



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **Kinger Logistic s.r.o.**, IČO 28222326
sídlem Litožnická 316, 190 11 Praha 9

zastoupené advokátem JUDr. Janem Langmeierem
sídlem Na Bělidle 997/15, 150 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 24. 5. 2021,
č. j. 8599/1.30/20-6, sp. zn. S9-2020-486,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně podala dne 22. 7. 2021 ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „žalovaný“) ze dne 24. 5. 2021, č. j. 8599/1.30/20-6, sp. zn. S9-2020-486 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žaloba byla z důvodu místní nepřislušnosti postoupena usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2021, č. j. 30 Ad 9/2021-45, k Městskému soudu v Praze (dále jen „soud“). Napadeným rozhodnutím žalovaný částečně zamítl odvolání žalobkyně a částečně změnil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně (dále jen „inspektorát“) ze dne 12. 10. 2020, č. j. 13884/9.30/20-10, sp. zn. S9-2020-486 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Žalobkyně byla výrokem I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustila tím, že umožnila fyzické osobě U. státní příslušnosti: panu M. V., nar. X (dále jen „pan V.“) v období od 12. 2. 2019 do 28. 2. 2019 výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod. 2 zákona o zaměstnanosti, když mu na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT s.r.o., IČ: 25591363, na adrese Úvoz 326, 679 21 Bořitov (dále jen „společnost ATOMO PROJEKT“), umožnila výkon závislé práce spočívající v pomocných manipulačních pracích bez povolení k zaměstnání, čímž byl porušen § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
3. Výrokem I. 1) b) prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustila tím, že umožnila panu V. v období od 1. 3. 2019 do 5. 4. 2019 výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod. 2 zákona o zaměstnanosti, když mu na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT umožnila výkon závislé práce spočívající v pomocných manipulačních pracích v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání č.j. PZA-388/2019-za (dále jen „povolení k zaměstnání“), a to konkrétně v rozporu s místem výkonu práce, neboť povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce České republiky - krajskou pobočkou v Příbrami (dále jen „ÚP“) této osobě k výkonu práce pro žalobkyni se vztahovalo na místo výkonu práce „KINGER Logistic s.r.o. - Chrášťany, K Brůdku č.p. 94, Chrášťany, 252 19 Rudná“ (dále jen „provozovna žalobkyně“), čímž byl porušen § 89 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
4. Výrokem I. 2) prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, jehož se dopustila tím, že zastřeně zprostředkovala zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti, když v období od 12. 2. 2019 do 5. 4. 2019 pronajmula pracovní sílu v podobě svého zaměstnance pana V., resp. tohoto zaměstnance dočasně přidělila k výkonu pomocných manipulačních prací na pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž byl porušen § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a tím žalobkyně nedodržela podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
5. Za uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 110 000 Kč a dále povinnost uhradit v souladu s ustanovením § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s ustanovením § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) náhradu nákladů řízení v paušální výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě, dne 6. 11. 2020 blanketní odvolání, odůvodněné podáním ze dne 25. 11. 2020, kterým jej napadla v celém rozsahu (dále jen „odvolání“).
7. *První odvolací námitkou* žalobkyně vyjádřila nesouhlas se závěry inspektorátu ohledně neprovedení výsledků navrhovaných svědků, když žalobkyně nenavrhovala výsledky daných osob pouze z důvodu, aby se k jejich tvrzením mohla vyjádřit, ale rovněž chtěla být přítomna těmto výsledkům a svědkům klást dotazy.
8. *Ve druhé odvolací námitce* žalobkyně uvedla, že důvodem, proč byla s panem V. z počátku na místo pracovní smlouvy uzavřena dohoda o pracovní činnosti, byla skutečnost, že se dohodli na nižším počtu pracovních hodin, tudíž pro ně bylo oboustranně výhodnější uzavřít dohodu o pracovní činnosti. Dále žalobkyně uvedla, že pokud byla povolena práce na základě pracovní smlouvy, je možná i práce na základě dohody o provedení práce a doplnila, že zaměstnávat cizince na základě dohody o pracovní činnosti je v souladu se zákonem, přičemž uzavření dohody o provedení práce bylo sděleno ÚP. Dále žalobkyně uvedla, že vytýkané období trvalo méně než 14 pracovních dní.
9. *Ve třetí odvolací námitce* žalobkyně konstatovala, že je nutné zkoumat konkrétní povahu a účel jednotlivé pracovní cesty, která může v konkrétním případě vyžadovat i delší působení v místě vyslání, nežli např. jeden den či týden. Tuto skutečnost pak dle žalobkyně nelze zkoumat pouze s ohledem na druh práce, který je v místě vyslání vykonáván, jelikož i stejný druh práce může vyžadovat při vyslání k pracovní cestě v některých případech delší vyslání. Dále žalobkyně uvedla, že pan V. byl na pracovní cestu vyslán v období od 1. 3. 2019 do 5. 4. 2019, tedy na časově omezené období a v žádném případě se nejedná o dlouhodobou ani trvalou změnu místa výkonu práce.
10. *Čtvrtou odvolací námitkou* žalobkyně rozporovala, že se vytýkaného jednání nedopustila, jelikož plnila dílo pro odběratele společnost Europa Workintense spol. s r. o., IČO 649 42 457 (dále jen „společnost Europa“) na základě objednávek, které měla s touto společností uzavřené. V objednávkách se žalobkyně zavázala zajistit plnění díla na adrese společnosti ATOMO PROJEKT, a to za cenu v objednávkách stanovenou. Žalobkyně uvedla, že doložené objednávky díla jsou v souladu se zákonem a jsou dodatečně dostatečně konkretizovány právě dílčími ústními objednávkami. Tvrzení inspektorátu o nedostatečné určitosti daných ujednání pak považovala za porušení jejího práva na spravedlivý proces, když inspektorát tuto skutečnost dále nezdůvodnil a učinil tak tento výrok nepřezkoumatelným. Žalobkyně měla za to, že závazkově právní vztah se společností Europa a jeho obsah byl dostatečně prokázán předloženými doklady. Vztah žalobkyně a společnosti Europa, jakožto vztah zhotovitele a objednatele, nelze dle názoru žalobkyně vykládat jako zprostředkování zaměstnání způsobem uvedeným v § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti bez povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání.
11. Žalobkyně dále v *páté odvolací námitce* konstatovala, že inspektorát nepostupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, čímž bylo dle jejího názoru zcela zásadně porušeno její právo na spravedlivý proces.
12. Závěrem odvolání žalobkyně navrhla, aby žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

13. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 24. 5. 2021. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí tak, že se žalobkyně uznává vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila panu V. v období od 12. 2. 2019 do 28. 2. 2019 výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod. 2 zákona o zaměstnanosti, když mu na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT umožnila výkon závislé práce spočívající v pomocných manipulačních pracích v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, a to konkrétně v rozporu s místem výkonu práce, neboť povolení k zaměstnání vydané ÚP této osobě k výkonu práce pro žalobkyni se vztahovalo na místo výkonu práce v provozovně žalobkyně čímž byl porušen § 89 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Dále žalovaný změnil výrok I. 1) b) prvostupňového rozhodnutí z důvodu zjevné chyby v psaní.
14. K *první odvolací námitce* žalovaný předně uvedl, že konečná volba, jaké důkazy a zda vůbec budou v přestupkovém řízení provedeny, závisela právě na úvaze inspektorátu, jenž si tento postup řádně zdůvodnil ve svém rozhodnutí. Žalovaný dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, k použitelnosti záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole uvedl, že na ně lze pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí, 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. Náhlému a neočekávanému kontrolnímu úkonu učiněnému v místě pracoviště je vhodné přiznat zásadní vypovídací hodnotu, kdy zmíněné osoby se vyjadřovaly v momentu překvapení, kdy musely operativně reagovat na požadavky inspektorů při provádění kontroly a jejich výpověď je tak pravděpodobně založena na pravdě. Dále žalovaný uvedl, že žalobkyně ani neuvedla, z jakých konkrétních důvodů navrhuje výsledky uvedených osob, v čem spatřuje rozpor v jejich vyjádřeních; pouze uvedla, že trvá na jejich výsledku, a to za přítomnosti právního zástupce, aby mohla těmto osobám rovněž pokládat otázky a vyjádřit se k jejich tvrzením. Nutno konstatovat, že možnost žalobkyně k vyjádření se ke sdělením daných osob nebyla nijak dotčena či omezena.
15. Ke *druhé odvolací námitce* žalovaný konstatoval, že vzhledem ke změně výroku I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí nepovažuje za nezbytné komplexně a podrobně ji vypořádávat.
16. Ke *třetí odvolací námitce* žalovaný uvedl, že pan V. na pracoviště docházel každý všední den a tam vykonával pomocné (manipulační) práce, tj. navěšování/vyndávání dílu do/z klecí, skládání, rovnání materiálu, balení na palety a příprava zpět k zákazníkovi. Těžiště práce tak spočívalo ve výkonu práce skládající se ze stejných opakujících se úkonů na jednom pracovišti v rámci konkrétní výroby, kam pan V. docházel pravidelně a opakovaně, přičemž z provedených důkazů jednoznačně vyplývá, že pan V. vykonával práci výlučně na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT, a to od počátku pracovněprávního vztahu s žalobkyní. Nadto je nezbytné si dle žalovaného uvědomit, že pan V. po celou dobu platnosti povolení k zaměstnání pracoval na jiném místě, než pro které měl předmětné povolení vydáno; nepracoval-li tedy pan V. jinde než na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT, nemůže se v daném případě jednat o změnu místa výkonu jeho práce, k němuž by v důsledku jeho vyslání na pracovní cestu žalobkyni došlo. Pro úplnost pak žalovaný k námitce žalobkyně ohledně druhu vykonávané práce pana V., doplňuje, že tato není v projednávané věci nijak přílehlavá, když podezření z umožnění výkonu závislé práce pana V. v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, konkrétně v rozporu s druhem vykonávané práce, není předmětem tohoto řízení.

17. Ke *čtvrté odvolací námitce* žalovaný uvedl, že z provedených důkazů, jež hodnotí jako logický, konzistentní a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících skutečností, bylo možné učinit jednoznačný závěr o spáchání vytykaného přestupku žalobkyní, jak uvedl inspektorát ve svém rozhodnutí ve výroku I. 2), když tento i v příslušných částech odůvodnění prvostupňového rozhodnutí řádně a komplexně zdůvodňuje své správní úvahy. Námitku nepřezkoumatelnosti vznesenou žalobkyní tak žalovaný považoval za irelevantní. Žalovaný dále uvedl, že ze spisového materiálu bylo prokázáno, že žalobkyně vystupovala jako agentura práce, kdy dodala svého zaměstnance na pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT na základě spolupráce se společností Europa. Je jednoznačně zřejmé, že žalobkyně pana V. v období od 12. 2. 2019 do 5. 4. 2019 pronajala jako pracovní sílu na pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT. Inspektorát dle žalovaného ve svém rozhodnutí průkazně popsal skutečný charakter vztahů mezi jednotlivými subjekty, čímž vyvrátil tvrzení žalobkyně o realizaci smlouvy o dílo.
18. K *páté odvolací námitce* žalovaný konstatoval, že po zahájení přestupkového řízení se v projednávané věci konalo za přítomnosti zplnomocněného zástupce žalobkyně dokazování mimo ústní jednání, v jehož rámci byly provedeny důkazy listinami. Závěrem tohoto procesního úkonu byla žalobkyni před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí. Žalobkyně svého práva dle § 36 odst. 3 správního řádu využila, když zaslala své vyjádření k provedení dokazování. Inspektorát žádné další důkazy neprováděl ani neobstarával další podklady rozhodnutí, vyjma podkladů k majetkovým poměrům žalobkyně, které pořídil z veřejně přístupných rejstříků, když tyto nepodléhají nutnosti nové realizace práva žalobkyně dle § 36 odst. 3 správního řádu.

III. Žaloba

19. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou žalobu, neboť byla přesvědčena, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné.
20. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že žalovaný zcela opominul a nevypořádal se se skutkovým tvrzením žalobkyně uvedeným v jejím vyjádření ze dne 27. 4. 2021 na výzvu žalovaného. V předmětném vyjádření žalobkyně tvrdila, že v průběhu řízení doložila cestovní příkazy pro pana V. a dále uvedla, že na základě těchto byl pan V. vyslán žalobkyní na pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT zcela v souladu se zákonem, a to při respektování vydaného pracovního povolení, neboť v daném případě se nejednalo o faktickou změnu místa výkonu práce, ale pracovní cesty daného cizince. Na podporu svých tvrzení žalobkyně uvedla ve svém vyjádření odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu a poukázala na vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí na jeho webových stránkách, které se týká pracovních cest cizinců.
21. *Ve druhé žalobní námitce* se žalobkyně vyjádřila k původnímu znění výroku I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí. Tato žalobní námitka je shodná s druhou odvolací námitkou uvedenou shora.
22. Dle tvrzení žalobkyně, uvedeného ve *třetí žalobní námitce*, nebyly nijak vypořádány její námitky ohledně neprovedení výslechů, kdy inspektorát konstatoval, že považuje zjištěný stav věci za dostatečný a výslechy by byly nadbytečné, čemuž následně přisvědčil i žalovaný, a dodal, že možnost žalobkyně vyjádřit se ke sdělením daných osob nebyla nijak dotčena či

omezena. Nicméně tyto závěry dle žalobkyně již nezohledňují, že výslech daných osob je zcela zásadní důkaz, neboť se jedná o osoby, které by s ohledem na své pracovní zaměření mohly citelným způsobem objasnit předmětnou věc a vyvrátit závěry inspektorátu a žalovaného. Pokud inspektorát uvádí, že ve výpovědích neshledal rozpory, naopak se dle jeho názoru vzájemně potvrzují a doplňují, pak tím dle žalobkyně de facto přiznal, že z jejich výpovědí vycházel, a to i přesto, že správný postup by byl takový, že by se dané osoby vyslechly opakovaně za účasti žalobkyně, která by se nejen v závěru jejich výslechu mohla k jejich výpovědím vyjádřit, ale rovněž i pokládat jim otázky, což je naprosto nezbytné pro to, aby byla ověřena důvěryhodnost svědků.

23. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobkyně namítla, že ve výrokové části napadeného rozhodnutí žalovaný nerozhodl o odvoláním napadeném výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí, což má dle žalobkyně za následek nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť nedošlo k vyčerpání předmětu řízení specifikovanému v odvolání podaném žalobkyní do všech výroků prvostupňového rozhodnutí.
24. *Pátou žalobní námitkou* žalobkyně konstatovala, že plnila dílo odběrateli - společností Europa na základě objednávek, které potvrzovaly závazkový smluvní vztah s danou společností. V objednávkách se žalobkyně zavázala zajistit plnění díla na adrese společnosti ATOMO PROJEKT, a to za cenu stanovenou v objednávkách. Inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že ujednání, že práce budou vykonávány dle ústních dílčích objednávek, které budou vždy dohodnuté nejpozději 48 hodin před plněním díla vedoucím pracovníkem odběratele a vedoucím pracovníkem dodavatele, je zcela neurčitě vymezený předmět a nelze je hodnotit jako specifický závazek, kdy není určeno, co konkrétně mělo být plněno, v jaké jakosti atd. a konstatoval, že doloženým objednávkám za měsíce únor až duben 2019 přiznává ve vztahu k předmětu tohoto řízení nulovou důkazní sílu. S tímto závěrem se žalobkyně nemohla ztotožnit, neboť měla za to, že jí doložené objednávky díla jsou v souladu se zákonem a jsou dodatečně dostatečně konkretizovány právě dílčími ústními objednávkami. Tím, že inspektorát pouze konstatoval, že toto ujednání je nedostatečně určité a že k tomuto důkazu tedy nebude přihlížet a nijak tuto skutečnost dále nezduvodnil, došlo dle žalobkyně k porušení práva na spravedlivý proces. Žalobkyně dále upozornila, že k výše uvedenému se nijak nevyjádřil ani žalovaný ve svém rozhodnutí, kdy jak napadené tak prvostupňové rozhodnutí jsou v důsledku tohoto jako celek zatížena vadou nepřezkoumatelnosti. Žalobkyně dále namítala, že inspektorát vyvodil z předmětné kontroly nesprávné závěry, když uzavřel, že všechny fyzické osoby na pracovišti měli řídit vedoucí pracovníci a mistři společnosti ATOMO PROJEKT, přičemž také údajně měli dávat pokyny panu V. a jeho práci dále kontrolovat.
25. *V šesté žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že k vyvrácení závěrů uvedených v rozhodnutí inspektorátu doložila fotografie, na kterých byli zachyceni její zaměstnanci při plnění díla, které odpovídá požadavkům objednávek, jež měla žalobkyně uzavřené se společností Europa, neboť zaměstnanci žalobkyně byli při plnění díla řádně označeni a měli své vymezené pracoviště. Rovněž tyto důkazy vyvracely dle žalobkyně závěry inspektorátu o skrytém agenturním zaměstnávání. Žalovaný však k tomuto konstatoval, že předložené fotografie jsou bez místního a časového určení nezpůsobivé něco prokázat, aniž by žalobkyni vyzval k upřesnění těchto skutečností. Rovněž žalovaný odmítl žalobkyní navrhovaný další postup, kdy v případě potřeby může doložit další fotografie, přičemž žalovaný pouze konstatoval, že skutkový stav považuje za zřetelný a jasně prokazující faktický stav věci.

26. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí, jakožto i rozhodnutí prvostupňové zrušil, resp. výrok o uložení pokuty změnil tak, že se od jejího uložení upouští.

IV. Vyjádření žalovaného

27. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 5. 11. 2021 k *první žalobní námitce* uvedl, že nevyvrací, že cizinci, jimž je vydáno povolení k zaměstnání, mohou být v souladu s platnou právní úpravou vysíláni na pracovní cestu, nicméně žalovaný na str. 10 až 11 svého rozhodnutí podal svůj ucelený argumentační výklad v tom směru, proč se v případě pana V. nemohlo jednat o pracovní cestu, kdy zejména nelze odhlédnout od toho, že od počátku pracovního vztahu po dobu platnosti povolení k zaměstnání pracoval pan V. v Jihomoravském kraji mimo jemu povolené místo ve Středočeském kraji, protože se nemohlo jednat o dočasný výkon práce mimo své pravidelné pracoviště, resp. o dočasnou změnu místa výkonu práce.
28. Ke *druhé žalobní námitce* žalovaný poukázal na skutečnost, kterou již uvedl v napadeném rozhodnutí na str. 10, totiž že s ohledem na změnu výroku I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí je bezpředmětné se vyjadřovat k jeho původnímu znění, tj. k tomu, že pan V. vykonával práci na základě dohody o pracovní činnosti.
29. Ke *třetí žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal s důkazními návrhy, jakož i s použitelností shromážděných podkladů rozhodnutí, přičemž žalobkyně ani v žalobě neuvádí, jaké konkrétní skutkové okolnosti by bývaly měly být vyvráceny provedenými výsledky, kdy toliko konstatuje, že závěry o umožnění výkonu nelegální práce a umožnění zastřehování zaměstnání jsou mylné.
30. Ke *čtvrté žalobní námitce* žalovaný uvedl, že je skutečností, že žalovaný ve výroku svého rozhodnutí explicitně neuvedl, jak bylo rozhodnuto o přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, nicméně žalovaný má za to, že jeho rozhodnutí co do zákonnosti ob stojí, když je ze str. 12 a násl. napadeného rozhodnutí seznatelné, včetně grafického nadpisu *K přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti*, že se žalovaný tímto přestupkem, jakož i odvolacími námitkami směřujícími proti tomuto přestupku zabýval, kdy na str. 13 až 14 napadeného rozhodnutí je uveden i explicitní závěr žalovaného o naplnění formální i materiální stránky tohoto přestupku.
31. K *páté žalobní námitce* žalovaný upozornil, že předmět díla nebyl žalobkyní doložen ani v předložených objednávkách, protože ani obsah objednávek nepodporuje tvrzení žalobkyně o provádění díla na kontrolovaném pracovišti, a proto i má nižší důkazní hodnotu.
32. K *šesté žalobní námitce* žalovaný uvedl, že se v napadeném rozhodnutí vypořádal i s doloženými fotografiemi, k čemuž lze shrnout, že žalobkyní doloženými fotografiemi nebyly vzneseny žádné důvodné pochybnosti o skutkovém stavu a byly vyhodnoceny jakožto nezpůsobivé něco prokázat.

33. Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou ze dne 22. 9. 2023, v níž zejména shrnula svou argumentaci v otázce vyslání pana V. na pracovní cestu a zopakovala, že podmínky pro vyslání pana V. na pracovní cestu žalobkyně dodržela.

V. Jednání před soudem

34. Při jednání konaném dne 18. 10. 2023 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.
35. Právní zástupce žalobkyně poukázal na obsah podané žaloby a repliky k vyjádření žalovaného, které v hlavních bodech rekapituloval. Závěrem navrhl, aby soud obě rozhodnutí zrušil.
36. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a obsah vyjádření k žalobě a shrnul, že se v daném případě o pracovní cestu nejednalo. Závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.
37. Návrhy na provedení důkazů soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť se jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vycházel a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

38. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
39. Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS].
40. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
41. Dne 5. 4. 2019 zahájil inspektorát na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT kontrolu ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), když předmětem kontroly bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle ustanovení § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se zaměřením na informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí, kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu fyzické osoby, umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce a zprostředkování zaměstnání v souladu se zákonem o zaměstnanosti. Kontrola byla zahájena dle ustanovení § 5 odst. 2 písm.

- a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), předložením průkazu inspektora.
42. Na místě výkonu kontroly byla při výkonu práce zjištěna fyzická osoba pana V., zaměstnanec žalobkyně. K této osobě pak personalistka společnosti ATOMO PROJEKT sdělila, že pracuje pro společnost Europa a předložila Rámcovou smlouvu o dílo, ze dne 21. 12. 2018 uzavřenou mezi společnostmi ATOMO PROJEKT jakožto objednatelem a zhotovitelem společností Europa a Smlouvu o nájmu nebytového prostoru, ze dne 21. 12. 2018 uzavřenou mezi společnostmi ATOMO PROJEKT jako stranou pronajímající a společností Europa jakožto nájemcem.
43. Dne 10. 4. 2019 byl pořízen výpis z Integrovaného portálu MPSV, z něhož vyplývá, že žalobkyně není agenturou práce. Dne 15. 4. 2019 bylo inspektorátu doručeno Sdělení Úřadu práce České republiky – kontaktního pracoviště Blansko, v němž je uvedeno, že panu V. bylo Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou v Příbrami vydáno povolení k zaměstnání, č. j. PZA-388/2019-za, k žalobkyni jako zaměstnavateli, s místem výkonu práce Chrášťany, K Brůdku 94, Chrášťany, 252 19 Rudná, na období od 4. 2. 2019 do 4. 5. 2019.
44. Skutečnosti zjištěné provedenou kontrolou byly shrnuty a zadokumentovány v Protokolu o kontrole č. j. 12145/9.71/19-20, ze dne 17. 9. 2019 (dále jen „protokol o kontrole“), a tento byl žalobkyni doručen dne 18. 9. 2019. Žalobkyně proti protokolu o kontrole podala dne 3. 10. 2019 námitky (dále jen „námitky proti kontrolnímu zjištění“), které byly následně zamítnuty. Se způsobem vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění byla žalobkyně seznámena dne 21. 10. 2019, čímž byla kontrola v souladu s ustanovením § 18 písm. b) kontrolního řádu ukončena.
45. Inspektorát oznámením o zahájení přestupkového řízení ze dne 26. 5. 2020, č. j. 13884/9.30/20-3, zahájil s žalobkyní dne 27. 5. 2020 ve smyslu § 78 zákona o přestupcích přestupkové řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (a to dvěma dílčími útoky) a ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti. Dne 18. 6. 2020 bylo dle protokolu o provedení důkazů č. j. 13884/9.30/20-4 za přítomnosti žalobkyně provedeno dokazování čtením listin. Závěrem provedeného úkonu inspektorát žalobkyni vyrozuměl, že v rámci vedeného přestupkového řízení bylo dokazování ukončeno a současně ji poučil, že má dle § 36 odst. 3 správního řádu právo se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům s tím, že takto může učinit do dne 5. 7. 2020. Žalobkyně svého práva využila, když dne 3. 7. 2020 zaslala inspektorátu své vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, k němuž přiložila rovněž svou stížnost proti postupu inspektorátu. Úředním záznamem ze dne 14. 8. 2020, č. j. 18178/9.30/20-3 byla stížnost vyhodnocena jako nedůvodná.
46. Dne 12. 10. 2020 byly do spisu vloženy doklady týkající se osobních a majetkových poměrů žalobkyně, konkrétně výpis z obchodního rejstříku, údaje z veřejné části Živnostenského rejstříku, výpis z Registru ekonomických subjektů ČSÚ v ARES, údaje o subjektech DPH a Výkaz zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2019. Následovalo vydání prvostupňového rozhodnutí, proti kterému podala žalobkyně včasné odvolání. O odvolání žalobkyně žalovaný rozhodl bez jednání nyní napadeným rozhodnutím.
47. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.

48. Dle § 5 písm. e) bod 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, nebo [...].“*
49. Dle § 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), [...].“*
50. Dle § 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 (dále jen „uživatel“), [...].“*
51. Dle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti „*[z]aměstnání zprostředkovávají za podmínek stanovených tímto zákonem právnické nebo fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“).“*
52. Dle § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „*[p]ovolení ke zprostředkování zaměstnání vydává generální ředitelství Úřadu práce na základě žádosti právnické nebo fyzické osoby.“*
53. Dle § 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.“*
54. Dle § 92 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti „*[p]ovolení k zaměstnání obsahuje místo výkonu práce, [...].“*
55. Dle § 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.“*
56. Dle § 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, [...].“*
57. Dle § 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).“*
58. Dle § 36 odst. 3 věta první správního řádu „*[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“*

59. Dle § 52 správního řádu *„[ú]častníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“*
60. Dle § 42 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník 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.“*
61. Soud o věci uvážil následovně.
62. V první řadě soud neshledal žádné důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), proto přikročil k vlastnímu přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobkyní uplatněných námitek.
63. Na úvod je vhodné poznamenat, že posouzením po skutkové stránce obdobné věci se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 10 Ad 9/2021–62. S nosnými myšlenkami v něm uvedenými se devátý senát ztotožňuje i v nyní projednávaném případě a v dalších úvahách z nich proto v podstatné míře vychází.
64. Soud se nejdříve zabýval tvrzením žalobkyně v *první žalobní námitce*, tedy že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se dostatečně nevypořádal s jejími námitkami uvedenými ve vyjádření ze dne 27. 4. 2021, které žalobkyně předložila na výzvu žalovaného. Žalobkyně namítala, že se žalovaný nezabýval jejím tvrzením ohledně pracovní cesty pana V., kdy nepřihlédl k doloženým cestovním příkazům dokládajícím, že se nejednalo o faktickou změnu místa výkonu práce, ale o pracovní cestu.
65. 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 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.“*
66. Zdejší soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval právě i námitkou žalobkyně týkající se nesplnění znaků pracovní cesty cizince pana V. Napadené rozhodnutí je jako celek přezkoumatelné, neboť je zjevné, z jakého důvodu žalovaný shledal, že se žalobkyně dopustila výše uvedených přestupků. Tyto důvody mohl soud v celém rozsahu přezkoumat. Žalovaný se vypořádal též s důkazními návrhy žalobkyně (srov. níže). První žalobní námitka proto byla shledána nedůvodnou.

67. Ke druhé žalobní námitce soud uvádí, že se jí pro nadbytečnost nezabýval, neboť tato námitka, kterou žalobkyně brojila proti původnímu znění výroku I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí, se stala bezpředmětnou poté, co žalovaný napadeným rozhodnutím výrok I. 1) a) prvostupňového rozhodnutí změnil.
68. Soud dále posoudil třetí žalobní námitku, kterou žalobkyně namítala, že ve správním řízení nebyly znovu provedeny výslechy zaměstnanců společnosti ATOMO PROJEKT, konkrétně vedoucího výroby pana Z., asistentky jednatele a personalistky této společnosti paní N. a jednatelů společnosti Ing. Kašparce a Mgr. Markesové, Ph.D. Ze správního spisu je patrné, že při kontrole bylo v rámci poskytování součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu získáno vyjádření těchto osob. Žalobkyně podala námitky proti kontrolním zjištěním, v nichž mj. navrhla výslech jmenovaných osob z toho důvodu, aby jim mohla klást otázky (námitky inspektorát zamítl). Výslech těchto osob společně s výslechem pana V. žalobkyně navrhovala též ve vyjádření k dokazování z 3. 7. 2020. Ani v jednom případě ale žalobkyně neuvedla, co konkrétně chtěla navrhovanými výslechy prokázat a v čem konkrétně tedy zpochybňuje součinnostní výpovědi již vyslechnutých osob. Poukazovala na to, že by měl být řádně zjištěn skutkový stav a že by měla mít možnost klást svědkům otázky.
69. Inspektorát se s těmito všemi důkazními návrhy vypořádal na str. 10 prvostupňového rozhodnutí, když uvedl, že navržené svědecké výpovědi by byly nadbytečné, jelikož byl skutkový stav věci dosavadními dokazováními zjištěn dostatečně. V odvolání pak žalobkyně namítala toliko neprovedení opětovných výslechů zástupců ATOMO PROJEKT (nikoli pana V.). S touto námitkou se žalovaný vypořádal na str. 11–12 napadeného rozhodnutí a soud se s jeho závěry ztotožňuje.
70. Soud souhlasí se žalovaným, že „součinnostní“ výpovědi v rámci kontroly jsou použitelné jako důkaz v navazujícím správním řízení. Žalovaný zde přílehavě 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 namísto na uvedené listiny pořízené v rámci provedené kontroly u žalobce poblížet 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 výpovědí 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 žalobkyně (viz protokol o provedení důkazů ze dne 18. 6. 2020, č. j. 13884/9.30/20-4). Soud zde též připomíná, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, a to dle § 81 zákona o přestupcích.
71. Na výše citované závěry navázal Nejvyšší správní soud také např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2021, č. j. 4 Ads 150/2021 - 43, v němž 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, kde zdůraznil, že v rámci kontroly disponují kontrolní pracovníci řadou 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, žalobkyně ve skutečnosti nespécifikovala, co by mělo být opakováním výsledků prokázáno. Pouhý požadavek na přítomnost žalobkyně u výsledku není s ohledem na shora řečené relevantní.
73. Žalobkyně v průběhu řízení ani nyní v žalobě přitom blíže nerozporovala obsah jednotlivých výpovědí, nepoukazovala ani na konkrétní vzájemné rozpory, které by snad správní orgány pominuly. Žalobkyně zde setrvala ve zcela obecné, až vágní rovině a dostatečně neodůvodnila, 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. Žalobkyně pouze stále navrhovala zopakování těchto výsledků tak, aby měla možnost klást vyslychaným 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 žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
74. Soud podotýká, že spisový materiál (doložené smlouvy, evidence docházky zaměstnanců, vyjádření žalobkyně, kontrolní zjištění o povaze práce na místě a samotný charakter a způsob provádění činnosti) poskytuje ucelenou výpověď o pro věc rozhodné otázce, a to, že cizinec v Bořitově pracoval v konečném důsledku pro společnost ATOMO PROJEKT, kteréžto náležely výsledky jeho 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 PROJEKT s jinými subjekty pro zajištění svých potřeb). Na základě poskytnuté součinnosti osob inspektorát 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 vypořádaly jak s listinnými podklady, na něž se žalobkyně odvolávala (smluvní dokumenty apod.), tak se vyjádřily i k tvrzením žalobkyně o fungování vzájemného vztahu mezi ní a společností ATOMO PROJEKT, stejně jako i ke způsobu vysílání zaměstnanců za účelem plnění díla. 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 a soud tak shledal i třetí žalobní námitku nedůvodnou.

76. Soud se ztotožnil s argumentací žalobkyně uvedenou ve *čtvrté žalobní námitce* co do závěru, že výroková část napadeného rozhodnutí skutečně neobsahuje výrok vztahující se k rozhodnutí o odvolání proti výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je však jednoznačně patrné, že žalovaný se s obsahem odvolacích námitek vztahujících se k výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí dostatečně vypořádal na str. 12–14 napadeného rozhodnutí. Rovněž z nadpisu této části napadeného rozhodnutí „*K přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti*“ je zjevné, že se v ní uvedená argumentace odnáší právě k posouzení odvolání proti výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí. V závěru této pasáže je na str. 14 napadeného rozhodnutí konstatováno, že prvostupňový orgán, „*osvědčil odpovědnost obviněného za spáchání přestupku dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, a jelikož odvolací orgán s těmito plně souhlasí a nemá, co by dodal, na tyto odkazuje.*“ Ze shora uvedeného tak jednoznačně vyplývá, že žalovaný výrok I. 2) prvostupňového rozhodnutí jako věcně správný potvrdil a odvolání žalobkyně v tomto rozsahu nevyhověl, přestože výroková část napadeného rozhodnutí trpí formální vadou, když v ní absentuje výrok, kterým by žalovaný odvolání proti výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí zamítl a prvostupňové rozhodnutí v rozsahu citovaného výroku potvrdil. Pro absenci rozhodnutí o celém předmětu odvolání by však bylo možné napadené rozhodnutí zrušit pouze za situace, kdy by z jeho obsahu nebylo zřejmé, jak žalovaný o některé části předmětu odvolání rozhodl a jak jej posoudil. V nyní projednávané věci soud dospěl k závěru, že podle obsahu napadeného rozhodnutí není pochyb, jak bylo o odvolání proti výroku I. 2) prvostupňového rozhodnutí žalovaným rozhodnuto a absence odpovídajícího výroku ve výrokové části napadeného rozhodnutí je v tomto případě pouze formální vadou, která nemá vliv na zákonnost ani přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
77. K uvedenému lze rovněž poukázat na judikaturu NSS, kdy je v právní větě rozsudku ze dne 23. 8. 2006, sp. zn. 1 Afs 38/2006 - 72 uvedeno, že „*[r]ozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného Rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.*“ Soud proto neshledal ani čtvrtou žalobní námitku důvodnou.
78. K *páté žalobní námitce* soud uvádí, že dle § 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 žalobkyně odkazovala, 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.*“

79. V nyní projednávané věci měl být pan V. dle cestovních příkazů na pracovní cestu vyslán v období od 12. 2. 2019 do 1. 3. 2019, od 4. 3. 2019 do 13. 3. 2019 a od 14. 3. 2019 do 9. 4. 2019. Pracovní cesty měly sice jasně ohraničenou dobu trvání, když maximální doba trvání pracovní cesty není žádnými právními předpisy omezena. Fakticky pracovní cesta trvala od 12. 2. 2019 do 9. 4. 2019, neboť 2. 3. a 3. 3. nebyly pracovní dny. 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 V. vyplývá, že práci u společnosti ATOMO PROJEKT vykonával v období od 12. 2. 2019 do 5. 4. 2019 (den provedené kontroly).
80. Co se týče samotného posouzení toho, zda se v případě pana V. 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.
81. V projednávané věci je zdánlivě naplněna 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 je toho názoru, že je nutné přihlídnout i k celkovým okolnostem věci, které vyplývají ze správního spisu, a odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celku. Jakkoli měl pan V. vystaven cestovní příkazy, o pracovní cestu se materiálně jednat nemuselo – pokud byl žalobkyní vyslán jako pracovní síla, v pravém slova smyslu neplnil úkol pro žalobkyni, jak by odpovídalo § 42 zákoníku práce. Zároveň soud předesílá, že jako rozhodující nelze nutně vnímat jen délku pracovní cesty, ale především charakter výkonu práce a charakter vyslání na pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT. Jestliže soud níže dospívá k závěru, že žalobkyně společnosti Europa na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT nezhotovovala dílo, nýbrž poskytovala pracovní sílu, lze v obecné rovině odvodit, že pan V. nemohl být vyslán na pracovní cestu, protože zde fakticky neplnil úkoly pro žalobkyni, ale právě pro společnost Europa na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT. Pokud mu žalobkyně přesně takový výkon práce umožnila, dopustila se předmětného přestupku.
82. Pan V. byl v kontrolovaném období sice zaměstnancem žalobkyně, avšak v Bořitově u společnosti ATOMO PROJEKT v konečném důsledku prováděl práce určené nikoli pro žalobkyni. Jednání žalobkyně dle závěru 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 žalobkyně přenechala svého zaměstnance k výkonu jiné osobě, která v konečném důsledku dohlížela na jeho práci. Touto optikou pak samozřejmě není rozhodné, na základě jakých formálních podkladů byl tento pracovník do provozovny společnosti ATOMO PROJEKT vyslán. Podstatou vyslání zde totiž bylo využití jeho práce pro potřeby pracoviště společnosti ATOMO PROJEKT na základě spolupráce se společností Europa.

83. 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 správního řádu. Inspektorát 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.
84. Ke specifickým 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 zaměstnanec 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.
85. Zdejší soud má za to, že v posuzované věci žalobkyně vystupovala materiálně právě jako agentura práce, neboť fakticky přidělovala své zaměstnance k výkonu práce u společnosti ATOMO PROJEKT na základě spolupráce se společností Europa. Zjevným koncovým odběratelem prací s kovářskými díly byla společnost ATOMO PROJEKT, která v místě Bořitov poptávala nasmlouvané práce, jejichž realizaci nebyla tato společnost schopna zajistit prostřednictvím zaměstnanců svých a dalších subjektů. Z podkladů přitom vyplynulo, že práci pana V. řídila v konečném důsledku právě společnost ATOMO PROJEKT.
86. K tomuto závěru dospěl zdejší soud po zhodnocení způsobu výkonu práce zaměstnanec žalobkyně pana V., který pracoval ve směnném provozu a vykonával pomocné práce na pracovišti společnosti ATOMO PROJEKT. Pomocné a manipulační práce prováděl s materiálem a na strojích ve vlastnictví společnosti ATOMO PROJEKT. Byl tak fakticky zařazen do výrobního procesu této společnosti (bez ohledu na to, jestli měl případně vyčleněno dílčí pracoviště – ze záznamu o zjištěních na místě nadto vyplývá, že zde kontrolní pracovníci žádné oddělení pracoviště neshledali). Na pracovišti ATOMO PROJEKT kromě toho stejným způsobem pracovali zaměstnanci jiných společností a také společnosti ATOMO PROJEKT (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 PROJEKT. 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, kvalitářem a vedoucím úseku, tj. zaměstnanci společnosti ATOMO PROJEKT.

87. Popsaný způsob výkonu práce zaměstnanců se tak prakticky ve všech aspektech jeví jako přidělení těchto zaměstnanců společnosti ATOMO PROJEKT, nikoli jako samostatné zhotovení díla žalobkyní prostřednictvím jejích pracovníků pro společnost Europa, 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 žalobkyně toto riziko nenesla, a nebylo tudíž možné na její 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 žalobkyně spočívala nikoli v plnění smlouvy o dílo, ale v dlouhodobém a soustavném poskytování pracovníků společnosti ATOMO PROJEKT na základě spolupráce se společností Europa 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 PROJEKT a další pracovníci pak na tyto činnosti z povahy věci přímo navazovali. Soud proto na základě všech shora uvedených skutečností shledal pátou žalobní námitku nedůvodnou.
88. K *šesté žalobní námitce* soud uvádí, že správní řízení je ovládáno 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), žalobkyně při předkládání dotčených fotografií v odvolacím řízení uvedla jen tolik, že zachycují zaměstnance žalobkyně 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 žalobkyně vyvrátit závěry o zastřené agenturní zaměstnávání. 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 žalobkyně, že nešlo o zastřené agenturní zaměstnávání. Oproti tomu, co žalobkyně z důkazů dovozovala, dle stanoviska soudu plně ob stojí skutková zjištění učiněná při kontrole, jejíž závěry tyto fotografie nevyvracejí.
89. Městský soud uzavírá, že ve správním řízení byly shromážděny důkazy významné pro zjištění stavu věci, správní orgány proto postupovaly správně, pokud navržené výsledky již pro nadbytečnost neprovedly a ani nevyzývaly žalobkyni, aby doplnila další skutečnosti k fotografiím, popř. doložila další fotografie. Ani šestá žalobní námitka proto nebyla shledána důvodnou.
90. Nad rámec shora uvedeného soud poznamenává, že námitky obsažené v jednotlivých žalobních bodech byly v zásadě žalobkyní uplatněny již v odvolacím řízení, jakožto i v rámci námitek proti kontrolnímu zjištění, přičemž žalovaný i inspekce se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádali v odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání těchto námitek za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, ve zbytku odkazuje na odůvodnění těchto rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov.

např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp.zn. II. ÚS 752/10, a usnesení téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, sp.zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp.zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12, ze dne 15. 10. 2013, sp.zn. IV. ÚS 3391/12 atd.).

91. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za správní delikt snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, smyslem moderace není hledání ideální výše sankce, ale její korekce v případech, kdy zjevně neodpovídá obecným představám o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto v případě relativně nízkých sankcí bude moderace ze strany správního soudu málo častá. Stejně tak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36 plyne, že soud koriguje jen natolik závažnou nepřiměřenost uložené sankce, která má kvalitu nezákonnosti. I při návrhu žalobkyně na moderaci sankce podle § 65 odst. 3 s. ř. s. se pak uplatňuje zásada dispoziční. Je tedy na žalobkyni, aby nejenom v obecné rovině (v rámci žalobního petitu) učinila návrh na moderaci sankce, ale aby rovněž dostatečně konkrétně a individualizovaně popsala, z jakých důvodů by měl soud uložený trest snížit, případně aby k tomu navrhla důkazy (eventuálně ty, které vedou k prokázání, že skutkové okolnosti se změnily a odůvodňují postup soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.).
92. Soud s ohledem na výše uvedené závěry konstatuje, že pokuta ve výši 110 000 Kč byla uložena v souladu se zákonem, neboť tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobkyni, tak z hlediska individuální i generální prevence. Zároveň soud neshledal jakékoliv právně významné důvody, aby byla takto uložená pokuta dále snižována s využitím moderačního práva dle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť nebyla uložena v nepřiměřené výši, a žalobkyně ani žádné právně významné důvody jak shora rozvedeno netvrdila. Správní orgány podle názoru soudu při určení konkrétní výše sankce nevybočily z mezí vytyčených zákonem, ani správní uvážení nezneužily. Soud s poukazem na výše popsaná judikatorní východiska připomíná, že soudní řád správní umožňuje správnímu soudu výši uložené sankce moderovat výhradně v případě, kdy je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Není-li uložená výše sankce nepřiměřená, nemůže splňovat atribut zjevně nepřiměřené výše sankce.

VII. Závěr a náklady řízení

93. Na základě všech shora uvedených skutečností soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
94. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci procesní úspěch, náhrada nákladů jí tedy nenáleží. U procesně úspěšného žalovaného městskému soudu ze spisu nevyplývalo, že by mu v řízení vznikly náklady přesahující běžné náklady na administrativní činnost, která je spojená s vedením a účastí v soudním řízení. Náhradu nákladů proto městský soud žalovanému nepřiznal.

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.

Praha 18. října 2023

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu