



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Martina Bobáka v právní věci

žalobkyně: **CONTINENTAL CRC s.r.o.**, IČO: 24701629
sídlem Na Poříčí 1071/17, 110 00 Praha 1

zastoupené Mgr. Jakubem Drábkem, advokátem
sídlem Barrandova 1920/7a, 143 00 Praha 4

proti

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2022, čj. 3551/1.30/22-5,
sp. zn. S3-2020-443,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 21. 2. 2023 domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 19. 4. 2022, čj. 19986/3.30/20-36, sp. zn. S3-2020-443 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“), rozhodl tak, že:
 - a. zrušil výrok I část a) prvostupňového rozhodnutí v části „*S. A., nar. X, státní příslušnost Uzbekistán, vykonávat práce – příjem zboží, a to bez povolení k zaměstnání*“ a řízení vedené pro tuto část skutku zastavil (výrok č. I. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - b. změnil výrok I. část a) prvostupňového rozhodnutí tak, že za text „ust. § 89“ se vkládá text „odst. 2“ (výrok II. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - c. zrušil výrok I. část b) prvostupňového rozhodnutí v části „*S. A., nar. X (dále jen „S. A.“), státní příslušnost Uzbekistán, výkon práce – příjem zboží*“ a řízení pro tuto část skutku zastavil (výrok III Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - d. změnil výrok II. prvostupňového rozhodnutí tak, že snížil uloženou pokutu na částku 3 150 000 Kč (výrok IV Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu);
 - e. ve zbývající části prvostupňového rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl (výrok č. V. Napadeného rozhodnutí – pozn. soudu).
2. Výrokem I. část a) prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“), kterého se měla dopustit tím, že dne 7. 11. 2018 umožnila na pracovišti ve skladu Rohlik.cz, U Prioru 884/4, 161 00 Praha 6, S. A., nar. X, státní příslušnost Uzbekistán (dále jen „**S. A.**“), výkon práce spočívající v příjmu zboží, a to bez povolení k zaměstnání, a dále měla 11 osobám specifikovaným v prvostupňovém rozhodnutí umožnit výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným pro žalobkyni. Tím mělo dojít k porušení § 89 zákona o zaměstnanosti a k umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti.
3. Výrokem I. část b) prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Toho se měla dopustit tím, že dne 7. 11. 2018 společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., sídlem Sokolovská 100/94, 186 00 Praha 8, IČO: 03024130 (dále jen „**VELKÁ PECKA s.r.o.**“), pronajala pracovní síly v prvostupňovém rozhodnutí specifikovaných fyzických osob, a to k výkonu práce na pracovišti ve skladu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Rohlik.cz, U Prioru 884/4, 160 00 Praha 6, aniž tyto fyzické osoby dočasně přidělila k výkonu práce na základě jí uděleného povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž nedodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Uvedené zjištění se týkalo osoby S. A. a dalších 41 v prvostupňovém rozhodnutí specifikovaných osob. Tímto jednáním žalobkyně mělo dojít k zastřenému zprostředkování zaměstnání ve smyslu § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti a k porušení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti v návaznosti na § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

4. Žalobkyni byla za přestupky uložena podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**přestupkový zákon**“), a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokuta ve výši 4 350 000 Kč. Dále byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.
5. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 22. 12. 2022.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

6. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Namítala, že spisový materiál neobsahuje jediný důkaz o její vině. Správní orgán I. stupně dle jejího názoru vyvodil z důkazních prostředků závěry, které z těchto důkazů nevyplývají, což činí prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelným. Podrobně se zabývala právní úpravou týkající se projednávané věci, zejména obsahovým významem tzv. *outsourcingu*. Argumentace žalobkyně v odvolání se dále z velké části týkala osoby pana S. A. Žalobkyně v odvolání dále uváděla, že zaměstnávání cizinců je regulováno za účelem ochrany trhu práce, a poukazovala na to, že ve Středočeském kraji byla v roce 2018 nižší nezaměstnanost než v hlavním městě Praze. Dle názoru žalobkyně v daném případě absentuje společenská škodlivost. Zabývala se také vztahem mezi ní a společností VELKÁ PECKA s.r.o. Uvedená společnost údajně svěřila část svých vedlejších činností žalobkyni, která je vykonávala na vlastní zodpovědnost, svým jménem a za použití vlastních zdrojů. Žalobkyně argumentovala mimo jiné tím, že sklad je rozdělen na sektory, kdy v každém sektoru je jiný druh zboží, přičemž žalobkyně byla odpovědná za sektor, který má v gesci. Chod svého pracoviště měla žalobkyně zajišťovat samostatně a komplexně. Z faktického chodu spolupráce se společností VELKÁ PECKA s.r.o. dle názoru žalobkyně vyplývá, že byly naplněny všechny znaky odlišující dodávku služeb od pronájmu pracovní síly. Žalobkyně také namítala, že pokuta uložená prvostupňovým rozhodnutím je pro ni likvidační.
7. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí žalovaný nejdříve zrekapituloval průběh správního řízení vedeného správním orgánem I. stupně, jakož i jemu předcházející kontroly, a dále shrnul argumentaci žalobkyně v podaném odvolání.
8. Žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně se podrobně zabýval tím, jakým způsobem došlo k naplnění skutkových podstat přestupků dávaným žalobkyni za vinu, a uvedl, že spáchání těchto přestupků bylo prokázáno. Úvahu správního orgánu I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí označil žalovaný za plně přezkoumatelnou a souladnou se zásadou volného hodnocení důkazů a materiální pravdy. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí byly dle názoru žalovaného řádně uvedeny důvody výroků rozhodnutí, podklady pro vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán I. stupně řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, jakož i informace o tom, jak se vypořádal

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

s návrhy a námitkami žalobkyně. Žalovaný uzavřel, že považuje prvostupňové rozhodnutí za souladné s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).

9. Žalovaný se dále zabýval otázkou zastřeného zprostředkování zaměstnání a uvedl, že má za prokázané spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Zdůraznil, že při posouzení charakteru vykonávané činnosti je třeba vycházet z její faktické povahy, tedy z toho, jak je činnost skutečně vykonávána. Uvedl, že vykazuje-li faktická činnost podnikatelského subjektu znaky agenturního zaměstnávání, nemůže se uplatnit smluvní volnost účastníků takového vztahu v tom smyslu, že by uzavřením jiného smluvního typu mohli ignorovat zájem státu na ingerenci do takové činnosti formou veřejnoprávního povolení k předmětné činnosti. Princip smluvní volnosti je v tomto případě omezen zákonem. Pokud je předmětem smluvního vztahu dvou subjektů poskytnutí služby spočívající v dodání pracovníků, jedná se o agenturní zaměstnávání, při němž je poskytovatel zaměstnanců povinen mít příslušné povolení, zajistit ve spolupráci se smluvním partnerem ochranu práv jeho zaměstnanců a dodržovat všechny zákonné povinnosti, včetně uzavření dohody o dočasném přidělení zaměstnanců agentury práce.
10. Žalovaný dále uvedl, že ačkoli byla žalobkyně ve vytýkané době agenturou práce, na kontrolovaném pracovišti jako řádná agentura práce nepůsobila. Jednání, pro které byla shledána vinnou spácháním přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, naplňovalo znaky zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Dle žalovaného nelze souhlasit s námitkou žalobkyně, že by spolupráce mezi ní a společností VELKÁ PECKA s.r.o. představovala samostatné poskytování služby.
11. K námitkám žalobkyně ohledně tzv. *outsourcingu*, jehož podstatou má být vyčlenění podpůrných a vedlejších činností, žalovaný uvedl, že žalobkyně na kontrolovaném pracovišti nezajišťovala vedlejší či podpůrné činnosti, které by nebyly předmětem podnikání společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., ale naopak se svou činností spočívající v naskladňování a vyskladňování zboží podílela na hlavním předmětu činnosti, která byla vykonávána na kontrolovaném pracovišti, přičemž tato spočívala v zajištění chodu skladu potravin, drogerie a dalšího spotřebního zboží.
12. Co se týče rozdílu mezi prováděním díla a zprostředkováním zaměstnání poukazyval žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014 - 28. Uvedl, že mezníkem je i komplexnost poskytovaných služeb, tedy úplné zajištění určitého konkrétního provozu, přičemž v projednávané věci nelze konstatovat, že by žalobkyně poskytovala takové komplexní služby. Činnost jejich pracovníků byla přímo odvislá od práce vykonané jinými pracovníky přítomnými na pracovišti, bez součinnosti jiných subjektů by nemohli zaměstnanci žalobkyně práci vykonávat. Zajišťovali tedy jeden článek vykonávaných prací, které na sebe na kontrolovaném pracovišti navazovaly. Dle názoru žalovaného ze spisového materiálu nevyplývá, že by byla žalobkyně odpovědná za komplexní chod sektoru, který by měla v gesci a kde by se pohybovali pouze její pracovníci.
13. Žalovaný se dále ztotožnil se závěrem správního orgánu I. stupně, že dělení skladu, na které žalobkyně poukazyvala, představovalo toliko systém věcného rozdělení skladu, co do určení, kde se nachází který typ zboží, a nejednalo se o rozdělení skladu na jednotlivá pracoviště různých subjektů. Žalovaný neměl za to, že by žalobkyně měla vymezený konkrétní sektor na kontrolovaném pracovišti, když ani nedoložila žádnou smlouvu, která by takovou část skladu vymezovala, ani takový prostor nijak nespecifikovala. Teprve z odpovědi společnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

