



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobkyně: **T&T - trade Holding s.r.o.**, IČO: 02493233
sídlem Politických vězňů 1511/5, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátkou JUDr. Lenkou Vincencovou
sídlem Javornického 138, 566 01 Vysoké Mýto

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2018, č. j. 1703/1.30/18-3, sp. zn. S8-2017-268,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 29. 6. 2018 u Krajského soudu v Hradci Králové a následně postoupenou Městskému soudu v Praze domáhala přezkumu rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „žalovaný“) ze dne 10. 5. 2018, č. j. 1703/1.30/18-3, sp. zn. S8-2017-268 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl výrok I. rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj se sídlem v Hradci Králové (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „oblastní inspektorát práce“) ze dne 2. 2. 2018, č. j. 7266/8.30/17-33 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) doplněn tak, že za větu „*Paní M. S. a pan S. B. byli v uvedených obdobích svým zaměstnavatelem - účastníkem řízení přiděleni k výkonu práce k uživatelům – společnosti Goldfein CZ s.r.o. se sídlem Ovocný trh 1096/8, 110 00*

Praba, IČ: 252 74 953“, se doplňuje věta: „**Tímto jednáním účastník řízení porušil ust. § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.**“ Ve zbývajícím rozsahu žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

- Podle prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně měla dopustit správního deliktu na úseku zprostředkování zaměstnání ve smyslu ustanovení § 140 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že zprostředkovala zaměstnání bez příslušného povolení, neboť v období od 4. 1. 2016 do 30. 9. 2016 zaměstnávala fyzickou osobu M. S., státní příslušnost Česká republika, a v období od 18. 1. 2016 do 30. 9. 2016 zaměstnávala fyzickou osobu S. B., státní příslušnost Bulharsko, za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení. Paní M. S. a pan S. B. byli v uvedených obdobích svým zaměstnavatelem – žalobkyní přiděleni k výkonu práce k uživateli - společnosti Goldfein CZ s.r.o. Za správní delikt byla žalobkyni podle § 140 odst. 4 písm. b) uložena pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

- V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný se k vlastní podstatě údajně spáchaného správního deliktu v napadeném rozhodnutí vyjádřil velmi stručně, s odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s nímž se ztotožnil. Absenci vyjádření k odvolacím námitkám žalovaný opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014-9. Zásadní námitky žalobkyně žalovaný shrnuje pouze tak že jsou irelevantní, což je však v rozporu s citovaným rozsudkem NSS. Podstatné podle žalobkyně je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními odvolacími námitkami, avšak v daném případě se žalovaný k námitkám žalobkyně nevyjadřuje prakticky vůbec a pouze opakuje stanovisko oblastního inspektorátu práce. Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze vyvodit, jaké skutečnosti vzal žalovaný za prokázané a jakými úvahami se řídil.
- Ve druhém žalobním bodě žalobkyně uvedla, že jediná odvolací námitka, kterou se žalovaný, byť velmi stroze, zabýval, se týkala nevyslechnutí svědka S. B. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že tento svědek nemohl být vyslechnut, protože se v době řízení již nenacházel na území ČR a vina žalobkyně vůči tomuto svědkovi byla dostatečně prokázána z výpovědí ostatních svědků. Z provedených výsledků ostatních svědků podle žalobkyně pouze vyplývá, že pana S. B. řídila žalobkyně prostřednictvím paní M. S. a dále, že pan S. B. vůbec neovládá český jazyk. Dle protokolu o kontrole nebyl pan S. B. při kontrole dotázán, zda ovládá jazyk, kterým se vede jednání, kdy mu měl být ustanoven tlumočník. Jeho vyjádření v době kontroly je tak nutně smyšlené a nelze jej použít ani jako podpůrný důkaz.
- Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný dostatečně nezjistil skutkový stav. Správní orgán se měl za účelem vyvrácení či potvrzení obrany žalobkyně snažit provést výslech svědka S. B.. Odůvodnění správního orgánu, že výslech tohoto svědka nemohl být proveden, neboť tento se již nenacházel na území ČR, je nedostatečné. Dle názoru žalobkyně měl správní orgán postupovat v souladu s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016, č. j. 48 A 15/2004-81, doručit předvolání svědkovi do Bulharska a hradit náklady na jeho cestu – s ohledem na dojezdovou vzdálenost Bulharska. Bez provedení

tohoto důkazu, nebo alespoň bez snahy o jeho provedení není možné uzavřít, že správní orgány postupovaly v souladu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.

6. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobkyně uvedla, že protokol o kontrole není v souladu s judikaturou správních soudů neotřesitelným důkazem. Jeho závěry mohou být naopak zpochybněny důkazy následně provedenými ve správním řízení. Správní orgány však při zjišťování a posuzování činnosti prováděné osobami S. B. a M. S. vycházely právě z tohoto protokolu a z výslechu svědků. Z výpovědi svědkyně D. H. podle názoru žalobkyně vyplývá, že mezi žalobkyní a objednatelem se jednalo o pouhou provozní komunikaci nebytnou pro vykonání služby, v žádném případě se nejednalo o řízení zaměstnanců žalobkyně společností Goldfein CZ s. r. o. (uživatelé). Svědkyně M. K. pak potvrdila, že zaměstnanec měl na starosti jednatel žalobkyně pan T.. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014-28, a uvedla, že podle výpovědi svědků žalobkyně ukládala svým zaměstnancům pracovní úkoly, řídila a kontrolovala jejich práci. Žalobkyně nemohla komplexně zajišťovat provoz společnosti Goldfein CZ s.r.o., toto zajišťovali přímo zaměstnanci této společnosti.
7. V pátém žalobním bodě žalobkyně označila za logické a vysoce relevantní své tvrzení, že v případě úmyslu zprostředkovat zaměstnání by uzavřela smluvní vztah společnost T&T-trade Europa s.r.o. (IČO: 036112712), jejímž jednatelem je pan M. T., stejně jako v případě žalobkyně. Z toho, že tak neučinila, lze dle názoru žalobkyně dovést její úmysl neuzavírat rámcovou smlouvu jako agentura práce.
8. V šestém žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný zasáhl do jejího práva na spravedlivý proces, když postupoval v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů, důkazy nehodnotil v jejich vzájemné souvislosti a nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Správní orgán sice provedl dokazování, avšak zásadní skutečnosti vyvozoval i z protokolu o kontrole, který nedostačuje jako důkaz co do konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a kdy „*tento protokol vyhotovený jiným správním orgánem nelze považovat za hlavní podklad pro vydání rozhodnutí.*“ Skutečnosti uvedené v protokolu o kontrole navíc žalobkyně od počátku zpochybňovala. Dokazování provedené ve správním řízení doložily pravdivost jejích tvrzení - byla to žalobkyně, kdo paní S. a panu B. zadával práci, určoval pracovní dobu, jí se paní S. omlouvala v případě nepřítomnosti, společnost Goldfein CZ s.r.o. vedla evidenci pouze z důvodu zajištění bezpečnosti, odměnu vyplácela žalobkyně. Navíc, jak paní S. uvedla při svědecké výpovědi, při kontrole inspektoři zapisovali do zápisu jiné vyjádření, než které ona podala.
9. V sedmém žalobním bodě žalobkyně nesouhlasila s tím, aby pokuta za správní delikt byla uložena převážně na základě jednoho jediného podkladu, který byl vyhotoven ještě před zahájením řízení o deliktu.
10. Žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah napadeného i prvostupňového rozhodnutí, která spolu tvoří jeden celek a která považuje za věcně správná, vydaná v souladu se zákonem a náležitě odůvodněná. Upozornil, že žalobkyně v žalobě uvádí vesměs obdobné námítky, které uváděla již v průběhu správního řízení a s nimiž se správní orgány již také vypořádávaly.

12. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný zopakoval, že podle judikatury správních soudů tvoří spolu prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí jeden celek. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014-9, uvedl, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobkyně v odůvodnění rozhodnutí soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost, jsou-li vypořádány základní námitky účastníka řízení.
13. K druhému žalobnímu bodu se žalovaný neztotožnil s námitkou žalobkyně ohledně ustanovení tlumočnicka panu B., neboť tento v průběhu kontroly nikdy neprohlásil, že neovládá český jazyk (viz rozsudek NSS č. j. 1 As 28/2008-76). V den kontroly na místě pan S. B. nevyžadoval přítomnost tlumočnicka, a v závěru záznamu - vyjádření osoby vykonávající pro kontrolovanou osobu práci - podepsal prohlášení, že údaje jsou uvedeny dle pravdy. Podkladem pro vyslovení viny žalobkyně ve vztahu k pracovníkovi B. nebyly pouze provedené výsledky, ale také závěry z fyzické kontroly zaměstnanců na pracovišti, a z informací poskytnutých společnostmi Goldfein CZ s.r.o. i zplnomocněnou zástupkyní žalobkyně.
14. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že se správní orgán pokusil zjistit adresu pobytu v ČR v případě pana B.. Použití žalobkyní odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2016, č. j. 48 A 15/2004-81, není případné, neboť vychází z odlišného skutkového stavu.
15. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný konstatoval, že otázkou naplnění znaků zprostředkování zaměstnání se zabýval oblastní inspektorát práce v prvostupňovém rozhodnutí. Základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že žalobkyně svými zaměstnanci zajišťovala pomocné práce (úklid, balení výrobků, pomoc při míchání těsta, vážení surovin) v provozu uživatele - společnosti Goldfein CZ s.r.o., nikoliv komplexní zajištění nějaké služby.
16. K pátému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že ze strany žalobkyně došlo ke zprostředkování zaměstnání jejím zaměstnancům, aniž by tato disponovala příslušným povolením od Úřadu práce ČR. Je proto irelevantní tvrzení žalobkyně, že pokud by chtěla provádět zprostředkování zaměstnání, uzavřela by příslušný právní vztah jiná společnost, se kterou je žalobkyně spjata osobu jednatele pana T.. Žalovaný zdůraznil, že agentura práce musí v případě, že chce přidělovat své zaměstnance k uživateli, splnit mnohem více zákonných podmínek než subjekt, který pronajímá své zaměstnance jako pracovní sílu na základě obchodněprávních smluv. Je tedy otázkou, zda nebylo úmyslem žalobkyně svým chováním obcházet zákon a poskytovat své zaměstnance jinému subjektu za jednodušších podmínek.

17. K šestému žalobnímu bodu žalovaný poznamenal, že pokud důkazy nebyly hodnoceny ve prospěch žalobkyně, neznamená to, že nebyly hodnoceny v jejich vzájemné souvislosti. Úvahy, kterými se oblastní inspektorát práce řídil, jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí. V rámci správního řízení bylo prokázáno, že to byla společnost Goldfein CZ s.r.o. v postavení uživatele, která vytvářela podmínky práce pro pracovníky paní S. a pana B.. Co se týče vyjádření sepsaného s paní S. během kontroly, toto paní S. podepsala, na listinném vyhotovení není nikde uvedeno, že se zapsanými skutečnostmi nesouhlasí, ani nedošlo ze strany paní S. či žalobkyně k podání stížnosti na průběh kontroly a chování inspektorů. Tuto námitku paní S. uvedla až v průběhu správního řízení. Správní orgán prvního stupně má tak za to, že se jedná o účelové tvrzení.
18. K sedmému žalobnímu bodu žalovaný konstatoval, že správní orgán vycházel i z dalších provedených důkazů (např. výslechy svědků, listin doložených žalobkyní, vyjádření společnosti Goldfein CZ s.r.o., atd.).
19. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Jednání

20. Při jednání konaném dne 30. 3. 2022 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a v podrobnostech odkázali na obsah svých podání, která současně v hlavních bodech rekapitulovali. Zástupkyně žalobkyně navrhla, aby soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Pověřený pracovník žalovaného navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
21. Soud neprováděl dokazování, neboť žalobkyně netrvala na provedení listin, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Ze správního spisu vplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti:
25. Dne 23. 9. 2016 zahájil oblastní inspektorát práce u žalobkyně na pracovišti „provozovna společnosti Goldfein CZ s. r. o., kontrolu dle § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) a podle § 125 v rozsahu § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením zejména na umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce, zprostředkování zaměstnávání v souladu se zákonem o zaměstnanosti, dodržování povinností vymezených v § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce se zaměřením na povinnosti na úseku agenturního zaměstnávání.

26. Na pracovišti byla dne 23. 9. 2016 zastižena paní M. S. a pan S. B., s nimiž bylo na místě sepsáno „Vyjádření osoby vykonávající pro kontrolovanou osobu práci v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů.
27. Dne 17. 10. 2016 bylo oblastnímu inspektorátu práce doručeno vyjádření společnosti Goldfein CZ s. r. o. s informacemi k pracovní činnosti paní M. S. a pana S. B. v prostorách pracoviště v Pardubicích.
28. Výsledky uvedené kontroly jsou shrnuty v Protokolu o kontrole č. j. 22054/8.72/16-1 ze dne 19. 7. 2016. 2017 (dále jen „protokol o kontrole“). Žalobkyně byla v protokolu o kontrole poučena o možnosti podat oblastnímu inspektorátu práce námitky proti kontrolnímu zjištění ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole. Žalobkyně tohoto svého práva využila. Včasné námitky byly dne 19. 12. 2016 zamítnuty.
29. Dne 30. 5. 2017 bylo žalobkyni doručeno oznámení o rozšíření předmětu správního řízení, původně vedeného pro podezření ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, o podezření ze spáchání správního deliktu dle § 140 odst 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
30. Dne 20. 6. 2017 se ve věci uskutečnilo dokazování mimo ústní jednání, o kterém byl pořízen protokol č. j. 7266/8.30/17-12. Žalobkyně uvedla do protokolu své vyjádření ve věci.
31. Dne 5 9 2017 se za účasti právního zástupce žalobkyně konal výslech svědků, a to paní D. H., paní M. K. a paní M. S., o nichž byly pořízeny protokoly.
32. Dopisem ze dne 30. 11. 2017 bylo žalobkyni oznámeno, že bylo ukončeno dokazování a žalobkyně byla taktéž poučena o svém právu dle § 36 odst. 3 správního řádu, čehož dne 12. 12. 2017 využila.
33. Dne 2. 2. 2018 rozhodl oblastní inspektorát práce prvostupňovým rozhodnutím, když měl za prokázané, že žalobkyně zprostředkovala zaměstnání bez příslušného povolení dvěma fyzickým osobám.
34. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.
35. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
36. Podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy.
37. Podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zprostředkováním zaměstnání se rozumí
 - a) vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,
 - b) zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel"),
 - c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.

38. Podle § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem a) krajské pobočky Úřadu práce, b) právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce").
39. Dle § 14 odst. 5 zákona o zaměstnanosti krajské pobočky Úřadu práce mohou provádět pouze zprostředkovatelskou činnost uvedenou v odstavci 1 písm. a) a c). Agentury práce mohou provádět i zprostředkovatelskou činnost uvedenou v odstavci 1 písm. b).
40. Městský soud v Praze se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pokud by seznal rozhodnutí nepřezkoumatelným, musel by je v takovém případě zrušit a dalšími námitkami by se již zabývat nemohl.
41. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.
42. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost odvoláním napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
43. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, jak naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném rozkladu (odvolání), proč považuje argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
44. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů však přitom musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitek účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitek a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Není namístě klást přemrštěné, příliš formální a nepřiměřené vysoké požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost soudem je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro

nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat. Pokud však vyloží, proč se s danou námitkou neztotožňuje, nelze již hovořit o nepřezkoumatelnosti.

45. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje soud na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud či správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě či odvolání nebo vyjádření; proč považoval (žalobní) námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů, resp. správních orgánů, svá rozhodnutí řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. § 54 odst. 2 s. ř. s., ve správním řízení § 68 odst. 3 správního řádu).
46. Po posouzení napadených rozhodnutí soud konstatuje, že námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná. Předně je třeba připomenout, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, jak správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40: *„Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném oprávněném prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nabradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.“* Obě správní rozhodnutí, která jsou dostatečně odůvodněna, jsou srozumitelná a prosta vnitřních či vzájemných rozporů. Jednoznačně z nich vyplývá, kdo se dopustil jakého přestupku, z jakých skutkových okolností správní orgány vycházely a jak je zhodnotily jednotlivě i v souhrnu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný zabýval odvolacími námitkami žalobkyně. Žalovaný na základě spisové dokumentace dospěl k závěru, že spáchání správního deliktu spočívajícího ve zprostředkování zaměstnání bez povolení bylo prokázáno a správní delikt, jehož spáchání je účastníku řízení kladeno za vinu, je řádně popsán v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. K vypořádání odvolacích námitek žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že *„námitky účastníka řízení podané v odvolání jsou z většiny obdobné námitkám uvedeným již dříve v řízení, když se k nim oblastní inspektorát práce vyjádřil v napadeném rozhodnutí a odvolací orgán se s tam uvedeným zcela ztotožňuje. Jinak by odvolací orgán opakovaně vyjadřoval totéž, pouze jinými slovy.“* Ke zbývajícím odvolacím námitkám se žalovaný v napadeném rozhodnutí byť stručně, avšak v dostatečném rozsahu, vyjádřil. Nesouhlas se způsobem vypořádání odvolacích námitek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu nezpůsobuje (viz

analogicky rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

47. Jelikož soud neshledal, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, přistoupil k posouzení jednotlivých žalobních námitek, jak je žalobkyně v podané žalobě vymezila.
48. Před vlastním posouzením věci městský soud dále připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak uvedl Ústavní soud, „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.; srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43 či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).
49. Agenturní zaměstnávání je definováno zákonem a pro závěr o činnosti zaměstnavatele je podstatné naplnění zákonem definovaných znaků. Agenturní zaměstnávání je spojeno se zprostředkováním zaměstnání, kterým se podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 453/2004 Sb., o zaměstnanosti, mimo jiné rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení. K takovému zprostředkování jsou oprávněny podle § 14 odst. 3 zákona o zaměstnanosti buď a) krajské pobočky Úřadu práce, nebo b) právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce").
50. Naopak podstatné pro rozhodnutí, zda se jedná o zprostředkování zaměstnání agenturou práce, je posouzení dvou následujících skutečností, a to jednak, zda se jedná o pronájem pracovní síly nebo poskytnutí služby, a jednak zda je to zaměstnavatel nebo uživatel, který ukládá zaměstnanci pracovní úkoly, řídí a kontroluje jeho práci atd.
51. Základním rozlišovacím znakem mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.
52. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyně svými 2 zaměstnanci (paní S. a pan B.) zajišťovala pomocné práce - úklid, mytí regálů, čištění plechů, bedýnek, balení výrobků, skládání krabic, pomoc při míchání těsta, příprava surovin atd. v provozu uživatele - společnosti Goldfein CZ s. r. o., což vyplynulo jednak z vyjádření společnosti Goldfein CZ s. r. o. a jednak z vyjádření samotných zaměstnanců. Z uvedeného je zřejmé, že žalobkyně doplňovala svými zaměstnanci již existující výrobní provoz uživatele, když poskytovala jednotlivé pracovní síly k plnění konkrétních pracovních úkolů v rámci pracovního kolektivu společnosti Goldfein CZ s. r. o. K rozdílnosti práce kmenových zaměstnanců

společnosti Goldfein CZ s. r. o. a zaměstnanců žalobkyně se vyjádřila také svědkyně D. H. která uvedla: „Uřčitě, naši zaměstnanci dělali práci, na kterou potřebují nějakou kvalifikaci, a zaměstnanci T & T dělají ty pomocné práce, např. úklid nebo plnění krabic, tj. práci, na kterou není potřeba např. nějaké školení na práci s chemickými prostředky.“ Správními orgány zjištěný skutkový stav tak plně odůvodňuje závěr, že žalobkyni nebyla poskytována komplexní služba spočívající v komplexním zajištění provozu uživatele, ale naopak byla poskytována pracovní síla pro zajištění obsazení individuálních pracovních míst ve výrobním provozu uživatele na základě jeho požadavků. Již tento závěr zřetelně nasvědčuje činnosti žalobkyně ve smyslu zprostředkování zaměstnání.

53. Na podkladě správního spisu soud neshledal žádné nedostatky, ani pokud jde o zjištění skutkového stavu ohledně skutečnosti, kdo ukládal zaměstnancům žalobkyně úkoly a řídil jejich práci. Závěr o zprostředkování zaměstnání podtrhují i vyjádření uživatele a samotné žalobkyně v průběhu kontroly. Ve vyjádření doručeném správnímu orgánu I. stupně dne 17. 10. 2016 společnost Goldfein CZ s.r.o. uvedla, že „Pracovní místo pracovníků T & T - trade Holding se mění dle potřeb naší společnosti. Firmu T & T - trade Holding zastupuje na pracovišti pí. S., která je v denním kontaktu s příslušnými směnovými mistry, kteří rozdělují práci, udělují pokyny a přebírají výsledky práce. Pokud nejsou tito pracovníci přítomni na dané směně, je činnost, kterou obvykle vykonávají, zajišťována našimi kmenovými zaměstnanci. Všichni zaměstnanci spolupracují na základě pokynů směnových mistrů.“ Rovněž zástupkyně žalobkyně ohledně výkonu práce paní S. a pana B. sdělila, že „Konkrétní pracovní pokyny na pracovišti jim určuje někdo z Goldfeinu, zřejmě směnový mistr, T&T- trade Holding s.r.o. toto nijak nereguluje. Kdo na pracovišti vykonává totožnou činnost jako paní S. a pan B. v době, kdy nemají směnu, netuším, asi na to má Goldfein své pracovníky.“
54. Taktéž z provedených svědeckých výpovědí vyplývá, že to byla společnost Goldfein CZ s.r.o., která ukládala zaměstnancům žalobkyně pokyny k práci. Svědkyně paní S. ve výpovědi uvedla, že „Od firmy Goldfein mě zadali, a já jsem měla na starosti ostatní zaměstnance T&T trade Holding“, svědkyně paní D. H., zaměstnankyně společnosti Goldfein CZ s.r.o., pak ve své výpovědi prohlásila: „Já práci předám paní S., a potom ona tu práci dál těm lidem z T&T, protože tam je problém s jazykovou bariérou. Já jsem to řekla paní S., a ona to potom předala dál těm ostatním.“ Svědkyně paní M. K. ohledně práce paní S. a pana B. nevěděla žádné podrobnosti, neboť jak sama uvedla, byla v kanceláři, do provozu nechodila. O skutečnosti, že žalobkyně své zaměstnance neřídila, svědčí i její vyjádření, že nevěděla o tom, že paní S. byla ze strany společnosti Goldfein CZ s.r.o. jmenována na pozici směnového mistra. Městský soud proto pokládá tvrzení žalobkyně obsažené v žalobě o ukládání pracovních úkolů zaměstnancům paní S. a panu B., založené na subjektivním hodnocení obsahu výpovědí svědkyň H. a K., minimálně za zavádějící a účelové. Naopak s ohledem na obsah správního spisu má soud za to, že skutečná situace odpovídala tomu, co v řízení zjistily správní orgány, tedy že reálně pracovní úkoly ukládali zaměstnancům žalobkyně směnoví mistři společnosti Goldfein CZ s.r.o., prostřednictvím paní S., a tito také řídili pracovní činnost zaměstnanců žalobkyně.
55. Z obsahu správního spisu vyplývá, že pan B. ke dni 30. 9. 2016 ukončil s žalobkyní smluvní vztah (dohodu o provedení práce) a odcestoval z České republiky. K výzvě správního orgánu žalobkyně uvedla, že jí místo pobytu pana B. není známo.
56. Správní orgán dále požádal Ministerstvo vnitra ČR, Odbor azylové a migrační politiky o sdělení,
zda bylo fyzické osobě S. B., státní příslušnost Bulharsko, vydáno

potvrzení o přechodném pobytu na území ČR občana EU, a případně o sdělení jeho adresy přechodného pobytu na území ČR. Dle sdělení Ministerstva vnitra ČR, nebylo možno uvedenou osobu (S. B.) v Cizineckém informačním systému nalézt. Oblastní inspektorát práce v prvostupňovém rozhodnutí vyložil, že nemohl předvolat k podání svědecké výpovědi pana B., aby byla mimo jiné zjištěna jeho úroveň českého jazyka, když o nízké úrovni znalosti českého jazyka u pana B. vypověděli také svědkyně paní S. a paní H.. Správní orgán z tohoto důvodu k vyjádření pana B. v průběhu kontroly zachyceného v protokolu o kontrole přihlédl pouze jako k podpůrnému důkazu, kdy spáchání správního deliktu ve vztahu k tomuto zaměstnanci bylo prokázáno z dalších důkazů (listiny, svědecké výpovědi, vyjádření společnosti Goldfein CZ s.r.o., vyjádření žalobkyně atd.). Městský soud tak neshledal, že by správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházely z protokolu o kontrole jako z неотředitelného důkazu, jak namítala žalobkyně. Z obsahu správního spisu rovněž nevyplývá, že by pan B. v den kontroly na místě vyžadoval přítomnost tlumočníka. Naopak veškeré dokumenty týkající se pracovní činnosti pana B. předložené v průběhu kontroly (dohody o provedení práce, dohody o ukončení dohody o provedení práce, pracovní smlouva) a další dokumenty doložené v rámci správního řízení jsou sepsány pouze v českém jazyce. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 9. 2008, č.j. 1As 28/2008 – 76 „*Správní orgán, který neustanovil účastníkovi řízení tlumočníka za situace, kdy účastník řízení neprohlásil, že neovládá český jazyk, a tato skutečnost nevyplývá ani z obsahu správního spisu, neporušil právo účastníka na přítomnost tlumočníka.*“ Uvedený závěr lze přiměřeně vztáhnout i na osobu v postavení svědka.

57. Soud dospěl k závěru, že správní orgány v řízení opatřily takovou sadu důkazů (protokoly o výslechu svědků, protokol o kontrole, vyjádření společnosti Goldfein CZ s.r.o., vyjádření žalobkyně atd.), která po provedeném zhodnocení v jejich vzájemné souvislosti s ohledem na povahu věci s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že se žalobkyně vytýkaného správního deliktu dopustila, a zároveň neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro posouzení její viny. Správní orgány tak dostaly své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o správním deliktu (§ 3 správního řádu).
58. Soud se plně ztotožnil s právním posouzením činnosti žalobkyně v souvislosti se zaměstnáváním uvedených 2 fyzických osob jako zprostředkováním zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti bez příslušného povolení. Žádné deficity ohledně zjištění, prokázání a vypořádání se s argumenty žalobkyně ze strany správních orgánů soud v tomto směru nenalezl.
59. Ve světle tohoto zjištění je pro vyslovení viny žalobkyně skutečně irelevantní její tvrzení, že pokud by chtěla provádět zprostředkování zaměstnání, uzavřela by příslušný právní vztah jiná společnost (agentura práce T&T- trade Europa s.r.o.), se kterou je žalobkyně spjata osobu jednatele pana T.. Jak správně poznamenal žalovaný, agentura práce musí v případě, že chce přidělovat své zaměstnance k uživateli, splnit mnohem více zákonných podmínek než subjekt, který pronajímá své zaměstnance jako pracovní sílu na základě obchodněprávních smluv. Je tedy otázkou, zda nebylo naopak úmyslem žalobkyně tímto svým chováním obcházet zákon a poskytovat své zaměstnance jinému subjektu za podmínek výrazně jednodušších.
60. Před posouzením námitky, že „*pokuta za správní delikt byla uložena převážně na základě jednoho jediného podkladu, který byl vyhotoven ještě před zahájením řízení o správním*

deliktu“, soud uvádí, že konkrétní vymezení žalobních námitek je pouze na žalobkyni, která žalobní body musí specifikovat jak skutkově, tak právně. Soud přitom zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na zásadě, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.

61. Za této situace soud v obdobně obecné rovině v reakci na uvedenou obecnou námitku konstatuje, že neshledal, že by při určení druhu a výměry trestu správní orgán vycházel z „*jednoho jediného podkladu*“, který žalobkyně ani nspecifikovala. Správní orgány své závěry týkající se uložené sankce přezkoumatelným způsobem zdůvodnili. Opřeli je o úvahy, které byly zachyceny v odůvodnění obou rozhodnutí. Tyto úvahy mají podle přesvědčení soudu dostatečnou oporu ve správním spisu a v provedených důkazech, které správní orgány hodnotily jak jednotlivě tak v jejich vzájemné souvislosti.

VI. Závěr a náklady řízení

62. S ohledem na výše uvedené městský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by způsobovala nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, k níž by musel soud přihlížet z úřední povinnosti.
63. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 30. března 2022

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu