rozhodnutí byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 6 510 000 Kč.

[2] O žalobě již jednou zdejší soud rozhodl rozsudkem ze dne 30. dubna 2025, čj. 6 Ad 1/2025-83, žalobu soud zamítl, přičemž vycházel z toho, že doplnění žalobní argumentace bylo podáno po lhůtě pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. ledna 2026, čj. 22 Ads 99/2025-55, tento rozsudek zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení, když dospěl k závěru, že doplnění žaloby bylo žalobkyní podáno ve lhůtě pro podání žaloby a je tak nutné tento procesní úkon posoudit jako součást žaloby. Soud tak v novém posouzení věci vychází nadále z žaloby a jejího doplnění.

[3] V rámci prvního žalobního bodu byl namítán „přepjatý právní formalismus“ při posouzení jednotlivých skutků vyhodnocených jako přestupky, a to jak ze strany žalovaného, tak ze strany prvostupňového orgánu. Obě rozhodnutí tak byla zatížena vadou nesprávnosti a nepřezkoumatelnosti. Ve druhém žalobním bodě namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jelikož nebyly vypořádány její odvolací námitky ani námitky uvedené v dopise ze dne 24. 9. 2024. Nebyly rovněž vypořádány námitky ohledně výroku II. prvostupňového rozhodnutí, a žádný ze správních orgánů blíže neposoudil smluvní vztah daných subjektů a jeho obsah. Žalovaný patřičně nezhodnotil jednotlivá kritéria plynoucí z judikatury a komentářové literatury, na něž žalobkyně odkazovala. Poskytl jen obecný přehled zjištěných skutečností. Bez patřičného zhodnocení daného závazkového vztahu, v jehož rámci mělo být činěno zastřené zaměstnávání, nelze konstatovat, že se žalobkyně dopustila daného přestupku. Hodnoceny byly jen ty skutečnosti, které svědčily v žalobkynin neprospěch, ačkoli ta přednesla mnoho takových, které svědčily o faktickém fungování spolupráce. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně brojila proti nesprávnému vyhodnocení důkazních prostředků, které byly hodnoceny útržkovitě a pouze v její neprospěch. Nebyly zohledněny důkazy svědčící v její prospěch. Ve čtvrtém žalobním bodě namítala neúplné zjištění skutkového stavu a neprovedení výslechů osob, které navrhla. V pátém žalobním bodě byla namítána zjevná nepřiměřenost uložené pokuty. Žalovaný se nedržel judikaturou vytyčeného rámce a nesprávně zhodnotil polehčující okolnosti (první spáchání přestupku, doba uplynulá od jeho spáchání). Pokutu uloženou ve výši 65,1 % její maximální výše shledává odporující rozhodovací praxi. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021-60, kde byla uložena pokuta jen 720 000 Kč. Vymezila se také vůči argumentaci žalovaného jeho vlastní

rozhodovací praxí, o níž pojednával na str. 21 napadeného rozhodnutí. Uváděné příklady rozhodnutí byly prvně zmíněny až v daném rozhodnutí (nikoli v prvostupňovém), nejsou nikde veřejně dostupné, a nelze tak ověřit, zda jsou pravdivé. Nebyly rovněž založeny ve spise. Žalobkyně neměla možnost vůči nim brojit, a tudíž došlo k porušení jejího práva na obhajobu.

[4] Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového. V případě, že soud neshledá důvody ke zrušení rozhodnutí, navrhuje žalobkyně moderaci uložené pokuty.

[5] Podáním ze dne 6. 1. 2025 žalobkyně svou žalobu doplnila. V rámci něj se vymezila vůči názoru žalovaného o zhojení námitek vůči prvostupňovému rozhodnutí zásadou jednotnosti řízení. Uvedla, že tímto jí je bráněno v právu na obhajobu. Namítáno bylo také záměrné vytržení vyjádření fyzických osob učiněných při kontrole z daného kontextu. Žalovaný své rozhodnutí založil pouze na záznamech z provedené kontroly. Neprovedl navržené svědecké výpovědi, ani nezohlednil čestná prohlášení žalobkyniných zaměstnanců. Dále se žalobkyně vymezila také vůči společenské škodlivosti spáchaného přestupku. Poukazovala na několikaleté řízení vedené správními orgány. Žalobkynino porušení nesplňovalo znaky přestupku dle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „*přestupkový zákon*“). Popřela také, že by fyzické osoby uvedené v prvostupňovém rozhodnutí pro ni vykonávaly práci kontinuálně po celou dobu, přičemž uvedla, že tento závěr nevyplývá ze správního spisu. Dané osoby nemohly práci vykonávat v sobotu, v neděli, o svátcích a v době dovolené. Žalobkyní dodaný seznam zaměstnanců nebyl žalovaným ani prvostupňovým orgánem nijak blíže hodnocen, pouze byl převzat do jejich rozhodnutí. Při určení druhu a výměry správního trestu nebyla zohledněna povaha a závažnost daného přestupku a nebyly dostatečně zohledněny polehčující a přitěžující okolnosti. Správní orgány dostatečně neprokázaly, že pokyny zaměstnancům nebyly vydávány panem TR, jenž jejich práci kontroluje. Rovněž nebylo objasněno tvrzení o údajných pokynech zaměstnancům, které měli dostávat do sluchátek, ani co jim bylo sdělováno. Nebylo zohledněno, že oblečení svým zaměstnancům dodává žalobkyně, čímž jsou tito odlišeni od zaměstnanců společnosti A. (dále též „*A.*“), a dále jsou identifikováni pomocí štítku, aby nedošlo k záměně díla nebo mísení práce na jednom díle. Z vyjádření H. R. plyne, že pracovní prostředky mají žalobkynini zaměstnanci vypůjčené, a že je žalobkyní zajišťováno školení zaměstnanců o BOZP. Na pracovišti nejsou jiní dodavatelé než žalobkyně. Nemůže se tedy jednat o zastřené zprostředkování zaměstnání. Správní orgány nevypořádaly námitky žalobkyně ohledně toho, kdo dává pokyny zaměstnancům, kdo řídí jejich práci a kdo vede evidenci pracovní doby. Nelze vycházet jen z odpovědi osob získaných při učiněné kontrole, jelikož tyto v důsledku nepřítomnosti tlumočnicka nemohly dostatečně porozumět pokládaným otázkám. Žalobkyně se vymezuje také vůči dokazování učiněnému mimo ústní jednání. Dále odkazuje na § 137 odst. 4 s. ř., když uvádí, že záznam o podání vysvětlení (např. M.L.) není možné pokládat za důkazní prostředek. Měli být vyslechnuti navržené svědci. Nelze toto nahradit ani protokolem o kontrole. Namísto výsledku jej lze použít pouze tehdy, když nedošlo ke zpochybnění jeho obsahu účastníkem řízení, nastala nečinnost účastníka řízení, nebo pokud tento důkaz bude proveden za účastníkovy účasti. Zasaženo bylo žalobkynino právo být přítomna u výsledku a pokládat otázky svědkům dle § 82 odst. 3 přestupkového zákona a dle článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Prvostupňový orgán faktický výslech svědků provedl, avšak označen byl formálně jako poskytnutí součinnosti. Tento si byl vědom toho, že záznamy o podání vysvětlení nelze použít jako důkaz roven svědecké výpovědi, jelikož se dotazovaným

osobám nedostalo poučení jako svědkům. Proto je prvostupňový orgán učinil podkladem k vyhotovení protokolu o kontrole. Daný postup nebyl zhojen ani žalovaným v odvolacím řízení. Žalobkyně k tomuto odkázala na § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále též „k. ř.“), který vylučuje zastřený výsledek a obcházení práv kontrolovaných osob. Žalobkyně totiž s obsahem daných vyjádření nesouhlasila a ani nedošlo k doplnění výsledků žalovaným.

[6] Ve vztahu ke smluvnímu vztahu mezi ní a objednavatelem žalobkyně uvádí, že se nejedná o „klasický obchodní subdodavatelský vztah“, kdy je dílo zhotoveno na základě objednávky. Správní orgány mylně vyložily právní úpravu smlouvy o dílo, jelikož jejím předmětem nemusí být jen hmotný výsledek, nýbrž v souladu s § 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se může jednat také o „činnost s jiným výsledkem“. Smlouva o dílo dále nebyla uzavřena na dobu neurčitou, jak správní orgány uváděly v některých částech svých rozhodnutí. Žalovaný však připustil, že tomu tak není.

[7] Ve vztahu k uloženému správnímu trestu žalobkyně namítala, že prvostupňový orgán zohlednil pouze žalobkynin deklarovaný obrát. Nezohlednil však její zisk. Žalovaný poté tento postup modifikoval svou úvahou, přičemž žalobkyně již neměla možnost na něj v rámci odvolání reagovat, ačkoli se jedná o likvidační pokutu.

[8] Ohledně vysokého stupně společenské škodlivosti svého jednání žalobkyně uvedla, že žalovaný nijak neprokázal porušení pracovněprávních předpisů a krácení odvodů.

[9] Zdejšímu soudu žalobkyně navrhla, aby si od příslušné krajské pobočky Úřadu práce České republiky obstaral údaj o intervalu, v jakém dochází k pozvání uchazečů o zaměstnání na pobočku úřadu za účelem zprostředkování zaměstnání. Tím má být zpochybněno tvrzení žalovaného o společenské škodlivosti neoznámení nástupů cizinců do zaměstnání.

II. Vyjádření žalovaného

[10] Ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že souhlasí s tím, že nedošlo k zamezení výkonu dohledové a kontrolní činnosti Úřadu práce, avšak došlo k jeho omezení. Tím je naplněna materiální stránka přestupku spáchaného žalobkyní. Dále uvedl, že již prvostupňový orgán v rámci svého rozhodnutí konstatoval, že dané porušení není závažné. Nesouhlasí s argumentací žalobkyně, jež předmětné jednání označila za přirozenou chybovost. Jiná situace by byla, kdyby se jednalo o porušení oznamovací povinnosti pouze ve vztahu k jednomu zaměstnanci a po krátkou dobu. K druhému žalobnímu bodu uvedl, že žalobkyně nespecifikovala, které námitky konkrétně nebyly vypořádány. Prvostupňový orgán se povahou smluvního vztahu zabýval v rámci části prvostupňového rozhodnutí na str. 16 až 18. V napadeném rozhodnutí pak byl posuzován na str. 13. Ohledně komentářové literatury konstatoval, že se jedná o právní názor daného autora, přičemž tímto není správní orgán vázán. Navíc se jedná o pouhý demonstrativní výčet okolností sloužících k posouzení skutkového stavu k prokázání daného přestupku. Pouhá skutečnost, že správní orgán neposoudil všechna kritéria, neznamená, že dané jednání není možné prokázat jako přestupek. Mnohá z nich jsou rozebírána v prvostupňovém i napadeném rozhodnutí. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že žalobkyně nespecifikovala, v čem mělo konkrétně nesprávné vyhodnocení důkazů spočívat. Ke čtvrtému žalobnímu bodu odkázal na své vyjádření ke smluvním vztahům. K pátému žalobnímu bodu uvedl, že na str. 22 napadeného rozhodnutí byla dostatečně podrobně zhodnocena podobnost žalobkyniny věci s jinými skutkově obdobnými případy.

[11] Ve vztahu k doplnění žaloby uvedl žalovaný následující. K části týkající se navržených důkazů odkazuje na své vyjádření k druhému žalobnímu bodu. Ve vztahu k polemice žalobkyně se společenskou závažností přestupku žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62, ze kterého vyvozuje, že nemá povinnost se u všech přestupků podrobně zabírat jejich materiální stránkou. Ta je totiž zpravidla dána samotným naplněním stránky formální, což se týká i nyní posuzovaného přestupku, kdy navíc nebyly přítomny žádné výjimečné skutečnosti. Ačkoli jím není ohrožen trh práce, jeho společenská škodlivost je vysoká. Daná škodlivost vyplývá také ze zákonem vymezené horní i spodní hranice sazby pokuty za daný přestupek (50 000 až 10 000 000 Kč). Jedná se tak o společensky nejškodlivější přestupek ve smyslu zákona o zaměstnanosti a o nejškodlivější přestupek spadající do věcné působnosti orgánů inspekce práce (vedle umožnění výkonu nelegálního zaměstnávání).

[12] Ohledně námitky neposouzení polehčujících a přitěžujících okolností uvedl, že dle přestupkového zákona se toto posouzení netýká každého jednotlivého přestupku, nýbrž určení druhu a výměry správního trestu. Ačkoli žalobkyně namítala nedostatečnost vymezení výkonu práce zaměstnanců uvedením „od – do“, je toto dostačující a přezkoumatelné. K námitce týkající se seznamu zaměstnanců uvedl, že správní orgán v případě, kdy není objevena pochybnost, nepřezkoumává jeho správnost. Jelikož žádná pochybnost nevystala a ani samotná žalobkyně nerozpороvala soulad seznamu se skutečností, nebyl důvod provádět další důkazy k obsahu daného seznamu. Ve vztahu k námitce řádného neodůvodnění výše pokuty žalovaný odkazuje na str. 19 a 20 prvostupňového rozhodnutí. K žalobkyniným tvrzením o poskytnutí pracovního oděvu a obuvi uvedl, že tato nejsou v daném případě relevantní, jelikož se jedná o standardní úkon, který je typický i pro agenturní zaměstnávání. K otázce tzv. šitkování uvedl, že se jedná spíše o ukazatel dodávání tzv. živé práce. Ačkoli uznal, že žalobkynini koordinátoři měli na objednatelově pracovišti jistou úlohu, přidělování práce zaměstnancům, jejich kontrola a udílení pokynů nevycházelo pouze od těchto koordinátorů. Dohlížející pracovníci jsou přítomni rovněž u „nezastřehného“ zprostředkování zaměstnání. Odkázal na vyjádření M.L., která uvedla, že objednatel byl tím, kdo měl rozhodující vliv na rozhodnutí o činnosti vykonávané v daný den. Kmenoví zaměstnanci i zaměstnanci žalobkyně měli shodný systém práce, který spočíval v tom, že *„pracovník si na terminálu vezme požadavek na vychystávku elektronicky, další pokyny dostávají do sluchátek (které poskytl objednatel), (...) řízení práce probíhá přes automatický systém, zaměstnanci objednatele dále provádějí namátkovou kontrolu vychystaných podstav, a to i u pracovníků obviněného“*.

[13] Žalovaný rovněž uvedl, že z důvodu snahy daných subjektů zakrýt provozování zastřehného zprostředkování zaměstnání nejsou vždy naplněny všechny znaky obsažené v § 309 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V žalobkynině případě však podstatné znaky naplněny byly. Ve vztahu k vypůjčeným pracovním prostředkům od objednatele dodal, že u agenturních zaměstnání tyto bývají obvykle ve vlastnictví objednatele.

[14] K námitce neporozumění osob přítomných kontrole otázkám inspektorů z důvodu jazykové bariéry argumentoval, že tato skutečnost nevyplývá z obsahu spisu. Nebyla žádána přítomnost tlumočníka ve smyslu § 16 odst. 3 s. ř. Rovněž se jednalo o poměrně jednoduché otázky. Pouze jedna z přítomných osob byla jiným než českým státním příslušníkem, s ohledem na její funkci „předáka“ však nevznikly pochyby o tom, že by nerozuměla českému jazyku. V tomto jazyce byl napsán rovněž i vytýkájí dopis, který žalobkyně přiložila k odporu.

[15] Ohledně námitky nelegálnosti dokazování učiněného mimo ústní jednání žalovaný upozornil, že důkaz může být proveden i tak, že je pouze sdělen jeho obsah. Dodal, že za žalobkyni se k dokazování mimo ústní jednání nikdo nedostavil. K použitelnosti protokolů o kontrole jako důkazních prostředků odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2024, č. j. 9 Ads 282/2023-37. Zdůraznil, že rozhodnutí bylo opřeno také o další podklady, zejména o předmětnou smlouvu o dílo a o žalobkyní doložené faktury. Ve vztahu k vysvětlení rozdílů mezi smlouvou o dílo a zastřeným zprostředkováním zaměstnání odkázal na napadené i prvostupňové rozhodnutí.

[16] Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

III. Vyjádření žalobkyně po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem

[17] Žalobkyně poukázala na nedávno vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2026, č. j. 21 Ads 24/2025-54, v němž jsou uvedeny podmínky, za nichž musí správní orgán výslech svědků navržených obviněným provést, a kdy nelze jako důkazní prostředek použít pouze podaná vysvětlení (součinnost osob přítomných při kontrole). Zdůrazňuje zejména jeho body 16 a 18. Ke splnění podmínky uplatnění námitek proti obsahu správním orgánem obstaraných sdělení žalobkyně odkazuje na str. 6 až 7 napadeného rozhodnutí. Rovněž z něj má plynout předložení česných prohlášení daných osob žalobkyní, namítání neobjasněnosti reálné povahy činnosti a námitka nesprávného vyhodnocení skutečností, které dle správního orgánu plynuly ze součinností poskytnutých fyzickými osobami přítomnými dané kontrole. Dodává, že proti neprovedení výslechů brojila v rámci doplnění své žaloby ze dne 6. 1. 2025.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

[18] Městský soud v Praze znovu přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále jen „s. ř. s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto. Žaloba je důvodná.

[19] K závaznému právnímu názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 1. 2026, č. j. 22 Ads 99/2025–55, kterým byl zrušen rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2025, č. j. 6 Ad 1/2025-83, se soud nyní zabýval obsahem doplnění žaloby ze dne 6. 1. 2025, jelikož toto podání bylo učiněno včas. S ohledem na důvod zrušení se Nejvyšší správní soud nezabýval věcným posouzením kasačních námitek, proto není zdejší soud v tomto ohledu jeho názorem vázán.

a) Námitka přepjatého právního formalismu při posouzení skutků

[20] Žalobkyně namítala, že přestupek podle § 140 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nedosahuje společenské škodlivosti požadované ve smyslu § 5 přestupkového zákona. Ve vztahu k tomuto přestupku žalovaný uvedl, že společenská škodlivost plyne z nemožnosti aktualizovat údaje o pracovní migraci a ze zkreslení přehledu o tom, jak jsou zaměstnáváni zahraniční zaměstnanci. Individualizace byla splněna tím, že bylo vzato v úvahu, že se pochybení týkalo 8 osob, přičemž povinnost byla zpravidla splněna až po několika týdnech, čímž je vyloučena možnost excesu. Prvostupňový orgán rovněž argumentoval, že společenská škodlivost pramení ze snahy o ochranu tuzemského pracovního trhu, pro niž musí mít úřad práce přehled o tom, kteří cizinci na území pracují. Zároveň však uvedl, že „typově toto porušení zákona nepovažuje za závažné“, přičemž dané

ustanovení zákona ve znění účinném do 31. 3. 2023 umožňovalo vyměřit pokutu do výše 100 000 Kč.

[21] Soud nepřehlédl, že sama žalobkyně spáchání daného přestupku přiznala již v rámci námitek proti protokolu o kontrole ze dne 22. 3. 2022. Uvedla, že „*uvedená zjištění bohužel odpovídají skutečnosti. (...) K nesplnění povinnosti došlo z důvodu prodlevy ze strany účetního kontrolované osoby, který má plnění oznamovací povinnosti na starosti, kdy navíc v předmětném období měl zdravotní komplikace a omezení z důvodu pandemie COVID-19*“. Žalobkyně také sdělila, že má povědomí o tom, že nesplnění dané povinnosti zakládá přestupek dle zákona o zaměstnanosti, avšak zdůraznila, že odváděla za své zaměstnance povinné dávky na sociálním a zdravotním pojištění. Dodala, že z předmětného pochybení nijak neprosperovala, a že neshledává, že by tím byl nějak velmi ohrožen veřejný zájem.

[22] Dle názoru soudu nelze přisvědčit žalobkyni, že posouzení provedené správními orgány je výsledkem přepjatého právního formalismu. Žalovaný srozumitelně popsal, z jakých kritérií vyvodil naplnění požadavku společenské škodlivosti přestupku. Rovněž zohlednil skutkové okolnosti žalobkyniny věci, čímž dostal požadavku na individualizaci společenské škodlivosti daného přestupku. V rámci postupu žalovaného (ani prvostupňového orgánu) neshledal soud v souvislosti s touto námitkou žádné pochybení. Skutečnost, že prvostupňový orgán sám uvedl, že se v případě tohoto skutku nejedná o typově závažné porušení zákona, dle názoru soudu nevylučuje závěr o společenské škodlivosti přestupku. Typová závažnost se následně odráží v rámci rozhodnutí správního orgánu o druhu a výměře trestu (k námitce ohledně uložení pokuty viz dále).

[23] Soud rovněž neshledal důvodnou námitku, že žalovaný neprokázal porušení pracovněprávních předpisů žalobkyní a krácení odvodů. Jak je uvedeno výše, žalobkyně sama uvedla, že se porušení dopustila, tedy že jednala v rozporu s pracovněprávními předpisy, mezi které zákon o zaměstnanosti patří. Ve vztahu ke krácení odvodů soud konstatuje, že se nejedná o znak skutkové podstaty daného přestupku, a proto není tento argument relevantní pro posouzení dané věci. Soud tak uzavírá, že shledal, že dané jednání naplňuje znaky § 5 přestupkového zákona, tedy že se jedná o jednání protiprávní, společensky škodlivé (viz odůvodnění výše), zákonem výslovně označené za přestupek, vykazující znaky stanovené zákonem, které zároveň není trestným činem.

[24] Nad rámec výše uvedeného posouzení soud dodává, že neshledal potřebným žalobkyní navržený důkaz obstaráním údaje o intervalu, ve kterém jsou uchazeči o zaměstnání zváni na pobočku úřadu práce, jelikož má za to, že otázka spáchání přestupku byla dostatečně prokázána i bez provedení tohoto důkazního prostředku. Rovněž je zapotřebí uvést, že i tak by zjištěný údaj (ať už jakýkoli) nemohl nic změnit na odpovědnosti žalobkyni za daný přestupek.

[25] Ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti se soud ztotožnil s částí odůvodnění žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí, kde argumentoval, že společenská škodlivost spočívá zejména v narušení ochrany a právní jistoty dočasně přidělených osob. Dodal, že v důsledku nerovného odměňování jsou skrze ovlivnění odvodů za veřejné zdravotní a sociální pojištění dotčeny také veřejné finance. Soud shledal, že i u tohoto přestupku žalovaný provedl individualizaci společenské škodlivosti přestupku, když vzal v úvahu, že žalobkynin skutek se týkal celkem 105 zaměstnanců a trval většinou po dobu několika měsíců. Soud má za to, že žalovaný dostatečně srozumitelně vysvětlil, jaké skutečnosti vzal v úvahu při posouzení společenské škodlivosti přestupku a rovněž vztáhl

učiněné závěry přímo ke skutkovým okolnostem žalobkynina případu. Proto soud ani u tohoto přestupku neshledal, že by se jednalo o příklad přepjatého právního formalismu. Daná námitka proto není důvodná.

b) *Námitka neúplného zjištění skutkového stavu a neprovedení výsledku svědků*

[26] Žalobkyně dále namítala, že správní orgány neúplně zjistily skutkový stav. Rovněž brojila proti neprovedení výsledku svědků, které navrhla. Odkazovala na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu s č. j. 21 Ads 24/2025-54, a zdůrazňovala, že naplnila v něm uvedené podmínky. Obsahem odkazovaného rozhodnutí bylo posouzení kasační námitky, kde stěžovatel (žalovaný) zpochybňoval posouzení právní povahy záznamů o poskytnutí součinnosti ve smyslu § 8 písm. f) k. ř. a tvrdil, že jde o řádný podklad rozhodnutí, přičemž v případě, že je na základě daných záznamů dostatečně zjištěn skutkový stav, nemusí být prováděno dokazování navrženými svědeckými výsledky. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s následující úvahou krajského soudu týkající se povahy součinnosti dle předmětného ustanovení: „Krajský soud se nejprve zabýval právní povahou součinnosti poskytovaných podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“). Konstatoval, že na vyjádření osob v rámci této součinnosti analogicky dopadají závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu. Jde tedy o jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, které nemohou plnohodnotně nahradit svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Protokol o kontrole sám o sobě sice může být důkazem ve správním řízení, avšak v něm zaznamenané výpovědi učiněné při kontrole nelze provádět jako důkaz. Pokud tyto výpovědi představují stěžejní podklad pro závěr o vině a obviněný dostatečně projeví konkrétní nesouhlas s jejich obsahem a navrhne, aby slyšené osoby byly vyslechnuty jako svědci, jsou správní orgány zpravidla povinny tomu vyhovět. Tento nesouhlas musí být nejen formální, ale i věcný, tzn., musí obsahovat konkretizované a plausibilní důvody, jež jsou potencionálně schopné vyvrátit závěry uvedené ve výpovědích osob poskytnuvších součinnost (obviněný by měl označit konkrétní skutečnosti, které mají být výsledkem prokázány a které mají vyvracet určitá kontrolní zjištění). Naopak, výslech není nezbytný, pokud rozhodná skutková zjištění vyplývají i z jiných důkazů nebo se jednotlivá sdělení v protokolu vzájemně potvrzují a jsou bezrozporná.“ Obviněný z přestupku v odkazovaném případě svůj nesouhlas vyjádřil v rámci námitky proti protokolu o kontrole a uvedl konkrétní tvrzení daných osob, která zpochybňoval. Dále pak v rámci přestupkového řízení navrhl další důkazní prostředky (výsledky) a u každého návrhu zdůvodnil jeho potřebnost pomocí konkrétních skutečností. V daném případě krajský soud shledal, že informace o faktickému průběhu výkonu činnosti na pracovišti plynuly z poskytnuté součinnosti osob, jejichž výslech byl navrhován. Byly shledány také další nedostatky ve zjištění skutkového stavu, když nebylo z poskytnuté součinnosti zjištěno, kdo na pracovišti uděloval pokyny, jaký byl rozsah žalobcovy hlavní činnosti, jak jsou označovány pracovní stoly a jaký je systém kódů na zboží.

[27] Zdejší soud k výše uvedenému předně uvádí, že v bodě 17 citovaného rozsudku je zdůrazněno, že není *a priori* vyloučena možnost, které se dovolává žalovaný, tedy že jediným podkladem mohou být i samotná vyjádření získaná při poskytnutí součinnosti. Musí být ale splněny výše popsané podmínky a také musí být zohledněn skutkový stav posuzovaného případu, včetně toho, jak procesně aktivní obviněný z přestupku byl.

[28] Proto se nyní soud ve světle výše uvedeného zabýval otázkou, zda žalobkyně naplnila dané podmínky, a zda se nejedná o situaci, kdy výslech nebyl nezbytný, protože skutková zjištění plynula také z jiných důkazních prostředků, nebo kdy byly v protokolu o kontrole uvedené skutečnosti bezrozporné a vzájemně se potvrzující.

[29] V této věci je obsahem správního spisu protokol o kontrole ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. I10-2021-1576, č. j. 23528/10.72/21-5. Z něj vyplývá, že žalobkyně neinformovala příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky o nástupu některých svých zaměstnanců – cizinců, u nichž je vyžadováno povolení k zaměstnání či zaměstnanecká karta nebo karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance, a to nejpozději v den nástupu k výkonu práce. Jednalo se o tyto osoby: O. Y. (nahlášeno o 14 dnů později), R. H. (nahlášeno v 15 dnů později), Y. Z. (nahlášeno o 1 měsíc později), O. H. (nahlášeno o 15 dnů později), D. S. (nahlášeno o 15 dnů později), Y. H. (nahlášeno o 16 dnů později), A. B. (nahlášeno o 14 dnů později). U osoby jménem T. R. nástup oznámen nebyl vůbec. V období od 1. 1. 2021 do 22. 9. 2021 pronajala žalobkyně společnosti A., pracovní sílu na základě Smlouvy o dílo č. ADPRJ4118, která byla uzavřena dne 23. 9. 2020 (pro období od 1. 10. 2020 do 31. 12. 2023). Prvostupňový orgán v protokolu na str. 7 uvedl: *„Přestože kontrolovaná osoba uzavřela dne 23. 9. 2020 se společností A. smlouvu o dílo, jednalo se o zastřenou dodávku pracovní síly, tedy o výkon práce výše jmenovaných zaměstnanců kontrolované osoby pro společnost A. jako uživatele, který jim práci přiděloval a dohlížel na její provedení; kontrolovaná osoba tedy zprostředkovala zaměstnání výše jmenovaným zaměstnancům u uživatele společnosti A. v jeho kontrolované provozovně ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, vydaného Úřadem práce České republiky.“* Svůj závěr zdůvodnil tím, že *„pracovní úkoly výše jmenovaným zaměstnancům kontrolované osoby ukládá, řídí a kontroluje jejich práci zástupce společnosti A. byť k ukládání úkolů a řízení dochází prostřednictvím koordinátorů, kontrolu provádí objednatel, zaměstnanci kontrolované osoby a objednatel vykonávají totožnou práci, není oddělitelná, pracoviště nejsou oddělitelná (jeden velký sklad), smlouva o dílo je uzavřena na 3 roky (jako rámcová), konkrétní objednávky jsou zadávány jako měsíční (dle aktuální potřeby), výrobní prostředky jsou vlastnictvím objednatel“*. Soud rovněž shledal, že výše citovaný závěr je založen na výpovědích osob (zaměstnanců) přítomných při dané kontrole na pracovišti, jejichž obsah je shrnut na str. 2-4 tohoto protokolu. Jedná se o výpověď T. R., M. L. a H. R.. Konkrétní odpovědi jsou inspektory zaznamenány ručně v „Záznamu o poskytnutí údajů“ (rovněž součástí správního spisu), který je veden pro každou z dotazovaných osob. Tyto následně záznam stvrdily svým podpisem.

[30] Správní spis obsahuje také pracovní smlouvy a oznámení o nástupu do zaměstnání osob A. B., S.Z., V.V., S.T., A.K., M.Ch.. Obsažen je dále seznam všech zaměstnanců vykonávajících práci na daném pracovišti v kalendářním roce 2021, který byl žalobkyní poskytnut dne 12. 10. 2021 na základě výzvy k poskytnutí součinnosti ze dne 7. 10. 2021. Společnost A. předložila při kontrole vyhotovené faktury na vychystání za měsíce leden až srpen 2021. Dále předložila emailovou komunikaci, kde je objednána dodávka na měsíc září 2021, a také „Smlouvu o dílo č. ADPRJ4118“ uzavřenou mezi ní a žalobkyní. V dané smlouvě je předmět vymezen jako *„závazek [žalobkyně] provést následující dílo, a) manipulace s nákladem, skladování, b) vychystávání zboží (tzv. picking), c) příprava zboží k distribuci, d) úklid sklad[u] podle předaného a v Příloze č. 1 této smlouvy specifikovaného zadání (...)“*. Dílo je následně specifikováno v příloze č. 1, kde je uveden popis činností vychystávače a řidiče vysokozdvizného vozíku.

[31] Prvostupňový orgán ve svém spise eviduje také žalobkyniny zaměstnance s uvedením doby od kdy do kdy jsou u žalobkyně zaměstnání a od kdy do kdy mají k výkonu zaměstnání příslušné povolení. Rovněž je uveden údaj o datu nahlášení na úřad práce. Z těchto údajů vychází závěry obsažené v protokolu o kontrole ve vztahu ke zjištěnému pozdnímu nahlášení některých zaměstnanců či úplného nenahlášení jednoho z nich (viz

výše). Založen je také „Seznam kontrolovaných fyzických osob zaměstnavatele-kontrolované osoby“ ze dne kontroly. Jsou v něm uvedeny osobní údaje a podpis těchto osob: XXX Spis obsahuje rovněž „Záznam o zahájení kontroly na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a na úseku zaměstnanosti“, který je podepsán T. R.. K záznamu je připojena fotodokumentace z provedené kontroly.

[32] Soud v této souvislosti upozorňuje na námitky žalobkyně proti protokolu o kontrole ze dne 4. 4. 2022, č. j. 23538/10.72/21-5. V něm žalobkyně uvedla: „*Na místě byly pořizeny kontrolní záznamy – k věci byl vytěžen pan T.R., paní M.L. a paní H.R.. Tyto kontrolní záznamy mají pouze indikační charakter a nejde je proto převzít bez dalšího – nebyli slyšeni v postavení svědků, nebyla umožněna přítomnost statutárního orgánu kontrolované osoby při „výsleších“, nebyla dána možnost klást otázky. Tímto došlo k porušení ust. § 50 odst. 1, § 51 odst. 1 a dále § 55 SŘ*“.

[33] Výše uvedené námitky žalobkyně byly vyřízeny prvostupňovým orgánem v rámci dokumentu „Vyřízení námitek nadřízeným“ ze dne 29. 4. 2022, č. j. 23528/10.72/21-7, kterým byly zamítnuty. Ve vztahu k námitce týkající se výsledku zaměstnanců se v něm uvádí: „*[P]ostup při opatřování si potřebných údajů, resp. při dotazování se zaměstnanců kontrolované osoby upravuje ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu, resp. ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (...). Při tomto postupu nemá fyzická osoba postavení svědka ve smyslu ustanovení § 55 správního řádu ani osoby podávající vysvětlení ve smyslu § 137 správního řádu. Pro kontrolní orgán tak nevyplyvají ani povinnosti vůči fyzickým osobám z těchto ustanovení vyplývající. Tato konstrukce respektuje zcela odlišný charakter kontroly jako řízení nalézacího (porovnání skutečného stavu se stavem žádoucím, právním) oproti řízení správnímu jako řízení, jehož cílem je vydání meritorního rozhodnutí o právech a povinnostech účastníka řízení (...)*“

[34] V prvostupňovém rozhodnutí se ve vztahu k tomuto na str. 18 uvádí, že je pravdou, že M.L. a T.R. nedostali poučení jako svědci, jelikož se nejednalo o svědky dle správního řádu. Znovu je argumentováno zvláštním pravidlem vyplývajícím z § 8 písm. c) k. ř. Proto se neuplatní § 55 a § 137 s. ř. Rovněž je uvedeno, že obsah záznamů o poskytnutí údajů byl podkladem protokolu o kontrole, jenž představoval stěžejní důkazní prostředek k vydání prvostupňového rozhodnutí.

[35] Žalobkyně uvedla obdobnou argumentaci nepoučením vypovídajících osob jako svědků také v rámci uplatněného odporu proti příkazu, kde namítala, že „*ani kontrolní ani správní orgán nepoučili M.L. a p. T. R. jako svědka, a přesto jejich výpovědi použila v příkazním řízení a v tomto (...) se opírají o jejich výpovědi, které jsou bez poučení o právech a povinnostech vypovídajících (ať to nazveme záznamem či výpovědí) nezákonné a tedy ve správním řízení nepoužitelné. U p. T. R. jako cizince dokonce nebyl přizván žádný tlumočník, natož akreditovaný, u kterého jako jediného lze tlumočení (překlad) použít ve správním řízení a tento překlad (tlumočení) brát jako zákonný důkaz*“. V podaném odvolání proti napadenému rozhodnutí ani v jeho prvním doplnění tato argumentace obsažena není, zmínka o ní je v dalším doplnění odvolání, byť není příliš konkrétní.

[36] S ohledem na zjištění výše uvedených skutečností bylo zapotřebí, aby soud posoudil, zda žalobkyně skutečně naplnila formální i materiální podmínky, o kterých hovořil Nejvyšší správní soud v žalobkynin odkazovaném rozsudku se sp. zn. 21 Ads 24/2025 (viz bod 18 daného rozsudku). K naplnění formální podmínky je zapotřebí řádně uplatnit dané námitky. Soud má za to, že formální stránku žalobkyně splnila, jelikož nemožností použití záznamu

o výpovědích daných osob argumentovala jak v rámci námitek proti protokolu o kontrole, tak i následně v podaném odporu, a i když velmi stručně, i v dalším doplnění svého odvolání. Ve vztahu k materiální podmínce soud zkoumal kvalitu a konkrétnost žalobkyniných námitek. Shledal, že v rámci námitek proti protokolu o kontrole bylo pouze obecně namítáno, že kontrolní záznamy nelze bez dalšího převzít, a že dané osoby (T.R., M.L. a H.R.) nebyly vyslýchány jako svědci, nemohl být výsledku přítomen statutární orgán žalobkyně a nebyla možnost klást daným osobám při výsledku otázky. Nezákonnost a nepoužitelnost byla namítána i v rámci odporu (zde žalobkyně zmínila pouze dvě osoby – M.L. a T.R.). V rámci svého druhého doplnění odvolání (ze dne 24. 9. 2024) poté žalobkyně dle § 51 s. ř. navrhla výslech konkrétně uvedených osob, aby jí byl prokázán tvrzený skutkový stav. Namítala, že v přestupkovém řízení do té doby nebylo nijak prokázáno, že by skutečně porušila právní předpisy, které jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí. K výsledku bylo navrženo těchto pět osob: R.P., O.B., S.H., A.Z., V.Z. Dále žalobkyně předložila čestná prohlášení dalších pěti zaměstnanců: N.T., P.S., R.D., P.V. a M.Z. Z těchto prohlášení mělo plynout, kdo jim dával pokyny k práci, kdo práci řídil a kontroloval. Dle žalobkyně nelze vyvodit z obsahu vyjádření získaných při předmětné kontrole, že by se dopustila porušení dle výroku II. prvostupňového rozhodnutí. Výše navrhovanými důkazními prostředky měla být prokázána reálná povaha její činnosti. Dle názoru soudu tak byla splněna i materiální podmínka vyžadovaná odkazovaným rozhodnutím.

[37] Soud zdůrazňuje, že jádro skutkových zjištění, tedy popis situace na pracovišti, tamního řízení a udělování pokynů, systému práce, poskytování pracovních pomůcek a zajišťování školení zaměstnanců, plyne z výpovědí osob, které jsou uvedeny v Záznamech o poskytnutí údajů. Tato zjištění pak tvořila nosnou část protokolu o kontrole a také navazujících rozhodnutí. Ačkoli žalovaný ve svém vyjádření uváděl, že vycházel také z dalších důkazních prostředků (zejména z doložených faktur a smlouvy o dílo), dle názoru soudu stále platí, že by správní orgány bez použití údajů z výpovědí daných osob nedošly ke stěžejním závěrům o skutkovém stavu, závěr o skutkovém stavu se o tato zjištění značně opírá. Důkazní váha byla potvrzena i samotným prvostupňovým orgánem v rámci jeho rozhodnutí (str. 18, poslední odstavec, poslední věta), kde vyjádření M. L. a T. R. označil za „stěžejní důkaz“ pro vyhotovení protokolu o kontrole (kompletní seznam dokladů, ze kterých vycházela kontrolní zjištění je uveden na str. 8 protokolu o kontrole).

[38] Žalobkyně v průběhu celého správního řízení dávala jasně najevo, že s posouzením skutkového stavu nesouhlasí. K prokázání svých tvrzení byla procesně aktivní a navrhla výslech pěti svých (jmenovitě určených) zaměstnanců /dvě ze tří vypovídajících osob (M. L. a H. R.) totiž byly zaměstnankyněmi objednatele, tedy nikoli žalobkyně/ a předložila čestná prohlášení dalších pěti zaměstnanců. Takto učinila v rámci (druhého) doplnění svého odvolání dne 24. 9. 2024. S ohledem na to, že dle § 97 odst. 1 přestupkového zákona je v řízení o přestupku vyloučena zásada koncentrace, navrhla žalobkyně dané důkazní prostředky v rámci přípustného podání, tohoto postupu se, byť v obecnější rovině, domáhala v podstatě od chvíle, kdy byla seznámena s podklady pro rozhodnutí. Správní orgány tak měly povinnost se těmito návrhy zabývat. Nebyla totiž dána situace, kterou Nejvyšší správní soud zmiňoval v bodě 17 odkazovaného rozhodnutí, kdy mohou zjištění plynoucí z poskytnutí součinnosti představovat jediný podklad rozhodnutí. Žalovaný na str. 15 napadeného rozhodnutí ve druhém odstavci uvedl, že návrhy výslechů shledal nadbytečnými, jelikož skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Dodal, že „[t]yto výslechy by nepřinesly do řízení žádné nové zásadní informace, neboť způsob řízení práce (...) je dostatečně znám a byl již výše popsán“. S tímto tvrzením se však zdejší soud neztotožňuje, jelikož

„dostatečná známost“ skutkového stavu, o které hovoří žalovaný, byla docílena právě poskytnutou součinností předmětných osob. Výše uvedenou argumentací tak žalovaný spíše potvrzuje, jak velkou váhu přikládal údajům zjištěným z výpovědí těchto osob. Zdůraznil, že osvětlen byl zejména způsob řízení práce. Ten vyplývá právě z provedených výpovědí, nikoli z ostatních důkazních prostředků (smlouva o dílu, faktury), které žalovaný zmiňoval ve svém vyjádření. Soud proto ve vztahu k této námitce dospěl k závěru, že žalovaný měl navržené výsledky provést. Tato žalobní námitka je tak důvodná.

[39] Na tomto místě se soud vyjádří také k související námitce nepřítomnosti tlumočníka při dané kontrole. Žalovaný poukazoval na to, že manažer T.R. o jeho přítomnost nepožádal, čímž nevyužil právo, které mu vyplývá z § 16 odst. 3 s. ř. Uvedl také, že byly pokládány jednoduché otázky. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že každý ze záznamů o podání vysvětlení je opatřen podpisem zaměstnance, jehož výpověď je v něm zaznamenána. Soud nezjistil žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že některá z daných osob uvedla, že pokládaným otázkám nerozumí, nebo že požaduje tlumočníka. Soud rovněž podotýká, že jiné než české státní příslušnosti byla pouze jedna z daných osob (manažer). Ve vztahu této námitce lze odkázat například na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 6 Ad 5/2021-40, kde soud v bodě 45 uvedl: *„Záznamy pak obsahují podpisy dotčených osob, z čehož vyplývá, že tyto byly ztotožněny jak s obsahovou správností daného protokolu, tak potvrdily, že otázkám položeným ze strany inspektorů porozuměly. V žádném záznamu pak není uvedeno, že by tyto osoby nerozuměly českému jazyku a že by žádaly tlumočníka.“* Proto soud danou námitku neshledal důvodnou.

[40] Žalobkyně také namítala, že ani jeden ze správních orgánů neposuzoval faktický výkon práce zaměstnanci, kteří byli uvedeni v žalobkyní předloženém seznamu zaměstnanců. Uváděla, že daný seznam jen překopírovaly. Žalovaný k tomuto uváděl, že v případě, kdy mu nevystane pochybnost o souladu údajů uvedených v seznamu se skutečností, nemá povinnost přezkoumávat jeho správnost. Soud podotýká, že to byla právě žalobkyně, kdo předložil daný seznam jako důkazní prostředek. Následně však sama zpochybňuje jeho důkazního hodnotu tím, že namítá neověření pravdivosti v něm uvedených údajů. Lze tedy přisvědčit žalovanému, že pokud on sám neshledá nesrovnalosti v rámci daného seznamu, není povinen ověřovat správnost v něm uvedených údajů.

[41] K námitce, že žalobkynini zaměstnanci nevykonávají danou práci kontinuálně soud dodává, že tato skutečnost nesvědčí o tom, zda se jedná o zastřené zprostředkování zaměstnání či nikoli. Kontinualita výkonu práce se může výrazně odlišovat i u jiných druhů výkonu závislé práce.

c) *Námitka dokazování mimo ústní jednání*

[42] Žalobkyni bylo dne 28. 4. 2023 oznámeno, že bude prováděno dokazování mimo ústní jednání, a to dne 30. 5. 2023 v 10:15 hodin na pracovišti správního orgánu. Mělo se jednat o provedení důkazů listinami, které jsou založeny ve správním spise, zejména pak protokolem o kontrole ze dne 22. 3. 2022. K tomuto se však žalobkyně ani její zástupce nedostavili. Z dokazování byl vyhotoven „Protokol o dokazování mimo ústní jednání“ ze dne 30. 5. 2023. Soud se tak neztotožňuje s žalobní námitkou, kde byla žalovanému vytýkána nezákonnost takového postupu. Námitka spočívající v argumentaci, že je nemožné, aby prvostupňový orgán v tak krátkém čase ústně shrnul obsah předmětných listin, neobstojí. Žalobkyně (potažmo její právní zástupce) byla řádně vyrozuměna o dni a čase konání tohoto dokazování a měla možnost se jej zúčastnit. V rámci něj pak mohla uplatňovat příslušnou procesní aktivitu. Této možnosti však nevyužila, z čehož nelze usuzovat na rozpor postupu

správního orgánu se zákonem. Namítaná účelovost daného úkonu rovněž nebyla žalobkyní nijak prokázána.

d) *Námítka charakteru smluvního vztahu*

[43] Soud k této námitce předně připomíná, že Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že pro rozlišení pronájmu pracovní síly, tedy zprostředkování zaměstnání, od poskytování služby je klíčové, jak komplexní je zajišťovaná činnost. Zatímco při poskytování služby se jedná o činnost, kterou poskytovatel provádí svým vlastním jménem a na svou odpovědnost, v případě pronájmu pracovní síly pronajímatel odpovědnost za výsledek nenese a „pronajaté“ zaměstnance neřídí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28).

[44] Ve vztahu ke smlouvě o dílo shrnul Nejvyšší správní soud své závěry například v rozsudku 9 Ads 12/2025-26, kde v bodě 24 uvedl: „*Poskytuje-li osoba 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2023, č. j. 1 Ads 20/2023-49, bod 23). 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 (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Ads 349/2021-53, bod 35).*“

[45] Při hodnocení tohoto žalobního bodu soud výslovně uvádí, že jeho hodnocení je zatím obecné a plyne ze skutkových zjištění, jejichž pořízení však neobstálo. Závěry uvedené k tomuto žalobnímu bodu se tak vztahují výlučně na skutkový stav, který byl doposud zjištěn. Pokud novým dokazováním budou skutková zjištění jiná, musí jim odpovídat i odpovídající právní posouzení. Obecně tak k tomuto žalobnímu bodu soud uvádí, že prozatím se věc jeví následovně.

[46] Ze záznamů o poskytnutí údajů vyplývá, že T.R. vykonával činnost manažera žalobkyně, zatímco zbývající dvě pracovnice (M.L. i H.R.) byly zaměstnankyněmi objednatele. Z výpovědi manažera vyplynulo, že práci přiděluje objednatel (A.) a kontrolu provádí on sám (manažer). Školení zaměstnanců pracujících s vysokozdviznými vozíky zajišťuje A., stejně jako přiděluje sluchátka pro obdržení instrukcí. A. zajišťuje také školení BOZP, lékařskou prohlídku zajišťuje žalobkyně. Zaměstnanci žalobkyně i společnosti A. pracují na neodděleném pracovišti. Oblečení a boty jsou poskytovány žalobkyní, pracovní prostředky pocházejí od společnosti A. Na základě štičkového systému lze rozeznat, zda se jedná o práci zaměstnance žalobkyně. Také onemocnění zaměstnance je nahlášováno společnosti A. Z výpovědi manažerky chlazeného skladu (M.L.) bylo při kontrole zjištěno, že systém práce mají stejný zaměstnanci žalobkyně i zaměstnanci A. Nevěděla, kdo zajišťuje školení BOZP. Zaměstnanci žalobkyně a A. nejsou rozlišení oblečením. Probíhá namátková kontrola vychystaných podstav, kterou činí A. Rozvržení pracovní doby obou skupin zaměstnanců je přibližně stejné, avšak zaměstnanci žalobkyně končí většinou dříve, a to když mají hotový zadaný objem práce. Vozíky a zboží patří společnosti A. Na základě výpovědi vedoucí suchého skladu (H.R.) bylo zjištěno, že společnost A. žádné zaučení neprovádí, kvalifikace zaměstnanců je úkolem žalobkyně. Ta zajišťuje také školení BOZP a lékařské prohlídky. Uvedla také, že zaměstnanci žalobkyně nosí oblečení s jejím logem, zaměstnanci společnosti A. takto odlišeni nejsou. Dále sdělila, že měsíční objednávka je předána žalobkyni, která poté

přiděluje úkoly svým zaměstnancům. Manažer žalobkyně řídí, organizuje a kontroluje jejich práci. Žalobkyně také organizuje pracovní dobu svých zaměstnanců. Pracovní prostředky zaměstnanců žalobkyně jsou vypůjčené. Dle názoru soudu lze mezi jednotlivými výše shrnutými odpověďmi vypožorovat odlišnost, zejména ve vztahu k řízení práce zaměstnanců žalobkyně, otázky organizátora školení BOZP a oblečení zaměstnanců žalobkyně (tj. zda jsou rozeznatelní od zaměstnanců A. či nikoli).

[47] Prvostupňový orgán uvedl své zdůvodnění posouzení činnosti žalobkyně jako zprostředkování zaměstnání na str. 16 svého rozhodnutí. Shledal, že předmětem smlouvy o dílo není dodávka hmotně materializované práce, nýbrž tzv. „živé práce“, z čehož plyne, že se jedná o smlouvu mezi agenturou práce a uživatelem dle § 308 zákoníku práce. Z výpovědí T. R., M. L., a H. R. vyvodil, že společnost A. je tím, kdo přiděloval práci zaměstnancům žalobkyně, prováděl namátkové kontroly, uděloval pokyny přes sluchátka a poskytoval některá ze školení. Obě skupiny zaměstnanců sdílely stejné pracoviště, sociální zařízení a jídelnu. Na str. 17 zdůraznil, že smluvní volnost charakteristická pro občanskoprávní vztahy nemůže převážet v oblasti pracovněprávní, kde se uplatní zvláštní předpisy (zákoník práce a zákon o zaměstnanosti). Při vykázání znaků agenturního zaměstnávání nelze argumentovat smluvní volností, jelikož je dán zájem státu na tom, aby daná činnost podléhala přidělenému povolení. Shledal tak, že se jedná o snahu zastřít skutečný stav, který je typický pro ustanovení § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Na str. 18 uvedl, že správní orgány mají zhodnotit faktický stav a jeho soulad s pracovněprávními předpisy, a nikoli vycházet z občanskoprávních aspektů daného závazkového vztahu. Rovněž uvedl, že z definice díla v § 2587 občanského zákoníku je patrné, že ačkoli je výkon práce nutnou součástí realizace díla, nejedná se o klíčový prvek smlouvy o dílo. Poukázal na výrok samotné žalobkyně uvedený v podaném odporu, kde sdělila, že *„[n]aše společnost poskytuje služby ve formě poskytnutí (dodání lidí), kteří poskytují dle objednavatele služby ve prospěch potřeb objednatele ... Naše společnost jako subdodavatel nezhotovuje určité věci, údržbu, ani opravy nebo činnosti s jiným výsledkem, m[y] pouze dodáváme službu dodavateli“*.

[48] Žalovaný se k tomuto vyjádřil na str. 12 napadeného rozhodnutí, kde zopakoval, že při výskytu znaků agenturního zaměstnání v rámci faktické činnosti žalobkyně nemůže být argumentováno smluvní volností, která by převážila nad zájmem státu vyžadovat k dané činnosti veřejnoprávní povolení. Ztotožnil se tedy s názorem prvostupňového orgánu, že byly shledány znaky zastřené zprostředkování zaměstnání, které bylo kryto uzavřenou smlouvou o dílo. K rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci 2 Ads 173/2014, na který odkazovala žalobkyně v odvolacím řízení, uvedl, že odkaz na něj je problematický, jelikož v době jeho vydání nebylo žalobkyni vytýkané jednání přestupkem. Ztotožnil se s názorem Nejvyššího správního soudu, že je zapotřebí odlišovat pronájem pracovní síly a poskytování služby. Následně však uvedl, že v žalobkynině případě šlo o dlouhodobé poskytování služby, která byla tvořena činnostmi, které prvostupňový orgán správně shledal takovými, které nelze nazývat službou, aniž by docházelo k zastírání skutečného stavu. Souhlasil s žalobkyní, že ve smyslu občanského zákoníku je dílem i činnost „s jiným výsledkem“. Není však možné za daný výsledek označit každodenní množství vychystaného zboží dle požadavku společnosti A., nýbrž se musí jednat o konkrétní dílo mající konkrétní výsledek samostatně zhotovený tím, kdo dílo má zhotovit. Na str. 15 pak připustil jistou úlohu, kterou zaujímá koordinátor žalobkyně, avšak trval na tom, že vyhodnocení žalobkynina jednání jako přestupku je odůvodněno tím, že *„v rámci tvrzeného zhotovovaného díla zde zcela chybí rozhodovací volnost [žalobkyně], která je typická pro podnikatelskou činnost. Zaměstnanci [žalobkyně], přestože je mohl určitým způsobem organizovat a kontrolovat jejich koordinátor, se*

museli podřídit organizaci a způsobu výkonu práce ve skladu společnosti A. tak, jak je měla nastavena a zavedena tato společnost (...), tedy že rozhodující vliv na skutečnost, jakou činnost budou zaměstnanci [žalobkyně] ten který den vykonávat, měl objednatel, neboť systém práce byl shodný (...)“.

[49] Soud tedy k výše uvedenému uvádí, že by byly naplněny znaky skutkové podstaty přestupku zastřeného zprostředkování zaměstnání, s výše zmíněnou podstatnou výhradou, že toto právní posouzení se opírá o dosud provedené skutkové zjištění, které procesně neobstojí. Správní orgány se dostatečně zabývaly charakterem daného smluvního vztahu a popsaly, z jakých skutečností vyvodily závěr o tom, že předložená smlouva o dílo má pouze zastřít skutečné jednání, kterým je pronájem „živé práce“. Hodnocení smluvního vztahu obsažené v obou rozhodnutích (prvostupňovém i napadeném) je v souladu se skutkovým stavem, který plyne z obsahu spisu. Toto samotné hodnocení podle názoru soudu odpovídá judikatuře, soud má za to, že správní orgány posoudily povahu a obsah daného smluvního vztahu. Tento závěr však vzhledem k důvodu zrušení napadeného rozhodnutí je pouze obecným konstatováním, které se může skutkově změnit novým provedeným dokazováním, proto je soud uvádí pouze obecně, a pouze za té situace, že v době vydání tohoto rozsudku je skutkový stav posuzován s ohledem na skutková zjištění, která pramení z nedostatečně provedeného dokazování. Tento skutkový stav se může v dalším řízení pochopitelně změnit s ohledem na to, co bude zjištěno ze svědeckých výpovědí a jak budou ty s ohledem na ostatní podklady hodnoceny.

e) Námitka nevypořádání námitek ohledně řízení práce a udílení pokynů

[50] Posouzení této žalobní námítky úzce souvisí s výše řešenými námitkami neúplného zjištění skutkového stavu a charakteru smluvního vztahu, je značně spojena s dalším dokazováním, které je nutné provést. Proto se soud k tomuto žalobnímu bodu nebude vyjadřovat, neboť by to bylo předčasné, a jeho vypořádání by bylo pouze obecné a muselo by hodnotit skutkový stav, který byl doposud zjištěn.

[51] Soud pouze obecně uvádí, že žalovaný na str. 14 napadeného rozhodnutí v posledním odstavci uvedl, že „podání námitek a jejich vyřízení jsou součástí kontrolního řízení, které předchází zahájení přestupkového řízení, Argumentace [žalobkyně] uvedená v je[jích] písemných námitkách byla již vypořádána ve Vyřízení námitek č. j. 23528/10.72/21-7 ze dne 29. 4. 2022 (...), tudíž [prvostupňový orgán] nepovažoval za nutné toto vypořádání v [prvostupňovém rozhodnutí] opakovat. Byť [prvostupňový orgán] (...) vyjádřil svou úvahu, že práci zaměstnanců [žalobkyně] kontroloval objednatel, odvolací orgán připouští, že ji mohl více rozvést. Tuto úvahu pak doplnil odvolací orgán výše v odůvodnění svého rozhodnutí“ . Žalovaný postupoval v souladu s judikaturou správních soudů, když v rámci svého rozhodnutí doplnil vypořádání dané námítky tak, aby byla dle jeho názoru dostatečná. Tímto postupem tak lze zhojit nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí shledané žalovaným. Ve vztahu k samotnému vypořádání této námítky provedenému žalovaným soud uvádí, že jej shledává přezkoumatelným a dostatečným. Nehledě na vadu v procesním postupu, kdy žalovaný neprovedl výslech žalobkyní navrhovaných svědků (viz vypořádání této námítky výše), má soud za to, že žalovaný srozumitelně popsal, na základě kterých skutečností dospěl k závěru o tom, kdo řídí práci na daném pracovišti a kdo ukládá pokyny.

f) Námitka nevypořádání odvolacích námitek a námitek z doplnění odvolání

[52] Žalobkyně rovněž namítala, že žalovaný nevypořádal její odvolací námítka obsažené ve druhém doplnění odvolání (dopise) ze dne 24. 9. 2024, čímž má být napadené rozhodnutí zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Dané námítka se měly týkat žalobkyniny

argumentace vztahující se k výroku II. prvostupňového rozhodnutí, obsahu smluvního vztahu mezi ní a objednatelem a rovněž žalobkyní odkazovaných judikатурních kritérií a komentářové literatury.

[53] Soud po přezkumu napadeného rozhodnutí shledal, že se žalovaný zabýval odvolacími námitkami uvedenými v doplnění odvolání, když se vyjadřoval k žalobkyniným tvrzením ohledně výroku II. prvostupňového rozhodnutí, tedy otázky spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti pronajímáním pracovní síly objednateli, rovněž vypořádal námitku týkající se charakteru smluvního vztahu mezi žalobkyní a objednatelem. K vypořádání žalobkyniných odkazů na judikaturu správních soudů je zapotřebí uvést následující. V doplnění odvolání se judikатурní odkazy (vyjma jednoho rozsudku Nejvyššího soudu vztahujícího se k námitce charakteru smlouvy o dílo) týkaly otázky návrhů na výslech svědků či obecně dokazování v přestupkovém řízení. Ačkoli žalovaný vypořádal příslušné námitky stručně, je z nich patrný jeho myšlenkový postup a důvody hodnocení. Dle názoru soudu se tak nejedná o vadu nepřezkoumatelnosti. Soud rovněž připomíná, že pokud je z obsahu odůvodnění rozhodnutí patrné, jak žalovaný zamýšlel argumentovat ve vztahu k jednotlivým odvolacím námitkám, není třeba trvat na vypořádání každého jednotlivého odkazu na příslušný judikát.

[54] V rámci druhého doplnění odvolání (ze dne 24. 9. 2024) žalobkyně předložila žalovanému také čestná prohlášení pěti svých zaměstnanců, kteří prohlašovali, že to byl právě T. R., kdo jim dával pokyny k práci, kdo práci řídil a kontroloval. Žalovaný obsah doplnění odvolání shrnuje na str. 6 - 7 napadeného rozhodnutí, kde uvádí rovněž i předložení daných čestných prohlášení. V něm obsažené námitky poté vypořádává na str. 15 ve druhém odstavci. Soud shledal, že se žalovaný vyjádřil jak k návrhu na výslech svědků, tak k předloženým čestným prohlášením. Vypořádání je sice stručné, avšak jasně z něj plyne, jak žalovaný tyto navržené důkazní prostředky vyhodnotil a proč. Ostatní námitky uvedené ve druhém doplnění pak jsou žalovaným vypořádávány v souvislosti s jednotlivými odvolacími námitkami. Soud má tedy za to, že žalovaný námitky obsažené ve druhém doplnění odvolání vypořádal dostatečně. Tato námitka proto není důvodná.

[55] Lze tak uzavřít, že žalovaný se s argumentací vypořádal, byť s tímto vypořádáním soud co do možnosti zjištění skutkového stavu nesouhlasí. Nejedná se tak o tvrzenou nedostatečnost odůvodnění, ale jiný právní názor soudu na provedené dokazování, což bylo vypořádáno v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku.

[56] K vypořádání ostatních námitek se soud vyjadřuje vždy v rámci konkrétní námitky řešené v tomto odůvodnění.

g) *Námitka nesprávného vyhodnocení důkazních prostředků*

[57] Žalobkyně rovněž tvrdila, že napadené rozhodnutí trpí vadou nesprávnosti a nezákonnosti, jelikož byly důkazní prostředky hodnoceny pouze útržkovitě. Vzaty v úvahu byly jen ty důkazy, které svědčily v její neprospěch.

[58] Soud k tomuto uvádí, že pochybení, které také vedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí, bylo shledáno v neprovedení výslechů svědků, které žalobkyně navrhovala (viz část odůvodnění výše). Nebylo však shledáno, že by žalovaný provedené důkazy hodnotil fragmentárně, jak namítala žalobkyně. Rovněž soud nedospěl k závěru, že by byly vzaty v úvahu jen důkazní prostředky svědčící v žalobkynin neprospěch. Ačkoli soud vyhodnotil otázku potřebnosti provedení navrhovaných výslechů odlišně od správních orgánů, ve vztahu k této žalobní námitce má za to, že správní orgány se zabývaly všemi existujícími

důkazními prostředky (vyjma navrhovaných výsledků) a přezkoumatelně popsaly, jakou váhu jim přisoudily a z jakého důvodu. Tento závěr je však rovněž pouze obecný, neboť po doplnění dokazování bude muset být příslušná úvaha provedena znovu s ohledem na to, co bude v řízení zjištěno.

h) Námitka nepřiměřenosti uložené pokuty

[59] Ohledně výše uložené pokuty soud výslovně uvádí, že těmito námitkami se v tomto svém rozsudku nebude zabývat, neboť rozhodnutí je rušeno pro vady řízení, kdy je potřeba výrazně doplnit dokazování, a až po tomto postupu může být zjištěné jednání dále právně posuzováno.

[60] Obecně soud pouze uvádí, že žalobkyně odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu s č. j. 4 Ads 349/2021-60 a poukazovala na tehdy uloženou pokutu ve výši (pouze) 720 000 Kč, kterou srovnávala s nyní uloženou pokutou, která je svou výší 6 510 000 Kč podle jejího tvrzení pro ni likvidační. V odkazovaném případě se též jednalo o spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, kdy daná osoba zastřené zprostředkovávala zaměstnání dle § 5 písm. g) téhož zákona. Byla rovněž pronajata pracovní síla jiné společnosti (35 pracovníků), ačkoli k této formě zprostředkování zaměstnání nebylo vydáno příslušné povolení. Rovněž byl spáchán přestupek dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, když Úřad práce České republiky nebyl informován nejpozději v den nástupu o zaměstnání dvou slovenských státních příslušníků. Prvostupňový orgán tehdy uložil nejdříve pokutu ve výši 750 000 Kč, která byla žalovaným snížena na 720 000 Kč.