VELKÁ PECKA s.r.o. vyplynulo, že prostory byly žalobkyni přenechány do bezplatného užívání a žalobkyně měla využívat sektor 23, přičemž toto je v rozporu s tím, že žalobkyně dne 4. 2. 2019 označila za prostorové umístění svých zaměstnanců v areálu objednatele sektor 1 a zmiňovala, že její pracovníci rozváželi boxy po areálu objednatele. Dle názoru žalovaného se pracovníci ze samotné podstaty vykonávané práce nemohli zdržovat pouze v omezeném sektoru. Rovněž skutečnost, že žalobkyně má v živnostenském rejstříku jako provozovnu uvedenou adresu kontrolovaného pracoviště, dle názoru žalovaného nedokládá, že by konkrétní sektor byl striktně jejím pracovištěm. Žalovaný také doplnil, že dle správního spisu dotčení pracovníci od společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. (resp. jejich vedoucích zaměstnanců) dostávali pracovní úkoly, tato společnost je organizovala, řídila, kontrolovala jejich práci a dávala jim pokyny, je proto zřejmé, že se žalobkyně dopustila zastřehého zprostředkování zaměstnání dotčených fyzických osob. Uvedl, že činnost vykonávaná žalobkyní postrádala prvky nezávislosti, samostatnosti a odpovědnosti poskytovatele.

14. Žalovaný dále konstatoval, že v daném případě nelze mít za to, že by pracovníci žalobkyně nebyli řízeni jinými osobami. Poukazoval přitom na svědeckou výpověď, ze které dovozoval, jak spolupráce se společností VELKÁ PECKA s.r.o. fakticky probíhala. Co se týče přítomnosti koordinátora žalobkyně, žalovaný uvedl, že předávání konkrétních pokynů od společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. pracovníkům žalobkyně prostřednictvím koordinátora závěr o spáchání přestupku nevyvrací.
15. K argumentaci, že bezpečnost práce zajišťovala zaměstnancům žalobkyně, žalovaný uvedl, že se jedná o povinnost vlastní všem zaměstnavatelům, tedy i těm, kteří jsou agenturami práce. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně nevykonávala na kontrolovaném pracovišti svou vlastní podnikatelskou činnost, která by byla činností nezávislou a samostatnou. Ačkoliv žalobkyně uzavřela se společností VELKÁ PECKA s.r.o. smlouvu o poskytování služby, jí fakticky poskytovaná služba spočívala dle žalovaného ve zprostředkování zaměstnání.
16. Žalovaný se dále vyjadřoval k Rámcové smlouvě o poskytování služeb a podotkl, že tato je co do svého předmětu velmi obecného znění a obsahovala toliko seznam typizovaných činností, které měli pracovníci na kontrolovaném pracovišti vykonávat. Uvedl, že ani obsah této smlouvy nepodporuje tvrzení žalobkyně o provádění samostatné služby na kontrolovaném pracovišti. Dodal také, že žalobkyně nepředložila žádnou z měsíčních objednávek společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., na které ve svém odvolání odkazovala a na jejichž základě měla žalobkyně údajně sama rozhodovat o určení počtu a rozložení lidských zdrojů, pomůcek či strojů ke splnění objednávků.
17. Žalovaný dále poukazoval na to, že první faktury předložené žalobkyní obsahovaly pouze to, že jsou vystaveny za „provedené práce“, a to bez jakékoliv bližší specifikace. Faktury doložené k námitkám proti kontrolnímu zjištění pak obsahují celkové odměny za uvedené druhy práce, a to bez jakékoliv specifikace odvedených jednotek těchto prací, nepodává se z nich, že uvedené částky představují odměnu za konkrétní a určité množství odvedené práce.
18. Žalovaný také poukázal na skutečnost, že ačkoliv žalobkyně tvrdí, že měla v gesci jeden konkrétní sektor skladu a měla v nájmu pracovní prostředky, které její zaměstnanci používali při práci, v rámcové smlouvě o poskytování služeb není předmět nájmu nijak blíže specifikován a není určeno, které nástroje a pomůcky byly přenechány do užívání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

žalobkyně. Nebylo zároveň nijak doloženo, že by žalobkyně převzala do detence nějakou určitou věc.

19. Co se týče umožnění výkonu práce v rozporu s povolením k zaměstnání, uvedl žalovaný, že žalobkyně nevznesla konkrétní námitky k nenaplnění formální stránky přestupku. Konstatoval, že cizinec může být vyslán na pracovní cestu, vyslání však musí být časově omezené. V projednávaném případě se nejednalo o dočasnou změnu místa výkonu práce, ale o jeho změnu trvalou. Kontrolované pracoviště bylo jediným místem, kde zaměstnanci fakticky realizovali svůj zaměstnanecký poměr pro žalobkyni, jakožto svého zaměstnavatele, a nejednalo se tak o ojedinělou a jednorázovou pracovní cestu z rozhodnutí jejich zaměstnavatele.
20. Co se týče společenské škodlivosti přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neshledal žalovaný žádné významné okolnosti, které by intenzitu zjištěného protiprávního jednání snižovaly. Obecná míra nezaměstnanosti v kraji není podle žalovaného jediným kritériem definujícím situaci na trhu práce. Společenskou škodlivost přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nelze dle názoru žalovaného považovat za natolik marginální, že by v daném případě nebyla naplněna materiální stránka přestupku.
21. Žalovaný dále uvedl, že přistoupil ke změně výroku I. prvostupňového rozhodnutí v části o vině za přestupek, resp. k doplnění zákonného hmotněprávního ustanovení, když správní orgán I. stupně uvedl, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, nekonkretizoval však, kterou povinnost dle § 89 zákona o zaměstnanosti žalobkyně nedodržela. Dle žalovaného je nicméně zřejmé, že žalobkyně umožnila výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání, a to konkrétně v rozporu s povoleným místem, čímž se dopustila porušení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
22. Žalovaný se zabýval také otázkou umožnění výkonu práce a zprostředkování zaměstnání panu S. A. Uvedl, že byť je ze spisové materie evidentní, že pan S. A. pracoval pro žalobkyni, zůstává nevyjeveno, zda práce jím vykonávaná byla prací závislou, či nikoliv, a zda žalobkyně pracovní sílu tohoto cizince pronajala, či nikoliv. Proto nebylo žalobkyni spáchání skutku, o němž se vede řízení, prokázáno. Z toho důvodu žalovaný pro tyto části skutků přestupkové řízení zastavil.
23. Žalovaný se rovněž podrobně zabýval uloženou pokutou. Shrnul, že se správní orgán I. stupně zabýval kritérii ve smyslu § 37 přestupkového zákona a k těmto přihlédl. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, jaké okolnosti zohlednil a jaké úvahy jej vedly k uložení správního trestu v dané výměře. Žalovaný, mimo jiné s ohledem na částečné zastavení přestupkového řízení a na to, že žalobkyně v průběhu řízení spolupracovala, jakož i s přihlédnutím k tomu, že individuální závažnost přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti lze považovat za nižší v tom smyslu, že zaměstnanci žalobkyně fakticky pracovali v kraji s nižší nezaměstnaností, snížil výši uložené pokuty, přičemž vzal v potaz § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého při rozhodování skutkově shodných či podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly.

III. Žaloba

24. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení Napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost. Uvedla, že žalovaný nepřihlédl k jí tvrzeným skutečnostem, na zjištěný

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

skutkový stav nesprávně aplikoval příslušnou právní normu a pominul aplikovat jinou právní normu. Žalobkyně se domáhala revize Napadeného rozhodnutí jen zčásti, když žalobou brojila pouze proti jeho výrokům IV. a V.

25. Žalobkyně nejdříve v úvodu své žaloby shrnula právní úpravu zprostředkování zaměstnání a poukázala na závěry odborné literatury týkající se problematiky agenturního zaměstnávání, jakož i na judikaturu vztahující se k vymezení pojmu závislé činnosti. Zabývala se otázkou, co je třeba rozumět pronájmem pracovní síly a dodávkou výkonů, tzv. *outsourcingem*. Upozornila, že k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu, a odkazovala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, sp. zn. 5 Afs 84/2012. Zabývala se také tím, co je možno považovat za likvidační pokutu, a poukazovala v tomto ohledu na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.
26. Pod **prvním žalobním bodem** žalobkyně namítala nedostatek společenské škodlivosti jednání, které je jí dáváno za vinu. Zákonná úprava povolení k zaměstnání cizince obsažená v zákoně o zaměstnanosti je dle názoru žalobkyně projevem ochrany tuzemského trhu práce proti neregulovanému přísunu zahraniční pracovní síly. Z tohoto důvodu má příslušná krajská pobočka úřadu práce při rozhodování o tom, zda cizinci udělí povolení k zaměstnání, přihlížet k situaci na trhu práce v kraji, kde má být zaměstnání cizince vykonáváno. Žalobkyně má za to, že účelem § 93 zákona o zaměstnanosti není zakazovat pracovní cesty cizinců, nýbrž zajišťovat ochranu regionů s vysokou nezaměstnaností. Poukazovala zároveň na to, jaká byla míra nezaměstnanosti ve Středočeském kraji a v hlavním městě Praze v roce 2018.
27. Žalobkyně uvedla, že pokud by došlo k porušení ustanovení zákona o zaměstnanosti tím, že by práce byla cizinci vykonávána v rozporu s povolením k zaměstnání, a to konkrétně na jiném místě, než bylo povoleno, jednalo by se o porušení *de minimis*. Uvedla, že cizinci byli zaměstnání v rámci řádného pracovního poměru u zaměstnavatele, pro něhož jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, s platným povolením k pobytu, na pracovní pozici se mzdou a hodinovým rozsahem, jež jim byl povolen. Taktéž byly za tyto zaměstnance řádně odváděny veškeré odvody a daně. Dle žalobkyně tedy nedošlo k jakémukoliv poškození zájmu státu, daňových poplatníků či samotných cizinců. S ohledem na to, že rozpor by zde spočíval pouze v tom, že cizinci vykonávali práci v regionu s nižší mírou nezaměstnanosti, než do kterého jim povolení k zaměstnání bylo vydáno, nedošlo zde dle názoru žalobkyně ani k ohrožení situace na trhu práce. Jakákoliv společenská škodlivost by tak podle žalobkyně mohla být zcela minimální. Doplnila také, že i s ohledem na velký počet jiných cizinců pracujících pro žalobkyni na základě povolení k zaměstnání vydaných Krajskou pobočkou úřadu práce ČR pro Hlavní město Prahu nelze uvažovat o tom, že by šlo ze strany žalobkyně o úmyslné obcházení zákona. Žalobkyně měla za to, že by v daném případě bylo možné upustit od potrestání a vyřešit věc napomenutím.
28. Pod **druhým žalobním bodem** žalobkyně argumentovala tím, že vztah mezi ní a společností VELKÁ PECKA s.r.o. je založen rámcovou smlouvou o poskytování služeb, na jejímž základě uvedená společnost, jako objednatel, poptává u žalobkyně služby spočívající v zajištění včasného naskladnění zboží, které je dováženo do skladu objednatele, a ve vyskladnění zboží do nákupů, které objednatel dále rozváží svým zákazníkům. Uvedla, že dle preambule uvedené smlouvy je cílem smluvního vztahu zajištění chodu skladů formou tzv. *outsourcingu*, což znamená, že jsou vyčleněny různé podpůrné a vedlejší činnosti a tyto jsou smluvně svěřeny subdodavateli specializovanému na příslušnou činnost. Uvedla, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v daném případě společnost VELKÁ PECKA s.r.o. svěřila smlouvou část svých vedlejších činností žalobkyni, která je vykonává na vlastní odpovědnost, svým jménem a za použití svých vlastních zdrojů.

29. Žalobkyně dále uváděla, že sklad je rozdělen na určitý počet sektorů, kdy v každém sektoru je jiný druh zboží a různé rozložení rozklad požadovaných prací, přičemž v tomto směru odkazovala na výslech svědka Ladislava Bárty. Část skladu v gesci žalobkyně byla údajně označena jako její provozovna a přístup tam měly jen osoby jí povolané, neměli tam přístup ani zaměstnanci společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. Žalobkyně v této souvislosti také uváděla, že při detailnějším zkoumání fotografií ve spisu je možné si povšimnout tabulek s písmeny na regálech, přičemž písmena a jejich barevné odlišení jsou součástí systému rozdělení skladu.
30. Žalobkyně také uvedla, že je odpovědná za konkrétní sektor, který má v gesci, a je povinna zajišťovat chod svého pracoviště samostatně, komplexně, na vlastní náklad a zodpovědnost, přičemž si jen některé velké movité věci pronajímá od objednatele. Doplnila, že například vesty, obuv a přilby dodává svým zaměstnancům sama. Žalobkyně také uvedla, že samostatně zajišťuje bezpečnost práce a za tuto odpovídá. Dále popisovala i průběh procesu ve skladu. Dle názoru žalobkyně na její činnost dopadají ustanovení občanského zákoníku o smlouvě o dílo.
31. Uvedla, že konkrétní počet a druh prací potřebných v příslušném měsíci objednatel vždy objednával u žalobkyně na základě měsíčních objednávek a bylo pouze na ní, aby si určila počet a rozložení lidských zdrojů, pomůcek či strojů, potřebných pro splnění této objednávky. Taktéž záviselo na ní, zda tuto objednávku přijme. Sama žalobkyně také kontrolovala docházku svých zaměstnanců a vedla její evidenci, přičemž jen její vedoucí pracovníci byli oprávněni zaměstnance žalobkyně úkolovat. V případě reklamace kvality zboží ze strany koncového zákazníka, byl odpovědný dodavatel, který měl zodpovědnost za příslušný sektor.
32. Žalobkyně zdůrazňovala, že jedním ze základních rozlišovacích znaků mezi pronájmem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností, přičemž v případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, zatímco v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí. Odkazovala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 2 Ads 173/2014.
33. Žalobkyně namítala, že z faktického chodu spolupráce mezi ní a společností VELKÁ PECKA s.r.o. je zřejmé, že zde jsou naplněny všechny znaky odlišující dodávku služeb od pronájmu pracovní síly. Poukázala i na to, že má na adrese U Prioru 888/4, Praha 6 nahlášenou svou provozovnu, přičemž předmětem její činnosti je skladování, balení zboží, manipulace s nákladem a technické činnosti v dopravě.
34. Dle názoru žalobkyně není a ani nemůže být prokázáno, že by se její zaměstnanci řídili příkazy společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. Uvedla, že veškeré činnosti zabezpečovala žalobkyně a její zaměstnanci, resp. koordinátoři, přičemž spisový materiál neobsahuje jediný důkazní prostředek, ze kterého by vyplývalo, že zaměstnance žalobkyně kontroloval nebo by jim přiděloval práci zaměstnanec společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. I z výpovědi svědka Bárty pak dle žalobkyně vyplývá, že zaměstnanci společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. neúkolovali zaměstnance žalobkyně, ovšem komunikovali pouze s vedením, resp.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

koordinátorem žalobkyně. Zdůraznila, že její zaměstnanci se nacházeli pouze v jednom vymezeném sektoru. Dílem zajišťovaným žalobkyní byl chod tohoto konkrétního sektoru, tedy naskladnění a vyskladnění pouze toho konkrétního druhu zboží, které na tomto úseku je. To, jak si objednatel poskládal celý nákup pro své koncové zákazníky, bylo již v gesci společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., nikoliv žalobkyně.

35. Žalovaný dle názoru žalobkyně ignoroval relevantní ustanovení občanského zákoníku, neměl snahu zjistit reálný stav věci a nedbal zásady presumpce nevinny a zásady *in dubio pro reo*.
36. Pod **třetím žalobním bodem** pak žalobkyně namítala, že nedošlo k naplnění ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti a polemizovala se závěry ohledně spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, dle názoru žalobkyně chybí důkazy o tom, že by pochybila ve svém jednání. Správní orgán I. stupně dle žalobkyně nezohlednil ustanovení § 42 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákoník práce**“), a § 93 zákona o zaměstnanosti. Poukazovala také na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. 6 A 561/94.
37. Žalobkyně spolu s podanou žalobou doložila potvrzení o odeslání daňových dokladů společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. a dále jednotlivé objednávky služeb ze strany uvedené společnosti. Závěrem navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno a aby byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

38. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě podaném dne 27. 3. 2023 stručně shrnul průběh řízení, které předcházelo podání žaloby proti Napadenému rozhodnutí. Dále předeslal, že setrvává na svém rozhodnutí, že je žalobkyně vinna ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) a g) zákona o zaměstnanosti. Dle názoru žalovaného bylo v daném případě spáchání přestupků prokázáno.
39. Žalovaný dále uvedl, že žalobní námitky jsou převážně totožné s námitkami, které žalobkyně vznesla již v rámci přestupkového řízení, konkrétně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný proto odkázal na odůvodnění Napadeného rozhodnutí, jakož i na prvostupňové rozhodnutí.
40. Co se týče námitek soustředěných soudem **pod druhým žalobním bodem**, žalovaný v tomto ohledu konstatoval, že žalobkyně v podané žalobě predestírá fungování pracoviště v tom smyslu, že její zaměstnanci připravovali toliko omezenou část konkrétní objednávky, kterou obdržela společnost VELKÁ PECKA s.r.o. Dle názoru žalovaného je jednoznačné, že žalobkyně na kontrolovaném pracovišti nevykonávala samostatně svou vlastní podnikatelskou činnost, jež by byla činností nezávislou a samostatnou. Podle žalovaného žalobkyně ani nenesla odpovědnost zhotovitele za dílo. Poukázal v tomto ohledu zejména na to, že na kontrolovaném pracovišti nebylo možné výsledky práce jednotlivých pracovníků od sebe rozlišit.
41. K námitkám žalobkyně **pod třetím žalobním bodem** žalovaný ohledně přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti uvedl, že zjištění cizinci vykonávali práci pro žalobkyni pouze na kontrolovaném pracovišti, pracovali zde neustále a nastoupili přímo na toto místo. Dle názoru žalovaného tedy žalobkyně obcházela zákon, když její zaměstnanci dlouhodobě vykonávali práci na místě jiném, než které jim bylo povoleno.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

42. Žalovaný dále uvedl, že v souladu se zákoníkem práce lze za zákonnou změnu místa výkonu práce považovat buď pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce, nebo dočasné přidělení ve smyslu § 307a zákoníku práce. Konstatoval, že v projednávané věci žalobkyně své zaměstnanec dočasně přidělila na kontrolované pracoviště nikoliv na dobu nezbytné potřeby samotné žalobkyně, ale kvůli využití jejich práce jinou společností. Nebyl tedy splněn pojmový znak pracovní cesty spočívající ve vyslání zaměstnanec na dobu *potřeby zaměstnavatele*. Zdůraznil, že zaměstnanec nemůže být zároveň přidělen i vyslán na pracovní cestu.
43. Žalovaný neshledal rozpor mezi důkazy, dle jeho názoru tedy nebylo nutné jakékoli další dokazování. Doplnil, že žalobkyně nedoložila správnímu orgánu žádné objednávky, na které odkazovala.
44. Žalovaný závěrem navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

45. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
46. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci souhlasili (jejich souhlas s takovým postupem byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován). Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem provedení dokazování - uvedenému postupu nebránily ani důkazní návrhy vznesené žalobkyní, neboť v souladu s rozhodovací praxí soudů platí, že takový návrh nelze považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu předmětného ustanovení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014 - 48, publ. pod č. 3380/2016 Sb. NSS). Žalobkyně navrhla doplnění dokazování o průvodní e-maily k fakturám předloženým již ve správním řízení, aniž s nimi spojila relevantní nová skutková tvrzení (konkrétněji poukazovala snad jedině na dokládání termínu jejich odeslání). Skutečnosti týkající se předložených faktur a jejich zaslání mezi smluvními stranami, neřkuli termínu jejich odeslání, však nebyly mezi stranami sporné, a nebylo tak třeba dokazování v tomto směru doplňovat. Stejně tak soud pro nadbytečnost nepovažoval za potřebné doplnit dokazování o žalobkyní nyní předkládané objednávky, neboť měl za to, že skutkový stav věci v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí byl ve správním řízení zjištěn v tomto ohledu dostatečně. Doplnění dokazování o poznatky, jež by eventuálně vyplynuly z provedení těchto důkazních prostředků, by na závěrech o spáchání předmětného přestupku nebylo z dále vyložených důvodů způsobilé ničeho změnit. Ani s předkládanými objednávkami ostatně žalobkyně na str. 19 podané žaloby nespojovala žádné konkrétní tvrzení, nadto pak konkrétní námitku zpochybňující konkrétní závěr vyslovený správními orgány v odůvodnění jejich rozhodnutí; ani jinou formou a na jiném místě přitom konkrétně nespécifikovala, jaké skutečnosti by měly být navrženými důkazními prostředky potvrzeny či vyvráceny.
47. Žaloba **není důvodná**.
48. V návaznosti na dříve uvedená stanoviska stran soud úvodem stručně shrnuje, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v posuzované věci je mezi účastníky zejména sporné, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud žalobkyni postihly za spáchání shora uvedených přestupků na úseku zaměstnanosti. Žalobkyně nesouhlasila se závěry žalovaného vyslovenými v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.

49. Ze správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti.
50. Z protokolu o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu ze dne 20. 5. 2019, čj. 21854/3.71/18-34, sp. zn. I3-2018-2285, soud zjistil, že dne 7. 11. 2018 byla zahájena kontrola na pracovišti skladu Rohlik.cz na adrese U Prioru 884/4, 161 00 Praha 6. Z protokolu o kontrole se podává, že uvedená provozovna byla rozdělena na část, kde docházelo ke skladování potravin, drogerie a dalšího spotřebního zboží v regálech, a na část, kde byly přijímány elektronické objednávky. Zaměstnanci žalobkyně zde pracovali na stejných pracovních pozicích a vykonávali práci stejného charakteru jako pracovníci jiných subjektů, přičemž byli povinni se řídit pokyny provozovatele.
51. Z rámcové smlouvy o poskytování služeb uzavřené dne 25. 12. 2017 mezi společností VELKÁ PECKA s.r.o., jako objednatel, a žalobkyní, jako poskytovatelem, (dále jen „**Rámcová smlouva**“), se podává, že byla stranami uzavřena dle ustanovení § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. V čl. 1 Rámcové smlouvy je uvedeno, že smlouva upravuje vzájemná práva a povinnosti smluvních stran související s poskytováním služeb dle jednotlivých realizačních smluv o poskytování služeb, které budou mezi smluvními stranami uzavřeny na základě akceptace objednávek objednatele, které mohou být učiněny písemně, e-mailem i v ústní formě; objednávky mají být doručovány žalobkyni, resp. jejímu zástupci – koordinátorovi. Dále se zde uvádí, že žalobkyně je povinna služby poskytnout na svůj náklad a nebezpečí, a to na místech, v časech a lhůtách dle realizačních smluv. Služby, které se žalobkyně zavázala poskytovat, jsou vymezeny v čl. 2 Rámcové smlouvy tak, že se jedná o služby spočívající v zajištění včasného naskladnění zboží, které do skladu společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. přijíždí na paletách, a vyskladnění zboží do nákupů, které objednatel dále rozváží zákazníkům. Žalobkyně byla dle Rámcové smlouvy dále povinna poskytovat i nezbytně související činnosti. Služby měly být poskytovány v objektu společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. na adrese U Prioru 884/4, 161 00 Praha 6. V čl. 4 Rámcové smlouvy si smluvní strany ujednaly způsob určení ceny za poskytování služeb, a to formou jednotkové ceny za poskytnuté služby spočívající v naskladnění jedné palety, pomocných činnostech na jedné paletě a ve vyskladnění jednoho nákupu. Z Rámcové smlouvy se dále podává, že se žalobkyně zavázala k výkonu činnosti využívat vlastní pracovní prostředky a pomůcky, dále byla za stanovených podmínek oprávněna využívat nástroje a pomůcky společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., přičemž ve smlouvě jsou výslovně uvedeny například čtečky, notebooky, zateplené kombinézy, bundy, vesty, pracovní rukavice a další. Dle čl. 6 Rámcové smlouvy má objednatel své požadavky týkající se poskytování služeb realizovat svým pověřeným zástupcem, a to přímo vůči poskytovateli, resp. jeho koordinátorovi. Dle čl. 7 Rámcové smlouvy je poskytovatel povinen bezúplatně odstranit reklamované vady služeb ve lhůtě a způsobem stanoveným objednatel, přičemž v případě, že vada nebude včas odstraněna, má objednatel právo na úhradu nákladů potřebných k odstranění vady objednatel či třetími osobami.
52. Z dopisu ze dne 7. 1. 2022 soud zjistil, že společnost VELKÁ PECKA s.r.o. prohlásila, že prostory skladu, konkrétně sekce 23, byly poskytnuty žalobkyni do užívání, přičemž

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

právním titulem byla Rámcová smlouva a prostory byly využívány v režimu výpůjčky ve smyslu § 2193 a následujících občanského zákoníku. Následně byla uvedená část skladu žalobkyni údajně pronajata na základě podnájemní smlouvy.

53. Z čestného prohlášení ze dne 4. 11. 2021 (dále jen „**Čestné prohlášení**“) zdejší soud zjistil, že jím paní E. J., narozená X, bytem S., P. (dále jen „**E. J.**“), prohlásila, že v roce 2018 byla zaměstnaná u žalobkyně na pozici skladník-koordinátor s místem výkonu práce na adrese u Prioru 884/4, Praha 6. Náplní její práce byl dohled nad ostatními zaměstnanci žalobkyně, rozdělování úkolů, kontrola práce a evidence docházky. Uvedla, že docházku vedla osobně, nikdo ze společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. do ní nezasahoval. Žalobkyně měla údajně ve skladu svůj sektor, kde pracovali pouze její zaměstnanci a nikdo jiný tam nevstupoval. Chod tohoto sektoru, včetně dodání všech pomůcek, údajně zajišťovala jen žalobkyně.
54. Z protokolu o výpovědi svědka, pana L. B., narozeného dne X, bytem L., P. (dále jen „**L. B.**“), ze dne 7. 10. 2021 (dále jen „**Protokol o výpovědi svědka**“) se podává, že pan L. B. k dotazu na úlohu žalobkyně a chod pracoviště ve shora uvedeném skladu na adrese U Prioru 884/4, 161 00 Praha 6, uvedl, že zboží objednávala společnost VELKÁ PECKA s.r.o., přičemž zboží bylo dováženo kamionem na paletách a následně se z palet překládalo do regálů. Dalším krokem bylo, že z regálů se zboží skládalo do tašek dle konkrétní objednávky, poté se odváželo. Zaměstnanec společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. vždy řekl příslušné pověřené osobě z dodavatelské společnosti, jaké palety mají být zpracovány. Řidič kamionu vždy vytáhl příslušnou paletu se zbožím na rampu a dodavatelská společnost ji odvezla do skladu a zajistila, aby bylo zboží uloženo do regálu. Vyřizování objednávek se provádělo tak, že dodavatelské společnosti si pronajaly zařízení společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., na kterém se jim objevovaly konkrétní objednávky. Takové zařízení měla k dispozici vždy příslušná osoba z dodavatelské společnosti. Podle toho pak chystala konkrétní objednávky, tedy vložila příslušné zboží z regálu do tašek a dala je na určené místo, kde si tašky převzal dopravce. Ohledně kontroly úkolů žalobkyně svědek L. B. uvedl, že zaměstnanci společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. kontrolovali, zda je zboží řádně uloženo do regálů, a namátkově kontrolovali i správnost nachystané objednávky. Případné pochybení bylo sdělováno pověřené osobě.
55. Z daňových dokladů vystavených žalobkyní společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., konkrétně z faktury č. 1/2018 vystavené dne 2. 2. 2018, faktury č. 7/2018 vystavené dne 5. 3. 2018, faktury č. 11/2018 vystavené dne 5. 4. 2018, faktury č. 15/2018 vystavené dne 3. 5. 2018, faktury č. 21/2018 vystavené dne 4. 6. 2018, faktury č. 27/2018 vystavené dne 5. 7. 2018, faktury č. 28/2018 vystavené dne 3. 8. 2018, faktury č. 31/2018 vystavené dne 5. 9. 2018, faktury č. 36/2018 vystavené dne 4. 10. 2018, faktury č. 43/2018 vystavené dne 7. 11. 2018 a z faktury č. 48/2018 vystavené dne 5. 12. 2018 (dále vše společně jako „**Faktury**“), soud zjistil, že byly vystaveny za vyskladnění nákupů, naskladňování palet, pomocné činnosti na paletách a pronájem pracovních pomůcek dle Rámcové smlouvy, v případě posledních dvou uvedených daňových dokladů byl dále uveden údaj o náhradě škody.
56. Žalobkyně pak dále spolu s žalobou doložila neoznačené dokumenty ze dne 16. 12. 2017, 12. 1. 2018, 13. 2. 2018, 14. 3. 2018, 11. 4. 2018, 8. 5. 2018, 14. 6. 2018, 12. 7. 2018, 7. 8. 2018, 9. 9. 2018, 15. 10. 2018 a 15. 11. 2018 (dále jen „**Objednávky**“), jimiž dokládala postup podle Rámcové smlouvy.
57. Z fotografií provozovny společnosti VELKÁ PECKA s. r. o. na adrese U Prioru 884/4, 161

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

00 Praha 6, soud zjistil, že je na nich vyobrazen sklad zboží, přičemž jednotlivé uličky a regály jsou označeny písmeny a číslicemi.

58. Soud vycházel z následující právní úpravy.
59. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální prací 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.
60. Podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona 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).
61. Podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání 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.
62. Podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti zaměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání.
63. 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.“*
64. Podle § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti obsahuje povolení k zaměstnání místo výkonu práce.
65. 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.“*
66. 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.“*
67. 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) nebo výkon zastřeného zprostředkování zaměstnání umožní.“*
68. Podle § 42 odst. 1 zákoníku práce *„[p]racovní cestou se 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.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

69. Podle § 309 odst. 1 zákoníku práce „[p]o dobu dočasného přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele ukládá zaměstnanci agentury práce pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomu účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci uživatel. Uživatel však nesmí vůči zaměstnanci agentury práce právně jednat jménem agentury práce.“
70. Na úvod se soud věnoval otázce přezkoumatelnosti Napadeného rozhodnutí z nedostatku důvodů. Byť žalobkyně Napadené rozhodnutí výslovně za nepřezkoumatelné neoznačila, brojila proti celému Napadenému rozhodnutí v tom smyslu, že žalovaný dostatečně nezohlednil skutečnosti namítané žalobkyní a následně při právním posouzení nepostupoval správně. Soud proto považoval za podstatné posoudit, zda lze Napadené rozhodnutí podrobit věcnému přezkumu.
71. Správní soudy v minulosti nesčítelněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán 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. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).
72. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala. Odůvodnění Napadeného rozhodnutí je logicky vystavěno na jasném a srozumitelném základu, ze kterého plynou právní závěry, a to ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08. Žalovaný se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

s jednotlivými námitkami žalobkyně, jimiž brojila proti prvostupňovému rozhodnutí, dostatečně vypořádal. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí jsou zřetelně uvedeny důvody, pro které nebylo odvolací argumentaci žalobkyně vyhověno. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyložil své závěry způsobem, který nebrání jejich věcnému posouzení ze strany soudu. Připojil úvahy, jimiž byl ve svých skutkových a navazujících právních závěrech veden. Neopomněl reagovat na všechny klíčové námitky uplatněné žalobkyní.

73. Napadené rozhodnutí tak není stíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Soud proto mohl přistoupit k samotnému věcnému posouzení žalobní argumentace.
74. Soud ve vztahu k žalobní argumentaci shrnuté pod bodem III. tohoto rozsudku předesílá, že žalobkyně při konstrukci svých žalobních námitek téměř nijak nereflektovala skutečnost, že se obdobnými námitkami zabýval již žalovaný v Napadeném rozhodnutí, tyto vypořádal a zdůvodnil závěr o jejich neopodstatněnosti. Naopak v zásadě opakovala svou argumentaci uplatněnou již v řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, aniž by reagovala na důvody, o něž žalovaný opřel své závěry.
75. Soud přitom v této souvislosti upozorňuje, že řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí 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 žalobkyni její žalobní argumentaci dotvářel.
76. Městský soud se tak mohl věnovat žalobními námitkami pouze v míře obecnosti, v jaké je sama žalobkyně vznesla (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobkyně v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128).
77. V logice uspořádání žalobních bodů soud předně přistoupil k posouzení důvodnosti námitek **pod prvním žalobním bodem**, dle kterých v dané věci údajně absentuje společenská škodlivost jednání, které je žalobkyni dáváno za vinu a ve kterém je spatřováno spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
78. Zdejší soud se s touto námitkou žalobkyně neztotožnil, zejména nepřisvědčil její argumentaci, dle které nemohlo dojít k ohrožení situace na trhu práce, neboť jediný rozpor spočíval v tom, že cizinci vykonávali práci v regionu s nižší mírou nezaměstnanosti, než do kterého jim povolení k zaměstnání bylo vydáno.
79. Míra nezaměstnanosti v kraji není jediným kritériem definujícím situaci na trhu práce. Při vydávání povolení k zaměstnání cizince je nutno vždy posoudit konkrétní situaci v určitém místě, přičemž místní poměry se hodnotí mimo jiné s ohledem na druh pracovních pozic, jakož i z časového hlediska.
80. Nejvyšší správní soud vysvětlil důvody pro vydávání povolení k zaměstnání cizince ve svém rozsudku ze dne 27. 11. 2014, čj. 5 Azs 132/2014 - 45, ve kterém uvedl, že „[p]ovolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že jde o ohlášené volné pracovní místo, které

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je přitom zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51, a č. j. 7 As 46/2006 - 56, 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66, 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46, všechny zde uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Při vydávání povolení k zaměstnání cizince se proto posuzuje konkrétní situace v určitém místě; místní poměry se hodnotí jak s ohledem na druh pracovních pozic (druh práce), tak z časového hlediska. Tyto kategorie se posléze odrážejí i v obsahu samotného povolení zaměstnání cizince, které mj. obsahuje místo výkonu práce, druh práce a také dobu, na kterou se vydává [§ 92 odst. 3 písm. b), c) a e) zákona o zaměstnanosti]. Pokud by bylo možné získat povolení k zaměstnání u krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu je nízká nezaměstnanost a nedostatek pracovních sil, a s takto uděleným povolením by cizinec mohl bez další regulace pracovat též v oborech (charakterizovaných druhem práce) nebo v oblastech vyznačujících se vysokou nezaměstnaností a nedostatkem pracovních příležitostí, nemohl by být tento cíl naplněn. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 6 Ads 139/2011 - 82 (publikovaný pod č. 2579/2012 Sb. NSS), přístup k zaměstnávání cizinců (s výjimkou vysoce kvalifikovaných zaměstnanců) je v rámci Evropské unie, vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v jejích členských státech, poměrně restriktivní, Českou republiku nevyjímaje.“ Soud tyto závěry Nejvyššího správního soudu sdílí, bez výhrad se s nimi ztotožňuje a považuje je za zcela přenositelné i pro nyní posuzovaný případ.

81. Správní orgány se neopomněly posouzením škodlivosti jednání žalobkyně v souvislosti s úvahou o naplnění „materiální stránky“ deliktu zabývat a přesvědčivě vyložily důvody, pro něž jednání žalobkyně bylo způsobilé naplnit nejen znaky skutkové podstaty přestupku předpokládané v předmětných ustanoveních, ale rovněž dosáhlo nezbytné míry společenské škodlivosti. Typová a individuální závažnost jednání žalobkyně pak byla žalovaným podle soudu náležitě zohledněna při výměře uložené pokuty (srov. dále).
82. Soud uzavírá, že žalobkyně svým jednáním porušila zákonem chráněný zájem na regulaci pracovního trhu v České republice. V předmětné věci přitom neshledal okolnosti, které by intenzitu protiprávního jednání žalobkyně významným způsobem snižovaly. V tomto ohledu pak soud ve světle výše popsanych východisek souvisejících s rolí dispoziční zásady ovládající tento typ soudního řízení odkazuje zejména na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, ve kterém se správní orgán I. stupně materiální stránkou přestupku podrobně zabýval, jakož i na Napadené rozhodnutí.
83. S ohledem na shora uvedené soud nepřisvědčil ani názoru žalobkyně, že by v daném případě bylo možné upustit od potrestání a věc vyřešit pouhým napomenutím. Námitky koncentrované pod prvním žalobním bodem proto soud neshledal důvodnými.
84. Soud se dále zabýval námitkami žalobkyně **pod druhým žalobním bodem**, dle kterých se v případě spolupráce mezi žalobkyní a společností VELKÁ PECKA s.r.o. mělo jednat o dodávku služeb, a nikoliv o pronájem pracovní síly.
85. V tomto ohledu soud předně konstatuje, že smyslem pronájmu pracovní síly je přidělování vlastního pracovníka k výkonu práce jiným podnikům. Může se přitom jednat o agenturní zaměstnávání nebo o dočasné přidělení, přičemž platí, že zaměstnavatel, resp. uživatel, k němuž byl pracovník přidělen, ukládá tomuto pracovníkovi pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, udílí mu k tomuto účelu pokyny, vytváří příznivé pracovní

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Zaměstnavatel, který pracovníka takto přidělí, zejména nadále hradí mzdové náklady.

86. Ke znakům dodávky služeb a pronájmu pracovní síly se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014 - 28, v němž uvedl, že „[z]ákladním 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.“
87. K problematice agenturního zaměstnávání pak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 10. 2016, čj. 2 Afs 177/2016 - 14, uvedl, 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. Je tedy zřejmé, že agentura práce nese veškerá právní a z toho plynoucí ekonomická rizika zajištění práce pro zaměstnance. Pravidelný model agenturního zaměstnávání bude obvykle nastaven tak, že agentura práce inkasuje v podobě provize za zprostředkování odměnu zejména za administraci agenturních zaměstnanců a za riziko spojené s jejich pracovníprávními nároky. Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykrývat v čase se měnící potřebu pracovní síly.“
88. V předmětné věci dospěl soud k závěru, že žalobkyně neměla vyčleněnou jednu konkrétní činnost, kterou by pro společnost VELKÁ PECKA s.r.o. komplexně zpracovala a za ni odpovídala, když v předmětném skladu neměli zaměstnanci žalobkyně vyčleněnou práci, kterou by prováděli pouze oni. Naopak zjevně vykonávali práci obsahově shodnou s ostatními pracovníky ve skladu společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., když měli zejména za úkol vykládat zboží do regálů ve skladu a chystat jednotlivé objednávky. Provádění těchto činností bylo sjednáno i v Rámcové smlouvě. Z uvedeného je zřejmé, že nedošlo k přenesení komplexní činnosti přímo na žalobkyni, naopak její zaměstnanci fakticky pouze doplňovali pracovní sílu v předmětném skladu, a to na základě potřeb společnosti VELKÁ PECKA s.r.o.
89. Není přitom rozhodné tvrzení žalobkyně, že měla údajně v gesci jeden konkrétní sektor či regál ve skladu, když je navíc zjevné, že zaměstnanci žalobkyně měli možnost se v prostorách skladu volně pohybovat a nezdržovali se v jedné vymezené části pracoviště. Uvedené vyplývá z Protokolu o výpovědi svědka, dle kterého bylo úkolem pracovníků i odtažení palety a následné vyskladnění zboží do regálů. Totéž ostatně potvrdila i samotná žalobkyně v podané žalobě. Z fotografií skladu ve správním spisu je nadto zřejmé, že sklad i jednotlivé sektory byly volně průchozí. S ohledem na uvedené skutečnosti se již soud dále nezabýval tím, zda byl žalobkyni skutečně svěřen jeden konkrétní sektor a na základě jakého právního titulu tomu tak bylo.
90. Ze správního spisu, zejména z Protokolu o výpovědi svědka, dále vyplynulo, že práce ve skladu byla zadávána podle aktuálních potřeb společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. Zároveň nebylo, s ohledem na prolínání činností všech zaměstnanců, objektivně možné určit rozsah provádění prací zaměstnanci žalobkyně. Objektivně tak za výsledek práce svých zaměstnanců žalobkyně ani nemohla nést odpovědnost, neboť nebylo možné určit

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

konkrétní výsledek jejich činnosti tak, že by bylo vyloučeno, aby se alespoň zčásti jednalo také o výsledek činnosti jiných pracovníků. Sama žalobkyně ostatně v žalobě uvedla, že vychystání celé objednávky pouze jedním pracovníkem nebylo možné.

91. Rozhodující pak není ani existence Rámcové smlouvy, když byl faktický obsah smluvního vztahu jiný a obsahu smlouvy způsob výkonu pracovní činnosti zaměstnanců neodpovídal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 Ads 349/2021 - 53). V daném případě je nezbytné vycházet ze skutečného, nikoli formálního stavu věci. Soud se proto již ani blíže nezabýval další argumentací žalobkyně týkající se Rámcové smlouvy.
92. Tentýž závěr se uplatní i ve vztahu k Fakturám a Objednávkám doložených žalobkyní. Žalobkyně argumentovala tím, že společnost VELKÁ PECKA s.r.o. měla objednávat konkrétní práce u žalobkyně na základě měsíčních objednávek, přičemž uváděla, že bylo pouze na ní, aby si určila počet a rozložení lidských zdrojů, pomůcek či strojů, potřebných pro splnění takové objednávky. Tyto námitky nicméně soud nepovažoval za relevantní, když s ohledem na shora uvedené závěry není podstatné, jaký je obsah formálních podkladů, rozhodující je naopak faktický stav věci, jak byl v dostatečném rozsahu prokázán v rámci správního řízení. Jak soud vysvětlil výše, za této situace dokazování o objednávky, jež žalobkyně, patrně za účelem doložení souladu svého postupu s Rámcovou smlouvou, předložila spolu s podanou žalobou, nedoplňoval, neboť by ani jejich provedení na skutkových a navazujících právních závěrech soudu nebylo způsobitelné ničeho změnit.
93. Soud rovněž nepřisvědčil námitce žalobkyně, že pouze její vedoucí pracovníci byli oprávněni zaměstnance žalobkyně úkolovat. Ze spisového materiálu je zřejmé, že to byla společnost VELKÁ PECKA s.r.o., která práci ve skladu řídila, což vyplývá zejména z Protokolu o výpovědi svědka. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že jednotlivým zaměstnancům žalobkyně byly tyto pokyny předávány ze strany koordinátora žalobkyně, neboť se jednalo pouze o organizační opatření při vedení těchto zaměstnanců.
94. Z Čestného prohlášení, na které žalobkyně poukazovala, vyplývá, že paní E. J. měla kontrolovat ostatní zaměstnance žalobkyně a rozdělovat jim práci, jakož i to, že tito zaměstnanci se měli zdržovat ve vymezeném sektoru. Jak je však uvedeno shora, jsou tyto skutečnosti z hlediska toho, zda se žalobkyně dopustila výše uvedeného přestupku, nerozhodné. V uvedené věci je především podstatné, že koordinátorům žalobkyně zadávali úkoly pracovníci společnosti VELKÁ PECKA s.r.o., přičemž Čestné prohlášení tuto skutečnost nevyvrací.
95. Soud dodává, že v předmětné věci není rozhodné ani to, že žalobkyně zajišťovala bezpečnost práce, neboť takovou povinnost má zaměstnavatel i v případě pronájmu pracovní síly. V tomto ohledu zdejší soud pokazuje na závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014 - 28, dle kterého „[v] otázce zajištění bezpečnosti práce není právní úprava obsažená v zákoníku práce komplexní, když i agentura práce (v tomto případě stěžovatel) není zbavena svých povinností v tomto směru ani při dočasném přidělení zaměstnance k výkonu práce u uživatele. Proto ani argument stěžovatele, že zajišťoval bezpečnost práce po dobu výkonu práce svých zaměstnavatelů na lodích objednatelů, není důvodem pro závěr o tom, že se v jeho případě jednalo o poskytování služby, a ne o pronájem pracovní síly.“
96. Na uvedených závěrech nemůže konečně ničeho změnit skutečnost, že žalobkyně evidovala docházku zaměstnanců, že má na adrese, kde se nachází předmětné pracoviště, nahlášenou

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

svou provozovnu, ani to, že žalobkyně údajně poskytovala zaměstnancům pracovní pomůcky, jako například vesty, obuv či přilby.

97. Soud má z důkazů, které jsou obsahem správního spisu, za prokázané, že žalobkyně neposkytovala komplexní službu na vlastní odpovědnost, ale naopak poskytovala pracovní sílu k plnění konkrétních pracovních úkolů dle požadavků společnosti VELKÁ PECKA s.r.o.
98. Jednání žalobkyně tedy dle názoru 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. Přestože je žalobkyně formálně i agenturou práce, v daném případě takto fakticky nevystupovala a tedy neplnila podmínky dané zákonem o zaměstnanosti pro zprostředkování zaměstnání, čímž se dopustila zastřehného zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Soud proto dospěl k závěru, že v daném případě bylo prokázáno naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.
99. Zdejší soud zároveň dodává, že správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci, jednotlivé důkazy hodnotily v souladu se zásadami ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu a dospěly na jejich základě ke správným právním závěrům. Zároveň se vypořádaly s jednotlivými námitkami žalobkyně a svá rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnily. S ohledem na vše shora uvedené soud nepřisvědčil námitkám žalobkyně, že žalovaný údajně neměl snahu zjistit reálný stav věci a nedbal zásady presumpce neviny a zásady *in dubio pro reo*.
100. S ohledem na shora uvedené soud námitky žalobkyně pod druhým žalobním bodem neshledal důvodnými.
101. Soud se dále zabýval námitkami žalobkyně pod **třetím žalobním bodem**, které se týkají přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
102. Mezi stranami je sporné, zda správní orgány správně posoudily faktický výkon práce zaměstnanců žalobkyně jako rozporný s místem určeným v povolení k zaměstnání.
103. Žalobkyně v tomto ohledu odkazovala na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996, čj. 6 A 561/94 - 22, ve kterém soud vyslovil závěr, že: „[s]právnímu orgánu naprosto nelze upřít právo hodnotit důkazy podle vlastního uvážení (§ 32 odst. 5 spr. ř.) a právo přiklonit se k jednomu z více protichůdných tvrzení; je to samozřejmě i jeho povinností. O hodnocení důkazů tu ovšem nešlo: hodnocení důkazů je myšlenkovou úvahou, při které usuzující přijímá jedno tvrzení a odmítá jiné, přičemž se opírá o logické, systematické, historické, pravděpodobnostní, věrohodnostní atp. úsudky, které v odůvodnění svého rozhodnutí musí vyjádřit. To žalovaný - a ani správní orgán I. stupně - neudělal, když jeden důkaz pouze přijal a protichůdný pouze odmítl, aniž by vyložil, proč tak učinil (...)“
104. Žalobkyně uvedla, že chybí důkazy o tom, že by pochybila ve svém jednání, své námitky v tomto směru nicméně blíže nekonkretizovala. Je přitom nutné opětovně poukázat na shora uvedené závěry ohledně toho, že není úkolem soudu za žalobkyni její argumenty domýšlet.
105. Soud v tomto ohledu uvádí, že zejména správní orgán I. stupně, na jehož prvostupňové rozhodnutí odkazoval i žalovaný v Napadeném rozhodnutí, řádně hodnotil veškeré důkazy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

samostatně i v jejich souvislosti, přičemž své závěry řádně a přesvědčivě odůvodnil a podrobně se vypořádal s námitkami žalobkyně. Rozhodnutí obou správních orgánů považuje zdejší soud za vnitřně souladná. Správní orgán I. stupně na základě jednotlivých důkazů dovedl, že žalobkyně umožnila svým zaměstnancům výkon závislé práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, když vykonávali práci na jiném místě, než pro které jim bylo Úřadem práce ČR vydáno příslušné povolení k zaměstnání. V tomto ohledu zdejší soud na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (zejména na jeho strany 33 až 54), jakož i na Napadené rozhodnutí, odkazuje.

106. Zejména v prvostupňovém rozhodnutí, na které žalovaný odkazoval, je podrobně vyloženo, jakými skutečnostmi se správní orgán I. stupně zabýval a z jakých důkazů vycházel, přičemž se vypořádal rovněž s námitkou žalobkyně ohledně pracovní cesty cizince. Úvahy správních orgánů v prvostupňovém rozhodnutí, jakož i v Napadeném rozhodnutí, považuje soud za plně přezkoumatelné a souladné se zásadou volného hodnocení důkazů a materiální pravdy. Nelze přisvědčit názoru žalobkyně, že by ve spise nebylo možné nalézt oporu pro závěr o spáchání popsaného přestupku. Správní orgány naopak zjistily skutkový stav tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti.
107. S ohledem na uvedené skutečnosti soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně ohledně toho, že by se správní orgány opíraly pouze o skutečnost, že zaměstnanci k výkonu práce nastoupili ihned po podepsání pracovních smluv přímo do skladu společnosti VELKÁ PECKA s.r.o.
108. Zdejší soud dospěl k závěru, že Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí splňují veškeré požadavky kladené na ně zákonem. Odkaz žalobkyně na shora citované rozhodnutí Vrchního soudu považuje Městský soud v Praze za nepřipadné.
109. Žalovaný se v Napadeném rozhodnutí vypořádal rovněž s námitkou žalobkyně ohledně pracovní cesty cizince, zároveň se touto otázkou zabýval i správní orgán I. stupně. Zdejší soud k této problematice doplňuje 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.
110. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 7. 2013, čj. 9 As 48/2013 - 46, publ. pod č. 2934/2013 Sb. NSS, 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.“*
111. Pracovní cesta je v zákoníku práce systematicky zařazena mezi změny 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.
112. V předmětné věci je zejména sporné naplnění podmínky doby nezbytné potřeby vyslání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zaměstnanců, neboť zaměstnanec může být na pracovní cestu vyslán pouze za účelem splnění potřebného úkolu pro zaměstnavatele. Jak soud vyložil výše, zaměstnanci byli vysíláni do skladu společnosti VELKÁ PECKA s.r.o. jako pracovní síla a v pravém slova smyslu tedy neplnili úkoly pro žalobkyni, jak by odpovídalo § 42 zákoníku práce. Zdejší soud proto uzavírá, že zaměstnanci uvedení ve výroku I. část a) prvostupňového rozhodnutí ve znění Napadeného rozhodnutí nemohli být vysláni na pracovní cestu, jak tvrdí žalobkyně, a to s ohledem na skutečnost, že ve shora uvedené provozovně fakticky neplnili úkoly pro žalobkyni, nýbrž pro společnost VELKÁ PECKA s.r.o.

113. Soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně umožnila svým zaměstnancům výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným pro žalobkyni, čímž došlo k porušení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a k umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Tímto jednáním se žalobkyně dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
114. Soud vzhledem ke shora uvedenému nepřisvědčil námitkám žalobkyně uvedeným pod třetím žalobním bodem.
115. Žalobkyně v podané žalobě konečně uvedla, že napadá rovněž výrok IV. Napadeného rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o snížení uložené pokuty, poukazovala na judikaturu týkající se likvidační výše pokuty, přičemž konstatovala, že správní orgány by měly při ukládání sankcí postupovat dle ustálené rozhodovací praxe, tedy za podobné přestupky ukládat podobné sankce.
116. V této souvislosti soud podotýká, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení žalovaného, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při volném správním uvážením je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007 - 54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 4 As 47/2004 - 87).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

117. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006 - 78). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb.]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.
118. Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V nyní řešeném případě nicméně žalobkyně moderaci pokuty v žalobě nenavrhovala.
119. Aplikuje-li soud tato základní východiska v projednávané věci, musí především konstatovat, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, a její výše byla náležitě a přesvědčivě odůvodněna.
120. Soud přitom nemohl žalobkyni přisvědčit v jejích obecných námitkách, že by výše pokuty nebyla v rozhodnutích správních orgánů přesvědčivě odůvodněna a že by správní orgány porušily při ukládání sankce principy plynoucí ze zásady materiální rovnosti. Výše uložené pokuty byla dle soudu z pohledu řádné individualizace trestu dostatečně zdůvodněna. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, k jakým skutečnostem žalovaný při hodnocení závažnosti přestupku přihlížel.
121. Soud tedy k předmětné obecné žalobní námitce, vycházející z výše popsaných judikatorních východisek, konstatuje, že správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem prvního stupně, aprobevané a doplněné žalovaným, není v daném případě zatíženo vadami, pro které by Napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát. Soud v tomto ohledu znovu připomíná, 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. Pokud se tedy žalobkyně v tomto směru omezila na výše uvedené, blíže nerozvedené námitky, mohl se soud těmito námitkami zabývat pouze v míře konkrétnosti, v jaké ji žalobkyně vnesla. Žalobkyně přitom nepoukazovala na konkrétní okolnosti, které vzal žalovaný při hodnocení závažnosti v potaz, ani nenamítala, které jiné okolnosti měly být zohledněny. Odlišný náhled žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správními orgány, resp. její přesvědčení, že skutkové okolnosti případu měly vést k uložení ještě nižší pokuty, nemohou být samy o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly dostatečně podloženy skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobkyně. Žalobkyně v podané žalobě ostatně ani konkrétně nepoukázala na to, že by se správní orgány opomněly některým kritériem úvahy o výši pokuty zabývat.

122. Obdobné závěry pak platí, pokud jde o obecný poukaz žalobkyně stran zákazu likvidační pokuty. I v tomto ohledu se správní orgány otázkami spojenými s eventuálním likvidačním dopadem uložené pokuty a její tvrzenou nepřiměřenou tvrdostí podrobně zabývaly, přičemž soud se s jejich zdůvodněním ztotožňuje. Soud v této souvislosti upozorňuje, že majetkové poměry pachatele deliktu *stricto sensu* nepatří mezi zákonná kritéria pro ukládání pokut za správní delikty (přestupky). Na tom nic nezměnilo ani přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož § 37 písm. g) je nutné v případě právnických a podnikajících fyzických osob zohlednit povahu jejich činnosti. Správní orgány však nebyly povinny přesně poměřovat uloženou pokutu s majetkovými poměry a hospodařením žalobkyně, byly pouze povinny dbát toho, aby uložená pokuta neměla likvidační charakter, jak dovedil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS.
123. Je třeba poznamenat, že při zjišťování majetkových poměrů vychází správní orgány z údajů doložených samotným účastníkem řízení, popřípadě z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatřil správní orgán samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS).
124. Žalovaný dospěl k závěru, že uložená pokuta nemá likvidační charakter, přičemž svůj postup náležitě zdůvodnil. Žalobkyně naproti tomu žádnou konkrétní argumentaci nestaví a omezuje se na recepci obecných tezí o zákazu likvidační výše pokuty.
125. Uložená pokuta žalobkyni jistě zasáhla, to však souvisí se samotnou podstatou trestu. Je totiž nutné brát v úvahu to, že správní sankce musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry. Soud zdůrazňuje, že dokonce ani eventuální nízká ziskovost či přímo ztrátovost žalobkyně by bez dalšího neopravňovala správní orgán k neuložení pokuty či uložení pokuty v minimální výši, neboť tím by došlo k úplnému popření smyslu správního trestání (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 5 As 47/2019 - 36).

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

126. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
127. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze dne 15. června 2023

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.