



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobce: **Europa Workintense, spol. s r. o.**, IČO 64942457
sídlem Štěpánská 704/61, Praha 1
zastoupeného advokátem JUDr. Janem Langmeierem
sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2021, č. j. 652/1.30/21-5

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2021, č. j. 652/1.30/21-5, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Jana Langmeiera, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým bylo částečně změněno (ve vztahu k výroku I. A.) a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „**správní**

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

orgán I. stupně“) ze dne 30. 10. 2020, č. j. 9403/9.30/20-16 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce ve výroku **I. A.** uznán vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“), kterého se dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti, neboť na pracovišti provozovny společnosti ATOMO PROJEKT s.r.o. (dále jen „**ATOMO**“), B. 3., 6. 2. Č. H., umožnil Y.G. (dále jen „**pan G.**“, nebo „**cizinec G.**“) výkon závislé práce, a to v období od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018. Práce měla spočívat ve výkonu manipulačních pomocných prací, bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
3. Výrokem **I. B.** byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustil tím, že zastřené zprostředkoval zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, když pronajal pracovní sílu v podobě 53 identifikovaných pracovníků, respektive tyto pracovníky dočasně přidělil k výkonu práce spočívající ve výkonu manipulačních pomocných prací, na pracoviště společnosti ATOMO na výše uvedené adrese, a to na základě rámcové smlouvy ze dne 21. 12. 2018 uzavřené se společností ATOMO, aniž by tyto zaměstnance dočasně přidělil k výkonu práce na základě povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tím porušil § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti v návaznosti na § 60 odst. 1 stejného zákona, a nedodržel tak podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákon o zaměstnanosti.
4. Žalobci byla za přestupky uložena podle § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „**přestupkový zákon**“), pokuta ve výši 1 100 000 Kč a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení.
5. Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí ve výroku **I. A.** tak, že žalobce se uvedeného přestupku dopustil tím, že umožnil výkon nelegální práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, a to konkrétně v rozporu s místem výkonu práce, neboť povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce České republiky-krajskou pobočkou v Příbrami této osobě k výkonu práce pro žalobce se vztahovalo na místo výkonu práce „N. C. 5./1., 2. 0. H., O. 7., 2. 2. O.“. Tím došlo k porušení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 92 odst. 3 písm. b) téhož zákona.

II. Napadené rozhodnutí

6. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve shrnul dosavadní správní řízení. Uvedl, že dne 5. 4. 2019 zahájil správní orgán I. stupně kontrolu na pracovišti společnosti ATOMO, jejímž předmětem byla kontrola dodržování pracovněprávních předpisů o zaměstnanosti. Skutečnosti zjištěné provedenou kontrolou byly shrnuty a zdokumentovány v protokolu o kontrole ze dne 24. 9. 2019. Na základě protokolu o kontrole správní orgán I. stupně zahájil s žalobcem přestupkové řízení, v jehož průběhu žalobce navrhnul důkaz výsledkem svědků, k němuž správní orgán I. stupně nepřistoupil. Po podaném odvolání, v němž žalobce setrval na své argumentaci uplatněné před správním orgánem I. stupně, byl žalobce žalovaným upozorněn na to, že bude upřesněn výrok I. A. Žalobce k tomu uvedl, že byl pan G. ke společnosti ATOMO vyslán na pracovní cestu a nejednalo se o dlouhodobou natož trvalou změnu místa výkonu práce.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

7. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal, že spáchání přestupků žalobcem bylo prokázáno, přičemž správní orgán I. stupně se řádně vypořádal se všemi návrhy a námitkami žalobce. Žalovaný však přistoupil ke změně výroku I. A prvostupňového rozhodnutí tak, aby neobsahoval zjevnou chybu v psaní ve jméně zjištěné osoby. Skutková podstata nebyla dle odvolacího orgánu nijak změněna, neboť došlo pouze ke zpřesnění výroku. Žalovaný dále uvedl, že pan G. byl minimálně od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018 zaměstnancem žalobce a že na pracovišti ATOMO vykonával závislou práci. Připustil přitom, že pan G. byl držitelem povolení k zaměstnání pro žalobce jako zaměstnavatele na druh práce montážní dělník mechanických zařízení na období od 10. 9. 2018 do 8. 12. 2018. Toto povolení jej opravňovalo k výkonu zaměstnání pro hlášeného zaměstnavatele a na stanoveném místě výkonu práce, ale neopravňovalo ho k výkonu práce na kontrolovaném pracovišti. Dle žalovaného tak žalobce i přes nutnou korekci výroku rozhodnutí umožnil panu G. výkon nelegální práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání.
8. Co se týče navrhovaných výsledků, dle žalovaného by jejich provedení bylo nadbytečné a ničeho nového by v projednávané věci nepřinesly. Pan Z., paní N. a pan K., zaměstnanci společnosti ATOMO, poskytli v průběhu kontroly součinnost. Jejich vyjádření jsou zaznamenána v protokolu o kontrole. Náhlému a neočekávanému kontrolnímu úkonu lze kromě toho přiznat zásadní vypovídající hodnotu, jelikož se zmíněné osoby vyjadřovaly v momentu překvapení, a jejich výpověď je tak pravděpodobně založena na pravdě. Kromě toho žalobce neuvedl, z jakých konkrétních důvodů navrhuje výsledky uvedených osob. Možnost žalobce vyjádřit se ke sdělení daných osob nebyla nijak dotčena.
9. K přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti žalovaný zdůraznil, že rozhodným je skutečný charakter vztahu žalobce a společnosti ATOMO. K porušení povinnosti přitom může docházet nejen jednáním, které je zjevně v rozporu se zákonem, ale i jednáním, kterým je zákon obcházen. Žalovaný stejně jako správní orgán I. stupně shledal, že žalobce vystupoval jako agentura práce, jelikož dodával své zaměstnance na pracoviště na základě spolupráce se společností ATOMO. Dle žalovaného bylo prokázáno, že žalobce osoby specifikované ve výroku I. B. pronajal jako pracovní sílu společnosti ATOMO. Nejsou přitom důvodné pochybnosti o tom, že vztah žalobce a společnosti ATOMO nenaplňoval smysl zhotovení díla ani poskytnutí jiné služby, než bylo dodání pracovníků na pracoviště. Správní orgán I. stupně dle žalovaného průkazně popsal charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, čímž vyvrátil tvrzení žalobce o realizaci smlouvy o dílo. Žalobcem nově předložené fotografie jeho pracovníka byly bez časového a místního označení, proto nebyly způsobilé ničeho prokázat, natož pak zvrátit závěry správního orgánu I. stupně.
10. K uloženému trestu žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena při spodní hranici a odpovídá okolnostem daného případu a není nepřiměřená majetkovým poměrům žalobce. Uložená pokuta může dle žalovaného sice přispět ke zhoršení finanční situace žalobce, nicméně není likvidační.

III. Žaloba

11. Žalobce v podané žalobě namítal, že se žalovaný zcela opomenul vypořádat s jeho tvrzením ve vyjádření ze dne 27. 4. 2021. V předmětném vyjádření žalobce uvedl, že pan G. byl toliko vyslán na pracovní cestu v období od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018 a nejednalo se o změnu místa výkonu práce. Dle žalobce je toto vyslání třeba považovat za pracovní

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

cestu a nikoliv za výkon nelegální práce. Žalobce k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 16, a vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí, k nimž se žalovaný nevyjádřil. Žalobce dodal, že cestovní příkaz byl správnímu orgánu I. stupně předložen.

12. Žalobce se dále vyjádřil k původnímu znění výroku I. A., když uvedl, že se nedopustil žádného pochybení, pokud uzavřel s panem G. dohodu o pracovní činnosti namísto pracovní smlouvy. Pracovní povolení se dle jeho tvrzení vztahuje i na uvedenou dohodu. Žalobce kromě toho uzavření pracovního poměru s panem G. oznámil příslušnému úřadu práce sdělením o nástupu cizince ze dne 30. 11. 2018. Žalobce dále namítal, že se měl údajného přestupku dopustit ve dnech 26. 11. 2018 až 30. 11. 2018, tedy méně než 5 pracovních dnů. I k této skutečnosti mělo být přihlédnuto.
13. Dále žalobce namítal, že nebyly vypořádány jeho námitky ohledně neprovedení výsledku pana Z., vedoucího výroby, paní N., asistentky jednatele a personalistky, tedy zaměstnanců společnosti ATOMO, a pana K. (za přítomnosti paní M.), jednatelů společnosti ATOMO. Výslech těchto osob by mohl objasnit předmětnou věc a vyvrátit mylné závěry správních orgánů. Správní orgány z vyjádření uvedených osob vycházely, přestože správně měly být tyto osoby vyslechnuty za účasti žalobce. Žalobce by měl možnost se k jejich výpovědím vyjádřit (taková možnost žalobci zůstala), ale zároveň jim klást otázky.
14. Žalobce dále namítal, že závěry správních orgánů o zastřeném agenturním zaměstnávání jsou pouze spekulativní. Žalobce uvedl, že měl se společností ATOMO uzavřenou rámcovou smlouvu o dílo ze dne 21. 12. 2018, jejímž předmětem byly pomocné a dokončovací práce, balení a čištění materiálu, přebírání palet, příprava palet a klecí. Žalobce nesouhlasil s tvrzením správního orgánu I. stupně, že takto vymezený předmět smlouvy není považován za specifický závazek. Podmínky jednotlivých objednávek byly specifikovány v objednávkách, které ale správní orgány nijak nezohlednily. Správní orgán I. stupně dle žalobce v podstatě odmítl vzít jako důkaz rámcovou smlouvu. Skutečnost, že správní orgán I. stupně pouze konstatoval, že jsou ujednání rámcové smlouvy nedostatečná a k důkazu nebude přihlížet, považuje žalobce za porušení práva na spravedlivý proces. K uvedenému se nevyjádřil ani žalovaný.
15. Žalobce dále považoval za nesprávné tvrzení, že zaměstnancům přiděloval práci směnový mistr společnosti ATOMO. Dle žalobce by jedna osoba nezvládla přidělovat práci tolika osobám a navíc se jedná pouze o tvrzení pana Z., jehož výslech navrhnul žalobce opakovat. Dle žalobce bylo provádění díla koordinováno prostřednictvím manažerů a pověřených zaměstnanců. Společnost ATOMO neměla nijak možnost určovat počet zaměstnanců, kteří se na provedení díla podíleli. Ze strany pracovníků a mistrů společnosti ATOMO nedocházelo k udělování pokynů či jinému řízení zaměstnanců žalobce a tudíž jsou závěry správních orgánů mylné. Žalobce uvedl, že předložil fotografie, na kterých jsou zachyceni zaměstnanci při plnění díla, které odpovídá požadavkům rámcové smlouvy. Žalovaný ale konstatoval, že jsou bez časového a místního určení a tedy nezpůsobilé něco prokázat, aniž by vyzval žalobce k upřesnění skutečností.
16. Správní orgán I. stupně dle žalobce nevzal v potaz ani vyjádření paní M., administrativní pracovnice žalobce, ze dne 11. 7. 2019. Kdyby tak učinil, musel by dospět k závěru, že práci zmíněným osobám přiděloval pan K. (dříve K.) a nikoliv pracovníci společnosti ATOMO. Žalobce rovněž navrhnul výslech pana K., který fakticky zaměstnance řídil

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

a přiděloval jim práci. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhnul zrušení napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a spáchání přestupků bylo žalobci prokázáno. Jelikož jsou žalobní námitky obdobné těm odvolacím, odkázal na napadené rozhodnutí.
18. Žalovaný nepopřel, že cizinci mohou být vysláni na pracovní cestu, uvedl ale, že v rozhodnutí dostatečně vysvětlil, proč se v případě pana G. nemohlo jednat o pracovní cestu. Dle žalovaného nelze odhlédnout od toho, že od počátku pracovněprávního vztahu po dobu platnosti povolení k zaměstnání pracoval pan G. mimo jemu povolené místo. Dle žalovaného se nemohlo jednat o dočasný výkon práce mimo pravidelné pracoviště, resp. o dočasnou změnu místa výkonu práce. Žalovaný poukázal na věc vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 10 Ad 9/2021, z níž vyplývá, že pan G. na kontrolovaném pracovišti pracoval i v březnu a dubnu 2019.
19. Žalovaný uvedl, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal s důkazními návrhy, jakož i s použitelností shromážděných podkladů rozhodnutí. Žalobce přitom ani v podané žalobě neuvedl, jaké konkrétní skutkové okolnosti by měly být provedenými výsledky vyvráceny. Žalovaný proto navrhnul zamítnutí žaloby.

V. Replika žalobce

20. V replice k vyjádření žalovaného žalobce upozornil, že dle výkazu docházky byl pan G. na kontrolovaném pracovišti pouze od 26. 11. 2018 do 28. 11. 2018, tedy tři kalendářní dny, přičemž se nejedná o období od počátku pracovního vztahu po celou dobu platnosti povolení k zaměstnání. Dle žalobce nelze považovat tři kalendářní dny za trvalou změnu výkonu práce. Věc vedená pod sp. zn. 10 Ad 9/2021 pak pro projednávanou věc není relevantní. Kontrolované období v projednávané věci je od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018, nikoliv období března a dubna roku 2019.
21. Žalobce též zdůraznil, že konkretizoval, že výpověď zmíněných osob by potvrdila skutečnost, že smluvní vztah mezi žalobcem a společností ATOMO probíhal v intencích uzavřené rámcové smlouvy. Správnímu orgánu I. stupně nic nebránilo vyzvat žalobce, aby svůj návrh na výslech svědků doplnil a vyjádřil se k tomu, co jimi má být prokázáno. Žalobce uvedl, že na jednu stranu žalovaný uvádí, že neví, čeho by chtěl žalobce výsledky svědků prokázat, na druhou stranu přiznává jejich vysvětlení značnou důkazní sílu. Žalobce byl postupem správních orgánů zkrácen na svých právech, neboť výsledky by mohly vyvrátit skutečnosti, které žalovaný považoval za nesporné.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
23. V souladu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly z níže uvedených důvodů splněny podmínky.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

24. Soud vycházel z následující právní úpravy.
25. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti „(c)izinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.“
26. Podle § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti „(p)ovolení k zaměstnání obsahuje místo výkonu práce.“
27. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti „(p)ro účely tohoto zákona se rozumí nelegální práci práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.“
28. Podle § 93 zákona o zaměstnanosti „(c)izinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.“
29. Podle § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v rozhodném znění (dále jen „zákoník práce“), se pracovní cestou rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Zaměstnavatel může vyslat zaměstnance na dobu nezbytné potřeby na pracovní cestu jen na základě dohody s ním. Zaměstnanec na pracovní cestě koná práci podle pokynů vedoucího zaměstnance, který ho na pracovní cestu vyslal.
30. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti „(p)rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“
31. Na úvod je vhodné uvést, že obdobnou věcí se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 10 Ad 9/2021 - 62. Věc sp. zn. 10 Ad/2021 se netýkala žalobce, ale jednoho z jeho subdodavatelů a vztahovala se rovněž k výkonu nelegální práce na pracovišti společnosti ATOMO. Ve stěžejních ohledech je náhled zdejšího soudu v projednávané věci obdobný jako v uvedené věci, soud z ní proto v podstatné míře vychází, jakkoli z níže uvedených důvodů musel přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí.
32. Soud se nejdříve zabýval tvrzením žalobce, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné co do nedostatečného vypořádání se s jeho námitkami uvedenými ve vyjádření ze dne 27. 4. 2021. Žalobce namítal, že se žalovaný nezabýval jeho tvrzením ohledně pracovní cesty pana G., kdy nepřihlédl k doloženým cestovním příkazům dokládajícím, že se nejednalo o faktickou změnu místa výkonu práce, ale o pracovní cestu.
33. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně vůbec přezkoumat. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, „není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.“

34. Zdejší soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval právě i námitkou žalobce týkající se nesplnění znaků pracovní cesty cizince G. Napadené rozhodnutí je jako celek přezkoumatelné, neboť je zjevné, z jakého důvodu žalovaný shledal, že se žalobce dopustil výše uvedených přestupků. Tyto důvody mohl soud níže přezkoumat. Žalovaný se vypořádal též s důkazními návrhy žalobce (srov. níže).
35. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
36. Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami ze dne 13. 8. 2019 bylo cizinci G. vydáno povolení k zaměstnání u žalobce s místem výkonu N. C. 5./1., 2. O. H. a O. 7., 2. 2. O., na dobu od 10. 9. 2018 do 8. 12. 2018. Dne 12. 9. 2019 byla mezi žalobcem a panem G. uzavřena dohoda o pracovní činnosti na dobu od 13. 9. 2018 do 8. 12. 2018. Tato dohoda byla ukončena dohodou ke dni 30. 11. 2018. Dle cestovního příkazu ze dne 23. 11. 2018 byl pan G. v období od 26. 11. 2018 do 28. 11. 2018 vyslán na pracovní cestu na místo B.
37. Společnost ATOMO měla s žalobcem uzavřenou rámcovou smlouvu ze dne 13. 12. 2017 (a následně znovu ze dne 21. 12. 2018), na jejímž základě objednávala pomocné a dokončovací práce, balení a čištění materiálu, přepírání palet, přípravu palet a klecí, přičemž v příloze 1 byl stanoven ceník za jednotlivé díly (např. vykládání dílů z palety 5 Kč/ks). Dne 17. 4. 2019 uzavřely strany dodatek k rámcové smlouvě, dle něž byl žalobce oprávněn provádět dílo jak svými zaměstnanci, tak prostřednictvím subdodavatele. Práce byly na jednotlivé měsíce objednávány společností ATOMO na základě jednotlivých objednávek, ve kterých byly práce konkretizovány: kupříkladu v objednávce za měsíc listopad 2018 jsou vymezeny jednotlivé pomocné práce a množství dílů (např. čištění dílů 17 722 ks), čemuž pak odpovídal i soupis provedených prací. Kromě toho se ve správním spise nachází též smlouva o výpůjčce mezi společností ATOMO a žalobcem ze dne 18. 12. 2017, v níž se ATOMO zavázalo žalobci bezplatně půjčit věci – pracovní zařízení, která jsou specifikována v příloze 1 smlouvy (vysokotlaký čistič, paletový vozík, zavážecí vozík...).
38. Ze spisu též vyplývá, že žalobce později objednával „poskytování služeb“ od společnosti ALLBAUTECH s.r.o. na pracoviště Ú. 3., B. od 1. 2. do 28. 2. 2019, od 1. 3. 2019 do 31. 3. 2019, od 1. 4. 2019 do 30. 4. 2019 a dále od společnosti Kinger Logistic s.r.o. od 19. 2. 2019 do 28. 2. 2019, od 1. 1. 2019 do 31. 3. 2019 a od 1. 4. 2019 do 30. 4. 2019. Práce měly být vykonávány dle dílčích ústních objednávek.
39. Dne 5. 4. 2019 bylo inspektory správního orgánu I. stupně na adrese B. 3., 6. 2. Č. H., mj. zjištěno, že zde cizinec G. prováděl přípravné dělnické práce s kovodíly. Dále na stejné adrese vykonávalo práci 53 (včetně cizince G.) cizinců identifikovaných ve výroku I. B.
40. Správní orgán I. stupně vyzval dne 4. 6. 2019 (a znovu 14. 6. 2019) žalobce k doložení evidence přítomnosti těchto osob na pracovišti ATOMO od 1. 11. 2018 do 5. 4. 2019. Žalobce doložil docházku těchto osob. Zmocněnkyně žalobce paní M. potvrdila, že tito

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

cizinci pracovali v B. a práci vykonávají pro žalobce. Pracovní doba je kontrolována pověřenou osobou na pracovišti. Každé pondělí jezdí na pracoviště pan K. (dříve K.), manažer. Ten přebírá od společnosti ATOMO objednávky, zaúkoluje pověřenou osobu, která zároveň vede a dozoruje evidenci pracovní docházky. V pátek po obědě jezdí na pracoviště opět pan K. zkontrolovat dílo, případné závady a reklamace. Dle zmocněnkyně odpovídá za práci zaměstnanců pan K.

41. Při kontrole poskytl součinnost dle § 8 písm. f) kontrolního řádu za společnost ATOMO vedoucí výroby L. Z. Ten uvedl, že práci přiděluje směnový mistr, vedoucí úseku, technolog. Pracovní dobu mají pracovníci všichni stejnou (6:00 – 14:15, 14:15 – 22:30), ať se jedná o kmenové zaměstnance, agenturní zaměstnance nebo na práce na základě smlouvy o dílo. To potvrdila i personalistka společnosti N. Za společnost ATOMO poskytl součinnost dne 25. 7. 2019 i jednatel Ing. P. K. (za přítomnosti druhé jednatelky Mgr. J. M., Ph.D.), který definoval předmět podnikání společnosti (předpovrchová úprava kovů, tepelné zpracování kovů, odlakování, žihání, tryskání, balotínování, odrezování) a náplň práce manipulačního dělníka. Uvedl, že předmět podnikání zabezpečují svými zaměstnanci a následně agenturními zaměstnanci a doplňují dle časových potřeb vykonání zakázek zaměstnanci jiných subjektů na základě smlouvy o dílo. Dále potvrdil, že v kontrolovaném období společnost s žalobcem spolupracovala. Společnost si ale vědoma toho, že žalobce zajišťuje objednávky subdodávkou. Podle jednatele práci zadávají zaměstnancům předáci, ti ji i kontrolují. Předákům zadává práci vedoucí provozu nebo směnový mistr. Směnoví mistři na své směně dohlíží na celý výrobní proces a manuálně se podílí na výrobě. V případě nějakého problému ho řeší s předákem, pokud je přítomen.
42. Proti kontrolnímu protokolu podal žalobce dne 11. 10. 2019 námitky. Ty zamítl správní orgán I. stupně dne 23. 10. 2019. Nepřisvědčil ani pozdější argumentaci žalobce v průběhu řízení o přestupku. V rámci odvolání žalobce doložil ještě fotografie, na kterých jsou zachyceny osoby ve vestách s názvem žalobce, mající provádět dílo. Fotografie neobsahují místní a časové označení. Žalobce k fotografiím uvedl, že fotografie vyvrací tvrzení o zastřeném agenturním zaměstnávání a že v případě potřeby může doložit další fotografie na podporu svých tvrzení.
43. Ze správního spisu tedy vyplynulo, že podnikatelem, který na místě v B. vlastnil výrobní prostory a v nich zajišťoval své zakázky, byla společnost ATOMO (dle smlouvy založené ve spise společnost ATOMO jako vlastník pronajala dne 21. 12. 2018 žalobci část nebytových prostor v místě v B.). Společnost ATOMO s žalobcem uzavřela dne 13. 12. 2017 a znovu dne 21. 12. 2018 rámcovou smlouvu na dodávky služeb „pomocné a dokončovací práce, balení a čištění materiálu, přebírání palet, příprava palet a klecí“. Mezi žalobcem a společností ATOMO existoval smluvní vztah, na jehož základě pomocné práce vykonávali zaměstnanci žalobce. Jak bude níže vysvětleno, z podkladů ale vyplývá, že žalobce poskytl toliko pracovní sílu pro společnost ATOMO, která si tyto práce objednala, s jejich výsledky disponovala a dále s nimi podnikala.
44. Soud předesílá, že se pro nadbytečnost nezabýval námitkou žalobce, že zaměstnávat cizince na dohodu o pracovní činnosti je v souladu se zákonem, neboť tato námitka se stala bezpředmětnou následkem změny výroku I. A. prvostupňového rozhodnutí dle napadeného rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

45. Mezi stranami je v prvé řadě sporné to, zda správní orgány správně posoudily faktický výkon práce pana G. (B.) jako rozporný s místem určeným v povolení k zaměstnání (H., O.).
46. K otázce vyslání cizince na pracovní cestu soud uvádí následující. Podle § 93 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 42 odst. 1 zákoníku práce lze cizince, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, vyslat na pracovní cestu, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce. Pracovní cesta musí být časově omezená a zaměstnavatel může zaměstnance vyslat pouze na dobu nezbytné potřeby. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46, na který žalobce odkazoval, judikoval, že „*cizince pracujícího na základě povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) lze vyslat na pracovní cestu. Takový výkon práce mimo sjednané (a povolené) místo výkonu práce, nelze bez dalšího považovat za práci v rozporu s platným povolením k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu ale musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce z roku 2006) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce*“.
47. Cizinec G. měl být dle cestovního příkazu na pracovní cestu vyslán v období od 26. 11. 2018 do 28. 11. 2018. Pracovní cesta měla sice jasně ohraničenou dobu trvání, když maximální doba trvání pracovní cesty není žádnými právními předpisy omezena. Při posuzování obsahové náplně pracovní cesty cizince je však třeba posuzovat zvláště skutkové okolnosti každého jednotlivého případu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, č. j. 6 As 37/2013 - 39). Z docházkového listu pana G. vyplývá, že práci v B. vykonával právě v tyto dny, tj. 26., 27. a 28. 11. 2018. Soud pro úplnost podotýká, že za listopad 2018 byly doloženy dva výkazy docházky zaměstnanců; dle jednoho pan G. pracoval ve dnech 26. 11. – 28. 11. 2018, dle druhé docházky měl pracovat ve dnech 22. 11. – 23. 11. 2018 a 26. 11. – 28. 11. 2018. Dle žalobce vznikla při přepisování docházky administrativní chyba. Jelikož žalovaný shledal žalobce vinným za to, že umožnil panu G. výkon práce ve dnech 26. - 30. 11. 2018, nebral soud tvrzenou chybnou docházku v potaz.
48. Co se týče samotného posouzení toho, zda se v případě cizince G. jednalo skutečně o pracovní cestu, či změnu místa výkonu práce, uvádí soud následující. Pracovní cesta je v zákoníku práce systematicky zařazena mezi změny obsahu pracovního poměru, konkrétně znamená změnu místa práce. Právní předpisy (§ 42 zákoníku práce a § 93 zákona o zaměstnanosti) definici pracovní cesty vymezují neurčitě, jejími zásadními znaky jsou dočasnost, doba nezbytné potřeby a v případě cizince i to, aby povaha odpovídala povolené práci.
49. V projednávané věci je naplněna povaha vykonávané práce (povolený, resp. sjednaný druh práce nepochybně odpovídá i povaze práce vykonávané na místě kontroly) a zdánlivě i dočasnost vyslání. Sporné je naplnění podmínky doby nezbytné potřeby vyslání zaměstnance. Tento znak vymezuje, že zaměstnanec je na pracovní cestu vyslán pouze za účelem splnění potřebného úkolu pro zaměstnavatele. V praxi se nejčastěji může jednat o situace, kdy je např. vyslán montážní technik, aby u zákazníka „oživil“ dodávaný stroj. Doba dočasnosti i doba nezbytné potřeby v těchto případech bude vymezena splněním vytýčeného úkolu. Soud přitom musí v této souvislosti učinit poznámku, že v napadeném rozhodnutí formálně vzato postrádá posouzení toho, zda tvrzené provozní potřeby žalobce skutečně odůvodňovaly vyslání cizince G. na pracovní cestu.
50. Obdobně jako ve věci řešené pod sp. zn. 10 Ad 9/2021 je ovšem soud toho názoru, že je nutné přihlédnout i k celkovým okolnostem věci, které vyplývají ze správního spisu, a

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celku, tj. především ke skutečnosti, že žalobce byl, stejně jako 53 dalších pracovníků podle přesvědčení soudu vyslán jako pracovní síla pro společnost ATOMO. Jakkoli měl pan G. vystaven cestovní příkaz, o pracovní cestu se materiálně jednat nemuselo – pokud byl žalobcem vyslán jako pracovní síla, v pravém slova smyslu neplnil úkol pro žalobce, jak by odpovídalo § 42 zákoníku práce (v podrobnostech pak viz argumentaci soudu k druhému vytýkanému přestupku). Zároveň soud předesílá, že jako rozhodující nelze nutně vnímat jen délku pracovní cesty (mělo jít nejvýše o pět pracovních dnů, viz níže), ale především charakter výkonu práce a charakter vyslání žalobce na pracoviště společnosti ATOMO. Jestliže soud níže dospívá k závěru, že žalobce společnosti ATOMO nezhotovoval dílo, nýbrž poskytoval pracovní sílu, lze v obecné rovině odvodit, že pan G. nemohl být vyslán na pracovní cestu, protože zde fakticky neplnil úkoly pro žalobce, ale právě pro společnost ATOMO. Pokud mu žalobce přesně takový výkon práce umožnil, dopustil se předmětného přestupku.

51. Pro takový závěr přitom jistě mohou svědčit i zjištění týkající se jiných než ve výroku vymezených období, kdy měl pan G. v B. pracovat. V tomto ohledu soud přisvědčuje argumentaci ve vyjádření žalovaného k žalobě. Pan G. totiž vykonával totožnou činnost u společnosti ATOMO například i v březnu a dubnu 2019 jako zaměstnanec subdodavatele žalobce, což vyplývá z rozsudku ve věci sp. zn. 10 Ad 9/2021 či samotného odhalení v den kontroly, kdy byl zjištěn i tento pracovník. Jakkoli správní orgány jako rozhodné období v této věci stanovily dny 26. – 30. 11. 2018, kontrolní činnost v provozovně v B. byla zaměřena komplexně. Pro dokreslení věci lze proto nepochybně přihlížet i k jiným obdobím, přičemž nelze samozřejmě přehlížet ani to, že podklady k činnosti uvedeného pracovníka v březnu a dubnu 2019 jsou obsaženy i ve správním spisu nyní posuzované věci.
52. Zároveň soud ovšem nemohl pominout, že se žalovaný délkou působení cizince na pracovišti společnosti ATOMO v napadeném rozhodnutí vlastně blíže nezabýval, automaticky vycházel z toho, že pan G. vykonával práci v místě, které neměl rozhodnutím úřadu práce povoleno. Na dlouhodobost působení tohoto cizince v B. žalovaný poukazuje až ve vyjádření k žalobě, jímž ovšem nelze „dohánět“ odůvodnění správního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Důležitost této otázky přitom vyvstává ze skutečnosti, že jak ze správního spisu, tak i vyjádření stran vyplývají nejasnosti, pokud jde o přesnou délku výkonu práce pana G. v B. v období listopadu 2018. Z podkladů ve správním spise – cestovního příkazu či evidence docházky – vyplývá, že cizinec G. tři pracovní dny vykonával práci v B. (přestože se jeho povolení k zaměstnání vztahovalo na místo výkonu práce N. C. 5./1., 2. O. H., O. 7., 2. 2. O.), žalobce byl ale – i po změně výroku I. A žalovaným – shledán vinným tím, že umožnil výkon nelegální práce panu G. po dobu od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018, tj. 5 pracovních dnů.
53. Tento nesoulad zřejmě vychází z toho, že správní orgán I. stupně shledal žalobce vinným tím, že v období od 26. 11. 2018 do 30. 11. 2018 umožnil cizinci G. výkon závislé práce bez povolení k zaměstnání. Byl toho názoru, že žalobce měl povinnost s cizincem G. uzavřít pracovní smlouvu a nikoliv pouze dohodu o pracovní činnosti, jež byla ukončena právě až ke dni 30. 11. 2018. Žalovaný nicméně výrok I. A. upravil tak, že žalobce umožnil cizinci G. výkon závislé práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, a to konkrétně v rozporu s místem výkonu práce. Změnu doby trvání vytýkaného jednání ale v rámci změny výroku již neučinil. To ovšem také znamená, že se žalovaný nezabýval

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

možným dopadem jím provedené změny výroku z pohledu posouzení délky (dlouhodobosti) výkonu práce cizince v B., stejně tak k této skutečnosti žalovaný nemohl přihlídnout při ukládání správního trestu.

54. Popis skutku ve výroku I. A. tak nemá oporu ve správním spise, neboť dle podkladů vykonával cizinec G. práci v B. pouze od 26. – 28. 11. 2018, nikoliv až do 30. 11. 2018 (ve výroku I. B je pak uvedeno období 26. – 28. 11. 2018). Pokud měl žalovaný za to, že žalobce pracoval v B. i ve dnech 29. a 30. 11. 2018, své závěry v napadeném rozhodnutí nijak neodůvodnil. Zároveň soud dodává, že vyjasnění nepřináší ani tvrzení žalobce, který na jednu stranu v žalobě i replice vychází z toho, že kontrolované období bylo ve dnech 26. – 30. 11. 2018, současně však, konkrétně v replice, specificky upozorňuje na to, že pan G. vykonával práci v provozovně v B. jen ve dnech 26. – 28. 11. 2018. Jakkoli tuto připomínku žalobce činí v návaznosti na argumentaci žalovaného delším obdobím působení pana G. v B., je zřejmé, že o skutkovém stavu (pokud jde o časové určení skutku) existují zřejmé pochybnosti. Časové určení skutku uvedené ve výroku I. A tak nemá oporu ve správním spise, resp. je s ním v rozporu.
55. Jedná se přitom o vadu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Nejde zde jen o dílčí pochybení, neboť jde o vadu výroku, a to dokonce v situaci, kdy tato vada představuje součást popisu skutku, jehož se měl žalobce dopustit. Na popis skutku je ovšem nutné klást zvýšené nároky, např. i z hlediska zásady *ne bis in idem*. Nelze rovněž přehlížet ani možnost zohlednění této skutečnosti při úvahách o dlouhodobosti výkonu práce cizince v předmětné provozovně (a její relevanci pro vypořádání souvisejících námitek žalobce) či ohledně výše trestu, které soud nemůže bez dalšího předjímat. Žalovaný se ostatně celkovou délkou působení cizince v B. z tohoto hlediska blíže nezabýval, proto je žádoucí, aby v dalším řízení zohlednil i tuto otázku. Je tomu tak zvláště v situaci, kdy se žalobce právě zohlednění krátké délky působení pana G. v B. ve své žalobě domáhá. Zároveň se zde nejedná ani o dílčí formulační nepřesnost (nepřezkoumatelnost) či zjevný omyl v psaní, který by mohl být překlenutelný v odůvodnění – to k tomu ostatně ničeho neuvádí (*a contrario* např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72).
56. To ovšem zdejšímu soudu nebrání zabývat se námitkami, jež se váží k druhému z přestupků, a to podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl žalobce dopustit skutkem vymezeným ve výroku I. B prvostupňového rozhodnutí.
57. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti „(p)ro účely tohoto zákona se rozumí zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).“
58. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti „(z)prostředkováním zaměstnání se 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.“
59. Podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti „(p)rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).“
60. Všech 53 cizinců označených ve skutku I. B., tj. mezi nimi i cizinec G., v kontrolovaném období byli sice zaměstnanci žalobce, avšak na místě v B. v konečném důsledku prováděli

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

práce určené pro společnost ATOMO. Jednání žalobce dle soudu naplnilo znaky 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, tedy zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Dle zjištěného skutkového stavu žalobce přenechal své zaměstnance (zaměstnance svých subdodavatelů) k výkonu jiné osobě, která v konečném důsledku dohlížela na jejich práci. Touto optikou pak samozřejmě není rozhodné, na základě jakých formálních podkladů byli tito pracovníci do provozovny společnosti ATOMO vysláni. Podstatou vyslání zde totiž bylo využití jejich práce pro potřeby společnosti ATOMO.

61. Rozhodující není ani existence rámcové smlouvy, pokud je faktický obsah smluvního vztahu jiný a obsahu smlouvy způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců neodpovídá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, č. j. 4 Ads 349/2021 - 53). Soud zde poukazuje i na důležitou zásadu volného hodnocení důkazů, která je vyjádřena v § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „**správní řád**“). Správní orgán I. stupně přitom smluvní dokumenty nepominul, naopak zdůvodnil, jakým způsobem na ně nahlížel a že jim vzhledem ke všem důkazům a skutečnostem přikládal nižší důkazní hodnotu (to je přitom podstatou hodnocení důkazů, v žádném případě v tom nelze spatřovat porušení práva na spravedlivý proces). Žalovaný pak akcentoval zjištění skutečného, nikoli formálního stavu věci, je tedy zřejmé, že tím reagoval i na argumentaci existencí rámcové smlouvy apod.
62. Ke specifikům agenturního zaměstnávání se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28, v němž uvedl, že „*základním rozlišovacím znakem mezi pronájem 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.*“ V rozsudku ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 177/2016 - 14, pak Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že se jedná o specifický druh výkonu závislé práce, který se odlišuje od klasického pracovního poměru, neboť do vztahu zaměstnance a zaměstnavatele vstupuje další subjekt. Po právní stránce je pracovník zaměstnancem agentury práce, ale fakticky sjednanou práci vykonává u uživatele. Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykrývat v čase se měnící potřebu pracovní síly.
63. Zdejší soud má za to, že v posuzované věci žalobce vystupoval materiálně právě jako agentura práce, neboť fakticky přiděloval své zaměstnance k výkonu práce u společnosti ATOMO. Zjevným koncovým odběratelem prací s kovodíly byla společnost ATOMO, která v místě B. poptávala po svém dodavateli, žalobci, nasmlouvané práce, jejichž realizaci nebyla tato společnost schopna zajistit prostřednictvím zaměstnanců svých a dalších subjektů. Z podkladů přitom vyplynulo, že práci těchto cizinců řídila v konečném důsledku právě společnost ATOMO.
64. K tomuto závěru dospěl zdejší soud po zhodnocení způsobu výkonu práce zaměstnanců žalobce, kteří pracovali ve směnném provozu a vykonávali pomocné práce na pracovišti společnosti ATOMO. Pomocné a manipulační práce prováděli s materiálem a na strojích ve vlastnictví společnosti ATOMO (viz též smlouva o výpůjčce). Byli tak fakticky zařazení do výrobního procesu této společnosti (bez ohledu na to, jestli měli případně vyčleněno dílčí pracoviště – ze záznamu o zjištěních na místě nadto vyplývá, že zde kontrolní

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

pracovníci žádné oddělení pracoviště neshledali). Na pracovišti ATOMO kromě toho stejným způsobem pracovali zaměstnanci jiných společností, včetně zaměstnanců žalobce, a také společnosti ATOMO (způsob zapojení do výrobního procesu se u nich dle zjištění kontroly fakticky nijak nelišil). Jak bylo výše uvedeno, práce byla v konečném důsledku zadávána ze strany společnosti ATOMO. To potvrdil i pan Z., vedoucí výroby, který uvedl, že práci zaměstnancům přiděluje směnový mistr, ten jejich práci i kontroluje. Práce byla také kontrolována technologem, kvalifikárem a vedoucím úseku, tj. zaměstnanci společnosti ATOMO. Skutečnost, že na práci zaměstnanců žalobce dohlíželi předáci jednotlivých subjektů, jak namítal žalobce a jak uváděli jednatele společnosti ATOMO, na výše uvedené podstatě jednání žalobce (způsobu výkonu práce jeho zaměstnanců) nic nemění, neboť se jednalo pouze o organizační opatření při vedení zaměstnanců žalobce. Ostatně i Ing. K. fakticky uvedl, že konečná odpovědnost leží na směnových mistrech ATOMA, neboť uvedl, že ti zadávají úkoly jednotlivým předákům. Tito předáci tak nepředstavovali nezávislé prostředníky, kteří by samostatně (tj. nezávisle a za žalobce) řídili celkovou činnost řadových pracovníků žalobce – fakticky měli jen konkretizovat zadání vedoucích pracovníků ATOMA, přičemž finální kontrolu prováděli zaměstnanci této společnosti.

65. Popsaný způsob výkonu práce zaměstnanců se tak prakticky ve všech aspektech jeví jako přidělení těchto zaměstnanců společnosti ATOMO, nikoli jako samostatné zhotovení díla žalobcem prostřednictvím jeho pracovníků, neboť typickým rysem smlouvy o dílo je, že zhotovitel si obstará veškeré zdroje k provedení díla (tj. nejen pracovníky), ale také materiál, stroje a veškeré potřebné vybavení. Náklady na obstarání potřebných zdrojů jsou tedy rizikem zhotovitele. V posuzované věci však žalobce toto riziko nenesl, a nebylo tudíž možné na jeho činnost po zohlednění veškerých relevantních okolností nahlížet jako na plnění smlouvy o dílo. Zdejší soud nepopírá, že smluvně lze mezi zhotovitelem díla a objednatelem upravit způsob obstarání díla, který se tak může lišit od běžného průběhu vytvoření díla, při kterém zhotovitel obstará veškeré potřebné zdroje. V posuzované věci však ze souhrnu zjištěných skutečností vyplývá, že podstata činnosti žalobce spočívala nikoli v plnění smlouvy o dílo, ale v dlouhodobém a soustavném poskytování pracovníků společnosti ATOMO za účelem výkonu pomocných prací při předpovrchové úpravě kovů a tepelném zpracování kovů (obdobně již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 Ads 349/2021 - 53) Ony pomocné práce, jak vyplývá z výše uvedeného, přitom spočívaly v ryze mechanických činnostech (čištění, balení a vykládání) v množství tisíců kusů jednotlivých dílů, přičemž zaměstnanci společnosti ATOMO a další pracovníci pak na tyto činnosti z povahy věci přímo navazovali.
66. Přestože je žalobce formálně i agenturou práce podle § 58 a násl. zákona o zaměstnanosti, v daném případě takto fakticky nevystupoval a tedy neplnil podmínky dané zákonem o zaměstnanosti pro zprostředkování zaměstnání, čímž se dopustil zastřehého zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Správní orgány postupovaly správně, když žalobce uznaly vinným z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
67. Soud proto tyto námitky neshledal důvodnými.
68. Soud dále posoudil námitku žalobce, že ve správním řízení nebyly znovu provedeny výslechy zaměstnanců společnosti ATOMO, konkrétně vedoucího výroby pana Z., asistentky jednatele a personalistky této společnosti paní N. a jeho jednatele Ing. K. (výslech byl proveden v přítomnosti druhé jednatelky Mgr. M., Ph.D.). Při kontrole bylo

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

v rámci poskytování součinností dle § 8 písm. f) kontrolního řádu získáno vyjádření těchto osob. Žalobce podal námitky proti kontrolním zjištěním, v nichž mj. navrhl výslech těchto osob z toho důvodu, aby jim mohl klást otázky (námitky zamítl správní orgán I. stupně). Výslech těchto osob, společně s výsledkem svého manažera pana K. (dříve K.) žalobce navrhoval též ve vyjádření k dokazování z 30. 6. 2020; ve vyjádření k podkladům rozhodnutí z 29. 9. a 8. 10. 2020 tento návrh, již bez pana K., zopakoval. Ani v jednom případě ale žalobce neuvedl, co konkrétně chtěl navrhovanými výsledky prokázat (a v čem konkrétně tedy zpochybňuje součinnostní výpovědi již vyslechnutých osob). Poukazoval na to, že by měl být řádně zjištěn skutkový stav a že by měl mít možnost klást svědkům otázky.

69. Správní orgán I. stupně se s těmito všemi důkazními návrhy vypořádal na str. 13 – 14 svého rozhodnutí, a to tím způsobem, že navržené svědecké výpovědi by byly nadbytečné, jelikož byl skutkový stav věci dosavadním dokazováním zjištěn dostatečně. V odvolání pak žalobce namítal toliko neprovedení opětovných výsledků zástupců ATOMO (nikoli pana K.). S touto námitkou se žalovaný vypořádal na str. 11 – 12 napadeného rozhodnutí a soud se s jeho závěry ztotožňuje.
70. Souhlasí se žalovaným, že „součinnostní“ výpovědi v rámci kontroly jsou použitelné jako důkaz v navazujícím správním řízení. Žalovaný zde příležitostně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015 - 64, který judikoval, že *„(i) přes nezpochybnitelné závěry přijaté judikaturou Nejvyššího správního soudu o tom, že úřední záznamy o podaném vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 4 s. ř. nelze použít jako důkaz (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, publ. pod č. 2208/2011 Sb. NSS), je namístě na uvedené listiny pořízené v rámci provedené kontroly u žalobce pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, resp., u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. Nejedná se tedy bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit (srov. např. závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 155/2014 - 54).“* To je případ i nyní projednávané věci, kdy osoby poskytující součinnost záznamy výpovědi podepsaly a tím stvrdily správnost uvedených skutečností. Obsah jednotlivých záznamů pak byl zachycen i v rámci kontrolního protokolu, který byl společně s dalšími listinami proveden k důkazu mimo ústní jednání, jehož se účastnila i zástupkyně žalobce (viz protokol o provedení důkazů ze dne 9. 6. 2020, č. j. 9403/9.30/20-6). Soud zde též připomíná, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku (§ 81 přestupkového zákona).
71. Na výše citované závěry navázal kasační soud také např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2021, č. j. 4 Ads 150/2021 - 43, v němž ke kasační stížnosti žalovaného a v návaznosti na argumentaci zdejšího soudu rozlišoval mezi nutností vyslechnout navrženého svědka, který dosud nebyl slyšen v rámci kontroly, a mezi opětovným výsledkem osob, které během kontroly již poskytly součinnost. Z jeho závěrů lze jednoznačně dovodit, že výpovědi zachycené v rámci kontroly mohou jako důkaz obstát, a bez dalšího tak není nutné je opakovat (jakkoli by to mohlo být z pohledu naplnění práv obviněného vhodnější). Obdobně Nejvyšší správní soud judikoval též v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 5 Ads 75/2014 - 40. Zdůraznil zde, že v rámci kontroly disponují kontrolní pracovníci řadou

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

oprávnění, která jim mj. umožňují požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech: „*Jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy budou sloužit jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly (listiny, vysvětlení kontrolovaných osob apod.).*“

72. Tím samozřejmě není a nemůže být dotčeno právo účastníka řízení navrhnout jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33 správního řádu (srov. též posledně citovaný rozsudek). Jak ovšem správně uvedl již žalovaný, žalobce ve skutečnosti nespecifikoval, co by mělo být opakováním výsledků prokázáno. Pouhý požadavek na přítomnost žalobce u výsledku není s ohledem na řečené relevantní (důkazem může být i dřívější výpověď v rámci kontroly). Stejně tak není relevantní obecné tvrzení, že by výsledky mělo být prokázáno, že činnost zaměstnanců odpovídala rámcové smlouvě o dílo, jak žalobce doplnil v replice. K této skutečnosti již tyto osoby fakticky vyslechnuty byly a byly jim za tímto účelem též kladeny konkrétní otázky.
73. Žalobce v průběhu řízení ani nyní v žalobě přitom blíže nerozporoval obsah jednotlivých výpovědí, nepoukazoval ani na konkrétní vzájemné rozpory, které by snad správní orgány pominuly. Žalobce zde setrval ve zcela obecné, až vágní rovině a dostatečně neodůvodnil, jaké nové skutečnosti by výsledkem daných osob ještě měly být zjištěny, aby tím mohl být doplněn skutkový stav a tím i snad vyvráceny závěry správních orgánů. Žalobce pouze stále navrhoval zopakování těchto výsledků tak, aby měl možnost klást vyslýchaným osobám otázky. Není tedy zřejmé, proč by měly být jejich výsledky opakovány. Soud zde připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, 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 žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
74. Soud podotýká, že podklady správního spisu (doložené smlouvy, evidence docházky zaměstnanců, vyjádření žalobce, kontrolní zjištění o povaze práce na místě a samotný charakter a způsob provádění činnosti) poskytují ucelenou výpověď o pro věc rozhodné otázce, a to, že cizinci v B. pracovali v konečném důsledku pro společnost ATOMO, kteréžto náležely výsledky jejich práce. „Součinnostní“ výpovědi zmíněných osob mají význam pro vylíčení způsobu organizace práce na pracovišti (o pokynech k práci, o stanovené pracovní době, o rozsahu spolupráce společnosti ATOMO s jinými subjekty pro zajištění svých potřeb). Na základě poskytnuté součinnosti osob správní orgán I. stupně získal indicie o poměrech v místě. Tyto výpovědi však v zásadě jen potvrzují skutečnosti vyplývající z ostatních podkladů správního spisu.
75. K tomu soud dodává, že se správní orgány (zejména pak správní orgán I. stupně) vypořádaly jak s listinnými podklady, na něž se žalobce odvolával (smluvní dokumenty apod.), tak se vyjádřily i k tvrzením žalobce o fungování vzájemného vztahu mezi ním a společností ATOMO, stejně jako i ke způsobu vysílání zaměstnanců za účelem plnění díla. Správní orgán I. stupně na str. 6 prvostupňového rozhodnutí přitom reflektoval i výpověď zástupce žalobce ze dne 11. 7. 2019 (Ing. M.) a na str. 20-21 na ni též reagoval. V žádném případě tak tuto výpověď nepominul, jak namítal žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

76. Pokud žalobce nyní v žalobě hovořil o výsledku J. K., který měl navrhopvat, soud zdůrazňuje, že jej žalobce navrhoval toliko ve vyjádření k dokazování z 30. 6. 2020, v pozdějších vyjádřeních k podkladům rozhodnutí či v odvolání již takový návrh nevznášel a ani se jej nedovolával. Žalovaný tak nepochybil, jestliže se k němu v odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně nevyjádřil. Má-li pak soud uvedené žalobní tvrzení vnímat jako námitku neprovedení výsledku pana K., soud uvádí, že správní orgány nezpochybňovaly, že jako manažer skutečně mohl řídit a úkolovat zaměstnance žalobce, jak sám tvrdí. Celkově však zdůvodnily, že tato skutečnost nemohla nic změnit na skutečnosti, že zaměstnanci byli začlenění do výrobního procesu společnosti ATOMO a že jim práci finálně přiděloval vedoucí pracovník této společnosti. Výsledek pana K. by tak byl v tomto ohledu nadbytečný. Již jen na okraj soud poukazuje na to, že se ve správním spise nachází i sdělení kontrolované osoby ze dne 16. 7. 2019, jež se vyjadřuje k rozhodným skutečnostem a jež je podepsáno právě panem K. Z něho přitom nevyplývají žádné nové a zásadní informace.
77. Podle soudu je rovněž zřejmé, že žalobci nebylo upřeno, aby v řízení uplatnil důkazy na podporu svých tvrzení, jimiž mohl v důsledku i zpochybnit skutková zjištění správních orgánů. Ve svých podáních žalobce ovšem nepřednesl žádné konkrétní důvody, na základě kterých by vznikla potřeba znovu provést výsledky navržených svědků. To i s ohledem na skutečnost, že o rozhodných skutečnostech navíc vypovídají jiné (písemné) podklady. O skutkovém stavu nemá zdejší soud žádné pochyby. Neprovedením výsledků označených osob ve správním řízení podle soudu správní orgány řízení nezatížily vadou, která by měla mít vliv na zákonnost obou rozhodnutí.
78. Další námitka žalobce směřovala proti postupu správních orgánů, které žalobce nevyzvaly k upřesnění místního a časového určení doložených fotografií. Soud opět připomíná, že správní řízení je řízeno zásadou volného hodnocení důkazů. Jakkoli platí, že v oblasti správního trestání je správní orgán povinen zjistit skutečnosti i ve prospěch obviněného (§ 50 odst. 3 správního řádu), žalobce při předkládání těchto fotografií v odvolacím řízení dne 13. 1. 2021 uvedl jen tolik, že zachycují zaměstnance žalobce na místě při plnění díla dle objednávek, že z fotografií vyplývá, že zaměstnanci byli řádně označeni a měli své vymezené pracoviště. To vše mělo dle žalobce vyvrátit závěry o zastřeném agenturním zaměstnávání. Soud z fotografií (celkem 4) ověřil, že zachycují jednoho neidentifikovaného zaměstnance v rozlišovací vestě označené nápisem „Workintense“ u kovového regálu v neurčeném prostředí a čase. Soud se ztotožnil se závěrem hodnocení žalovaného, že z fotografií založených ve správním spise není patrný ani čas ani místo jejich pořízení, není z nich zřejmé, co přesně, v jaké situaci a koho konkrétně mají zachycovat, nejsou proto způsobilé prokázat tvrzení žalobce, že nešlo o zastřené agenturní zaměstnávání. Oproti tomu, co žalobce z důkazů dovozoval, dle soudu plně ob stojí skutková zjištění učiněná při kontrole, jejíž závěry tyto fotografie nevyvracejí.
79. Městský soud má za to, že ve správním řízení byly shromážděny důkazy důležité pro zjištění stavu věci, správní orgány proto postupovaly správně, pokud navržené výsledky již pro nadbytečnost neprovedly a ani nevyzývaly žalobce, aby doplnil další skutečnosti k fotografiím, popř. doložil další fotografie. Žalobce ostatně žádné další fotografie přes uvedené závěry žalovaného nepředložil ani v řízení před soudem.

VII. Závěr a náklady řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

80. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že správní orgány shromáždily dostatečné podklady pro učinění závěru o spáchání obou přestupků žalobcem. V případě přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti však popis skutku ve výroku I. A. neodpovídá, co se týče délky vytýkaného jednání, skutečností zjištěným ve správním řízení, tedy nemá oporu ve správním spise, přičemž délkou vytýkaného jednání se žalovaný blíže nezabýval ani v odůvodnění svého rozhodnutí.
81. Soudu proto nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav věci týkající se přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, který vzal správní orgán v této části za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Soud přitom přistoupil ke zrušení rozhodnutí jako celku, jelikož s jeho výrokem I. o vině měnícím popis skutku je provázán i výrok II. napadeného rozhodnutí a samozřejmě též výroky zamítající odvolání a potvrzující výroky o správním trestu a nákladech řízení (výroky IV. a V.). Stejně tak pro závěry ohledně prvního přestupku jsou do značné míry relevantní i okolnosti rozhodné pro druhý přestupek (výrok III. napadeného rozhodnutí), sporná otázka časového určení skutku – činnosti pana G. by proto měla být posouzena komplexně.
82. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný tak bude povinen v novém rozhodnutí buď upravit popis skutku, který je žalobci kladen za vinu tak, aby měl oporu v podkladech rozhodnutí, nebo obstatat takové důkazy, které budou svědčit o tom, že umožnil cizinci G. výkon práce v rozporu s místem výkonu práce i ve dnech 29. – 30. 11. 2018. V návaznosti na to se pak bude žalovaný zabývat blíže i délkou působení pana G. u společnosti ATOMO a její relevancí v tomto konkrétním případě. Učiněným závěrům případně přizpůsobí též úvahy o výši trestu.
83. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč (nikoli již poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku, s nímž žalobce úspěšný nebyl), odměně za 3 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, podání žaloby a replika] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce je plátcem DPH. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce celkem 15 342 Kč.

Poučení:

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.

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 22. září 2022

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P.F.