[61] V rámci prvostupňového rozhodnutí je výše pokuty odůvodněna na str. 19. Zdůrazňuje se, že byla zvolena pokuta představující 65 % horní hranice dané sazby (10 000 000 Kč), přičemž bylo vzato v potaz, že se jedná o společensky nejškodlivější přestupek ve smyslu zákona o zaměstnanosti, že se zastřené zprostředkování zaměstnání týkalo 105 zaměstnanců, a že byl zároveň spáchán jeden další přestupek (i když méně závažný). Dále prvostupňový orgán uvádí, že žalobkyně v rámci prvostupňového řízení přes výzvu nepředložila žádné podklady, ze kterých by vyplývaly její majetkové poměry, a proto musel pracovat s veřejně dostupnými údaji, které jsou uvedeny v rámci úředního záznamu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 21114/10.30/22-10 (rovněž obsažen ve správním spise). Byl tak zohledněn počet zaměstnanců žalobkyně (národní soukromý nefinanční podnik v kategorii 50-99 zaměstnanců). Poukazováno je také na údaje z rozvahy ke dni 31. 12. 2020, přičemž prvostupňový orgán podotkl, že ačkoli jsou data značně méně relevantní v důsledku jejich neaktuálnosti, byl i tak shledán mimořádný rozsah spáchaného přestupku odůvodňující výši uložené pokuty. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, zdůraznil nutnost přiměřeného zásahu do majetkové sféry, který obnáší uložená pokuta, a také její preventivní funkci. Uvedl také, že se nesmí jednat o pokutu likvidační. Soud shledal, že žalobkyně byla k doložení majetkových poměrů vyzvána v rámci „Oznámení o ukončení dokazování“ ze dne 30. 5. 2023, č. j. 21114/10.30/22-9, kterým jí k tomu byla stanovena 20denní lhůta. Žádány byla podklady jako například přiznání k dani z příjmů.

[62] V napadeném rozhodnutí se žalovaný k výši pokuty vyjádřil na str. 16 - 22. Uvedl, že zisk netvoří jediný ani nejdůležitější údaj při stanovení výše pokuty. Ztotožnil se s postupem prvostupňového orgánu, který z důvodu absence novějších finančních údajů o žalobkyni vycházel z výše čistého ročního obrátu za rok 2020, a to s tím, že bylo přihlíženo také k celkové výši aktiv, výši oběžných aktiv a výsledku hospodaření. Podotkl však, že nahlédl do sbírky listin, kde je založena účetní závěrka žalobkyně za rok 2023 (tedy novější

údaje), a z ní zjistil, že čistý obrat za rok 2023 byl ještě o mnoho vyšší než v roce 2020. Jednalo se o následující ekonomické ukazatele hospodaření žalobce – čistý obrat ve výši 80 757 000 Kč, výsledek hospodaření 5 664 000 Kč, oběžná aktiva ve výši 24 335 000 Kč, vlastní kapitál ve výši 43 978 000 Kč, cizí zdroje ve výši 9 304 000 Kč, z toho krátkodobé závazky ve výši 6 993 000 Kč. Pokud se tedy nepodaří zjistit přesné údaje, jsou stanoveny v nezbytném rozsahu pomocí odhadu. Tvzení o likvidační pokutě nebylo ze strany žalobkyně nijak podloženo. Uvedl také, že se žalobkyně mylí v tom, že by nebylo přihlédnuto ke skutečnosti, že přestupek spáchala poprvé, jelikož toto zohlednění prvostupňovým orgánem bylo uvedeno na str. 19 prvostupňového rozhodnutí. Ve vztahu k namítané délce doby, která uplynula od spáchání přestupku, argumentoval, že délka řízení nemá sama o sobě vliv na výši pokuty, a že se rovněž nejedná ani o polehčující okolnost. K odvolací námitce, kde bylo pojednáno o nutnosti učinění personálních opatření a zvažování podání insolvenčního návrhu, žalovaný uvedl, že se jedná jen o tvzení žalobkyně, které nijak neprokázala.

[63] K žalobkynině odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci 4 Ads 349/2021-60 žalovaný uvedl, že tehdy uložená pokuta ve výši 720 000 Kč nemůže být srovnávána s pokutou uloženou v nyní posuzované věci, jelikož tehdy se jednalo o zastřené zprostředkování zaměstnání jen 35 osob převážně ze Slovenska a v menším rozsahu také z České republiky, zatímco žalobkyně spáchala přestupek ve vztahu k 105 osobám převážně ukrajinské státní příslušnosti, což je dle žalovaného společensky škodlivější situace. Lišila se rovněž doba páchání přestupku, kdy v odkazované věci se jednalo o dobu několika týdnů, zatímco žalobkyně tak činila zpravidla několik měsíců. Dodává, že milionové pokuty jsou prvostupňovým orgánem ukládány i v dalších případech, nejedná se tedy o nic neobvyklého. Poukázal na tři příklady z rozhodovací praxe, kde byly ukládány pokuty v řádech milionů a uvedl vždy také dobu spáchání přestupku a počet zjištěných osob. K námitce týkající se druhu trestu žalovaný uvedl, že změnu neprovedl, jelikož dle jeho názoru by sankce spočívající v napomenutí nepředstavovala trest odrážející závažnost žalobkyní spáchaného protiprávního jednání.

[64] Soud považuje toto vypořádání výše uložené pokuty za standardní, a nijak nevybočující ze zákonných mezí, přičemž je výše pokuty dostatečně posouzena z hlediska těch údajů o majetkové a hospodářské situaci žalobkyně, které mohl mít správní orgán k dispozici. Je nutné uvést, že žalobkyně během správního řízení nepředložila žádné podklady, ze kterých by správní orgány měly dle jejího názoru vycházet při určení výše pokuty, a které by svědčily o její ekonomické situaci.

[65] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k otázce likvidačního charakteru pokut v rámci správního trestání vyjádřil v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, kde v bodě 28 uvedl, že *„aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě“*.

[66] Žalobkyně ve svých podáních trvala na tom, že prvostupňový orgán neměl při stanovení výše pokuty vycházet pouze z údaje o obratu, nýbrž se měl zabývat také tím, jaký žalobkyně vykazovala zisk. To však nemůže žalobkyně klást k tíži správních orgánů – ač sama byla vyzvána, aby svou hospodářskou situaci osvětlila, neboť tyto údaje může

poskytnout pouze ona, neučinila tak. Správní orgány tak musely vycházet z informací, které byly veřejně k dispozici, a ty podle názoru soudu hodnotily ve vztahu k žalobkyni. Zisk žalobkyně vykazovala, a to rovněž jako jeden z ukazatelů hodnoceno bylo v tom časovém období, kdy bylo o pokutě rozhodováno. Námitka nedostatečného hodnocení možného likvidačního charakteru pokuty je tak nedůvodná.

[67] Další námitky týkající se výše pokuty s ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí není možné podrobněji rozebrat, neboť řízení musí být doplněno dokazováním, které může mít podstatný vliv pro skutkové zjištění. Až po tomto doplnění je možné znovu rozhodovat o výši pokuty, která může být jiná, než již uložená.

V. *Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení*

[68] Z výše uvedených důvodů soud shledal podanou žalobu důvodnou ve vztahu k námitce neprovedení žalobkyní navržených výsledků. Proto postupoval dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., napadené rozhodnutí bez jednání výrokem I. zrušil pro vady řízení spočívající v neprovedení svědeckých výpovědí, a vrátil věc žalovanému zpět k dalšímu řízení. Žalovaný je vázán právním názorem zdejšího soudu dle § 78 odst. 5 s. ř. s. Jiné žalobní body nebyly shledány důvodnými, nicméně s ohledem na povahu zrušujícího rozsudku může skutkový stav doznat v dalším řízení změn, proto je soud hodnotil pouze obecně a nejedná se tak o závazný právní názor.

[69] Výrokem II. soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Tento výrok je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že ve věci byla úspěšná žalobkyně, má nárok na tyto náklady řízení. Tvoří je zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu, soudní poplatek za (úspěšný) návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a odměna advokáta. Ta zahrnuje čtyři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účasti na jednání před soudem a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], přičemž za každý z nich náleží částka 4 620 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za řízení o žalobě tak zástupci žalobce náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 20 280 Kč [4 x (4 620 + 450)]. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o částku 4 259 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty na celkovou částku 24 539 Kč. Celkové náklady za řízení o žalobě tak činí 33 539 Kč. Soud za účelné náklady nemá vypracování repliky, která nebyla pro posouzení věci zapotřebí, neboť věc byla jasná na základě žaloby a předloženého spisu.

[70] Pro úplnost soud uvádí, že žalobkyně dne 2. července 2026 podala návrh na přiznání odkladného účinku žalobě. Vzhledem k tomu, že soud rozhodl ve věci ve lhůtě pro rozhodnutí o tomto návrhu, o návrhu již samostatně nerozhodoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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). Případně-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 dne 30. července 2026

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu