



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobkyně: **Personální agentura Hradec Králové s.r.o.**
IČO 04912365
se sídlem 503 02 Lochenice, Lochenice 101
zastoupena JUDr. Lukášem Slaninou, advokátem AK ARROWS, s.r.o.
IČ 06717586, se sídlem 110 00 Praha 1 – Nové Město, V Jámě 699/1

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem 128 01 Praha 2, Na Poříčním právu 376/1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2018, čj. MPSV-2018/206657-422/1

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný rozhodl dne 20. 11. 2018 o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generální ředitelství ÚP ČR, se sídlem v Praze 7, Dobrovského 1278/25, kterým orgán I. stupně odejmul žalobkyni dle § 63 odst. 3 zákona č. 435/2004

Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) povolení ke zprostředkování zaměstnání, udělené rozhodnutím Úřadu práce ze dne 27. 5. 2016, čj. UPCR-2016/37456/4, které nabylo právní moci dnem 14. 6. 2016. K odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání došlo z důvodu porušení povinnosti podle ust. § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).

2. V odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně je uvedeno, že obdržel 28. 6. 2018 oznámení Státního úřadu inspekce práce o udělení pokuty agentuře práce, která jako zaměstnavatel porušila pracovněprávní předpisy na úseku agenturního zaměstnávání. Přílohou tohoto oznámení byl příkaz, vyhotovený Oblastním inspektorátem práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 11. 8. 2017, z něhož plyne, že agentura práce porušila svoji povinnost podle ust. § 309 odst. 5 zákoníku práce, když nezabezpečila, aby mzdové podmínky jejich zaměstnanců nebyly horší než podmínky srovnatelných zaměstnanců uživatele. Za toto porušení povinnosti byla agentuře práce Inspektorátem práce uložena pokuta ve výši 80.000,- Kč.
3. Dále odůvodnění rozhodnutí poukazuje na skutečnost, že žalobkyně se tak **dopustila spáchání správního deliktu na úseku agenturního zaměstnávání podle § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., zákona o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“)** tím, že jako agentura práce **nesplnila povinnost, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přidělených zaměstnanců k uživateli RUBENA a.s., v kontrolovaném období listopad 2016 – březen 2017 nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance uživatele.** Zde pak správní orgán odkazuje na Dohodu agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce ze dne 5. 9. 2016 (sjednána na dobu neurčitou od 5. 9. 2016), konkrétně na její čl. III, o sjednání pracovních podmínek, kde v bodě 2 byl uveden odkaz na kolektivní smlouvu, ve které je v bodě 6 stanovena jednotná týdenní pracovní doba 37,5 hodiny týdně; a dále na čl. IV., o sjednání mzdových podmínek – zde s odkazem na Seznam (obsahující seznam prací a hodinové mzdy zaměstnanců uživatele), který je přílohou č. 2 cit. Dohody. V příloze je uvedena mzda pro pracovní činnost, kterou kontrolovaní zaměstnanci vykonávali – vulkanizace na lisech str. 31001, základní mzda při zaučení 96,67 Kč za hodinu, následně hodinová mzda ve výši 123,- Kč. Dle čl. IV. Dohody jsou hodinové mzdy uvedeny včetně příplatků, základní mzda při zaučení platí vždy do konce měsíce, ve kterém končí doba zaučení. Po záuční době platí hodinová mzda uvedená v Seznamu a přidělený zaměstnanec ji obdrží pouze za předpokladu, že bude odvádět práci ve stejném množství a kvalitě jako zaměstnanec uživatele. V případě, že nebude zaměstnanec plnit výkonovou normu uživatele nebo odvede nekvalitní práci, bude mzda snížena.
4. Kontrola zjistila, že v období od listopadu 2016 do března 2017 agentura práce jako zaměstnavatel nevyplatila srovnatelné mzdy včetně příplatků ke mzdě v souladu s podmínkami, které byly sjednány v Dohodě, v této souvislosti byly zjištěny nedostatky u zaměstnance V. B., R. S., M. U., A. C., T. D., V. C., I. S. Vesměš došlo k tomu, že zaměstnancům nebyly vyplaceny příplatky a práce přesčas byly převedeny bez vyplacení mzdy a příplatků do následujícího období. Kontrolovaným zaměstnancům nebyla stanovena týdenní pracovní doba v souladu s kolektivní smlouvou v rozsahu 37,5 hodiny.
5. Dále rozhodnutí orgánu I. stupně uvádí, že žalobkyně svoji vinu za porušení § 309 odst. 5 zákoníku práce nerozporuje, nicméně v průběhu řízení uváděla, že poškozeným zaměstnancům poskytovala kompenzace formou hrazení nákladů stravování a ubytování,

nabídla důkazy čestnými prohlášeními zaměstnanců o tom, že jim byla dlužná mzda dorovnána a doklady o nápravě stavu. Orgán I. stupně ve svém odůvodnění připomněl, že je potřebné oddělit rovinu správního trestání v rámci řízení, vedeného Státním úřadem inspekce práce, které ve svém důsledku případně udělí pokutu dle příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti, a řízením, vedeným Úřadem práce, které směřuje k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Orgán I. stupně zdůvodnil s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), že může považovat za nepochybně zjištěný skutkový stav pravomocným rozhodnutím Inspektorátu práce, kdy tento již dalším dokazováním nelze nijak vyvrátit. Na základě proběhnuvšího správního řízení o uložení pokuty měl žalovaný za prokázané, že agentura práce porušila povinnosti, stanovené § 309 odst. 5 zákoníku práce a Úřad práce se tak zabýval mírou intenzity porušení právních předpisů, které považuje v souvislosti s ustanovením § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti za závažné.

6. Úřad práce přitom zohlednil společenskou nebezpečnost uvedeného protiprávního jednání, shledal ji vysokou, především s ohledem na míru zásahu takového jednání do sféry zákonem chráněného zájmu, kdy žalobkyně využila slabšího postavení dotčených zaměstnanců a toho svým jednáním využila ke svému obohacení. Vzhledem k uvedenému a vzhledem k intenzitě rozsahu a závažnosti porušení příslušných právních předpisů žalobkyní správní orgán uzavřel, že uložená pokuta Státním úřadem inspekce práce se v dané věci nejeví jako dostatečný trest a přistoupil proto k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.
7. V odvolání žalobkyně poukázala na to, že orgán I. stupně odmítl provést další dokazování ve věci a jeho odůvodnění tak zcela chybí logická správní úvaha, neboť nebyl zkoumán skutkový stav jako celek, nebylo reagováno na faktický dopad věci na jednotlivé zaměstnance, chování odvolatele po spáchání správního deliktu a jeho schopnost nadále vykonávat činnost v souladu s právními předpisy. Takový formální postup odporuje výkladu i důvodové zprávě zákona o zaměstnanosti. Konečně i uložená pokuta 80.000,- Kč představuje 8 % z maximální možné výše a je tedy patrné, že inspektorát práce hodnotil spáchaný správní delikt jako méně závažný, s nízkou společenskou škodlivostí.
8. Odvolací orgán – žalovaný – poukázal v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 20. 11. 2018 zejména na smysl institutu odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, za takový považuje s odkazem na ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zamezení porušování pracovněprávních předpisů na úseku agenturního zaměstnávání, resp. eliminaci agentur práce, které se závažným způsobem dopustily vybraných porušení. Zákonodárce dal úřadu práce možnost zohlednit, jak intenzivně agentura práce předmětná ustanovení zákoníku práce porušila a též zvážit, zda pokuta uložená orgány inspekce práce v určité výši je postačujícím trestem. Žalovaný je pak přesvědčen, že zahájení správního řízení úřadem práce na základě pravomocného příkazu oblastního inspektorátu práce ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání odvolateli je v souladu s ustanovením § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, neboť shledal, že zjištěné porušení ust. § 309 zákoníku práce bylo v daném případě takové intenzity, že uložená pokuta není dostačujícím trestem a podmínky odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání byly naplněny. Závažnost a rozsah porušení předmětného ustanovení zákoníku práce jsou důkladně popsána a konkretizována v rozhodnutí orgánu I. stupně, je řádně odůvodněno i v čem je spatřována závažnost tohoto porušení, zejména se jedná o

nezabezpečení srovnatelných pracovních a mzdových podmínek dočasně přidělených zaměstnanců s pracovními a mzdovými podmínkami srovnatelného zaměstnance uživatele, což se jeví jako zásah do základních práv dotčených zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky, tedy, základních práv ukotvených v čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Úřad práce uvedl, že základní právo na rovné pracovní a mzdové podmínky, resp. spravedlivou odměnu, je nutné chápat jako chráněný zájem a že při hodnocení míry porušení předmětného ustanovení byla zohledněna společenská nebezpečnost protiprávního jednání žalobkyně, která byla shledána vysokou, což nelze srovnávat s jiným porušením administrativní povahy. Námitka nedostatečného odůvodnění je proto nedůvodná. Vyjádření odvolatele a navržené důkazy pak nemohly vyvrátit skutkový stav, tedy se nemohlo jednat o relevantní liberační důvod, který by mohl úřad práce zohlednit.

9. Žalovaný dále připustil, že orgán I. stupně se mohl námitkami žalobkyně více a konkrétněji zabývat, nicméně důvod ke zrušení rozhodnutí neshledal, odkázal přitom i na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, čj. 6 A 825/95-7, dle něhož *„soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné“*. Porušení § 309 odst. 5 zákoníku práce považuje žalovaný za velmi nebezpečné jednání, promítající se do práv zaměstnanců jak v oblasti rovného zacházení a odměňování, zároveň ale i do zájmů České republiky v oblasti zaměstnanosti, i v oblasti finanční, především odvodové povinnosti zaměstnavatele. Postavení dočasně přidělených zaměstnanců je přitom obzvláště nejisté, jsou často existenčně ekonomicky závislí na agentuře práce jako zaměstnavateli, který jim vyplácí mzdu, zejména pokud se jedná o cizince. Žalobkyně výrazně zasáhla svým jednáním do jejich práv, zároveň však i do veřejného zájmu v rámci fiskální politiky státu. Při posuzování míry závažnosti předmětného provinění je určující jak počet poškozených osob, tak délka protiprávního jednání či výše hmotné újmy. V předmětné věci je zřejmé, že k porušování pracovněprávních předpisů docházelo v průběhu delšího časového období (listopad 2016 – březen 2017), žalobkyně poškodila svým jednáním více osob, které byly navíc cizími státními příslušníky, přičemž ani hmotná újma nebyla zanedbatelná.
10. Ve svém rozhodnutí žalovaný dále hodnotil skutečnost, že žalobkyně dotčeným pracovníkům doplatila všechny srovnatelné mzdové nároky tak, že toto neznamená, že zajistila rovné zacházení v části mzdových podmínek dle ust. § 309 odst. 5 zákoníku práce, neboť náprava zjištěného nedostatku nezhojuje spáchání správního deliktu a nesnižuje míru jeho škodlivosti. V dané věci považoval za naplněný jak formální, tak materiální znak skutkové podstaty správního deliktu, tedy společenskou škodlivost, když žalobkyně nerespektovala základní povinnosti dané právními předpisy, čímž přivodila majetkovou újmu dotčeným agenturním zaměstnancům. Dle inspektorátu práce jednala úmyslně, když neuvedla srovnatelné pracovní a mzdové podmínky kmenového zaměstnance uživatele v písemných pokynech k dočasnému přidělení, s cílem vyplácet nižší mzdy a náhrady dotčeným agenturním zaměstnancům, s kontrolními orgány řádně nespolupracovala, inspektorát práce pak nezjistil žádné polehčující okolnosti. Za zvlášť přítěžující okolnost pak žalovaný považoval dlouhodobé neposkytování téměř všech příplatků za práci přesčas, práci v sobotu a neděli, práci v noci, práci v odpolední směně či práci ve svátek, navíc byla vyplácena pouze základní mzda, při hodinové sazbě

pohybující se od 63,60 Kč do 77,90 Kč, přestože dle Dohody byly sjednány mzdové podmínky, které udávaly základní mzdu při zaučení 96,67 Kč za hodinu, a následně hodinovou mzdu ve výši 123,- Kč včetně příplatků. Měsíční mzda dočasně přidělených zaměstnanců včetně příplatků tak byla nižší, nežli u kmenových zaměstnanců uživatele, pracujících na stejné pracovní pozici – gumař na středisku, vulkanizace na lisech stř. 31001. Žalovaný považoval míru společenské škodlivosti spáchaného přestupku z uvedených důvodů za vysokou, při posouzení daného případu úřadem práce proto jednoznačně převládly skutečnosti, vedoucí k uplatnění odejmutí předmětného povolení, toto pak žalovaný považuje za souladné s konstantní rozhodovací praxí úřadu práce. Názor žalobkyně, že je ve veřejném zájmu, aby jí bylo povolení ke zprostředkování práce ponecháno z důvodu aktuální situace na trhu práce, žalovaný nesdílí, neboť ve veřejném zájmu je výkon těch agentur práce, které neporušují právní předpisy a nepoškozují zaměstnance. To, že žalovaný vycházel z informací poskytnutých Státním úřadem inspekce práce, považuje za souladné s ust. § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce, předmětný pravomocný příkaz tohoto orgánu nabyl právní moci dnem 25. 8. 2017. Z něho je rovněž patrné, že žalobkyně neporušila pouze § 309 odst. 5 zákoníku práce, nýbrž i jeho odst. 2 písm. f), rovněž zakládající důvod k odejmutí povolení.

11. Dne 20. 11. 2018 z výše uvedených důvodů pak žalovaný ve svém rozhodnutí změnil část výroku rozhodnutí orgánu I. stupně, nikoliv však v zásadním významu, místo slov „ust. § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákoník práce)“ nahradil výrok slovy „ust. § 309 odst. 2 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), kterého se podle pravomocného příkazu Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 11. 8. 2017, čj. 14936/8.30/17-4 (dále jen „pravomocný příkaz“), odvolatel dopustil tím, že jím vydané písemné pokyny o dočasném přidělení všech níže uvedených zaměstnanců neobsahovaly informace o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele: Trelleborg Bohemia, a.s., (dříve RUBENA a.s.), IČ: 000 12 131, se sídlem: Akademia Bedrny 531/8a, Věkoše, 500 03 Hradec Králové, a dále porušení ust. § 309 odst. 5 zákoníku práce, kterého se odvolatel dopustil tím, že jako agentura práce nezabezpečil, aby mzdové podmínky jím dočasně přidělených zaměstnanců nebyly horší, než byly mzdové podmínky srovnatelných zaměstnanců shora uvedeného uživatele (zde pak poznámka soudu – následuje výčet poškozených zaměstnanců, jak uvedeno v bodě 4, s uvedením konkrétních pochybení u každého z nich ve sledovaném období). Jinými slovy, žalovaný vyprecizoval a zkonkretizoval výrok o jednotlivá pochybení žalobkyně, v ostatním zůstal výrok nezměněn.

II. Žalobní argumentace

12. Žaloba předně konstatuje, že považuje rozhodnutí žalovaného za neoprávněné zasažení do práva žalobkyně na podnikání ve formě provozování agentury práce, žalobkyně požádala o přiznání odkladného účinku žaloby. O této žádosti soud rozhodl samostatným usnesením ze dne 18. 2. 2019, kdy přiznal odkladný účinek žaloby, prakticky do rozhodnutí soudu o žalobě a ve věci nařídil jednání na den 27. 3. 2019.
13. Rozhodnutím úřadu práce bylo žalobkyni uděleno 27. 5. 2016 povolení ke zprostředkování zaměstnání v požadované formě na dobu 3 let. V březnu 2017 byla provedena kontrola inspekce práce a žalobkyni byla uložena pokuta za správní delikt dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce pro nedodržení srovnatelných podmínek

agenturních a kmenových zaměstnanců uživatele. Žalobkyně svá pochybení uznala, na svoji obranu však uvedla, že zaměstnancům, kteří nejsou občany ČR, zajišťuje a kompletně hradí v plné výši měsíční náklady na ubytování, které činí cca 3.000,- Kč měsíčně na jednoho zaměstnance a náklady na stravování, kdy hradí 100 % výši nákladů na závodní stravování. Z uvedeného důvodu žalobkyně jednotlivým zaměstnancům mzdu krátila, následně si uvědomila, že nikoliv postupem, který by byl souladný s ustanoveními zákoníku práce. Dále žalobkyně uvedla, že vzhledem k tomu, že její zaměstnanci jsou cizími státními příslušníky, je mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem zakotvena dohoda, že vykonaná práce přesčas bude následně kompenzována poskytnutím náhradního volna, které tito zaměstnanci využívají k návštěvě svého domovského státu, a to v souladu s ust. § 114 zákoníku práce. Je proto nezbytné, aby „naspořená“ práce přesčas byla nahromaděna v dostatečné výši, tak aby rozsah náhradního volna stačil alespoň na krátkou návštěvu domova, byť takový postup nemusí být formálně v souladu s pravidly cit. ustanovení. Za uvedená pochybení byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 80.000,- Kč, která byla uhrazena a zároveň byly podniknuty nezbytné kroky k odstranění škodlivých následků, způsobených porušením právních předpisů.

14. Dne 19. 7. 2018 zahájil úřad práce s žalobkyní správní řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, žalobkyně plně uznala svá pochybení, doložila důkazně nápravu závažného stavu, jí uváděné skutečnosti však nebyly úřadem práce reflektovány a bylo rozhodnuto o odejmutí povolení, následně bylo vyhodnoceno jako nedůvodné i odvolání žalobkyně.
15. Žalobkyně si je vědoma svého pochybení, s postupem žalovaného a orgánu I. stupně však nemůže souhlasit, neboť správní orgán se soustředil pouze na zjištění, zda došlo k porušení zákoníku práce, zcela ignoroval doložené a prokázané chování žalobkyně po spáchání vytykaného správního deliktu, kdy se snažil minimalizovat materiální dopad pochybení na dotčené zaměstnance. Pokud má být rozhodnutí dle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vedeno správním uvážením, je správní orgán povinen přihlížet ke všem okolnostem případu a nemůže pouze konstatovat, že podkladem pro vydání jeho rozhodnutí je jiné správní rozhodnutí a dalších důkazů není potřeba. Správní orgány opomněly výchovnou funkci správního trestání, když každá sankce by měla vést k nápravě potrestaného a odvrátit jej od páčání správních deliktů v budoucnu, přijaté řešení je z uvedeného pohledu extrémní. Správní orgány zde staví na roveň dvě zcela neporovnatelné situace, kdy zaměstnavatel vytykaná pochybení reflektoval, škodlivé následky a situace zcela odstranil a stav, kdy naopak nic nedoplatil zaměstnancům, pochybení neodstranil a pokračoval v porušování právních předpisů. Žalobkyni se jako plně dostačující jeví uložení pokuty, toto naplnilo zcela svoji funkci, přesto však došlo k dalšímu potrestání žalobkyně, a to odebráním povolení k provozování agenturního zaměstnávání. Žalobkyně je tak trestána dvakrát za totožné pochybení bez možnosti jakékoliv obrany, což považuje za příkrý rozpor se zásadou ne bis in idem a se smyslem a účelem § 63 zákona o zaměstnanosti.
16. Žalobkyně je přesvědčena, že pokud by zákonodárce chtěl, aby po pravomocném uložení sankce za správní delikt na úseku agenturního zaměstnávání automaticky následovalo odebrání povolení ke zprostředkování zaměstnání, jistě by text zákona zněl jinak, zákonodárce se však touto cestou nevydal, uložení sankce za správní delikt na úseku zaměstnanosti tak neznamena automaticky odebrání povolení, ale má následovat další

správním řízení, v jehož rámci má správní orgán vyhodnotit, zda obviněný poskytuje dostatečné záruky pro řádný provoz pracovní agentury či nikoliv. Zde by se pak měl žalovaný zabývat minimálně povahou a závažností správního deliktu, jeho faktickým dopadem na jednotlivé zaměstnance a chováním účastníka řízení po spáchání správního deliktu, kdy by měla být reflektována opatření přijatá k nápravě.

17. Žalobkyně souhlasí s tím, že nezabezpečení srovnatelných pracovních a mzdových podmínek je porušením zákona a zásahem do práv zaměstnanců, žalobkyně však poměrně snižovala svým zaměstnancům mzdu, jelikož jim tuto strhávala za účelem úhrady ubytování a stravy, a to s jejich výslovným souhlasem, což dokládají i přiložená čestná prohlášení. Nejednalo se tedy, jak tvrdí rozhodnutí, o prokazatelně úmyslné jednání, ale spíše o právní omyl na straně žalobkyně.
18. Správní orgán se nedostatečně vypořádal s předloženými listinnými důkazy, konkrétně s čestnými prohlášeními dotčených zaměstnanců, opravenými mzdovými listy a výdajovými pokladními doklady. Tyto dokazují, jak se žalobkyně vypořádala s vytýkanými nedostatky, správním orgánem však byly odmítnuty jako nadbytečné.
19. Nesprávný závěr pak správní orgány učinily dle přesvědčení žalobkyně i v případě posuzování závažnosti daného porušení. Inspektorát práce uložil žalobkyni pokutu ve výši 80.000,- Kč, kdy horní hranicí sazby je 1.000.000,- Kč, jedná se tedy o pokutu ve výši 8 % z maximální možné výše. V době uložení pokuty přitom inspektorát práce neměl žádné informace o ekonomické situaci žalobkyně, vyměřená pokuta tak představuje zcela objektivizovanou společenskou nebezpečnost činu. Odnětí povolení pak naopak představuje nejpřísnější možnou sankci vůbec.
20. Žalobkyně poukazuje na rozpor naznačeného postupu žalovaného s § 2 odst. 4 správního řádu a s právem na spravedlivý proces, odkazuje v tomto smyslu na nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I ÚS 654/03, kdy mj. soud uvedl, že obecný soud by se měl řádně vypořádat s uplatněnou námitkou, nikoliv postupovat arbitrálním způsobem, neboť by se jednalo o výraz libovůle, tedy rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dané závěry pak vztáhl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 20. 7. 2007 sp. zn. 8 Afs 59/2005-83 i na správní řízení.
21. Jak sám žalovaný konstatuje, zaměstnanci agentur práce jsou často ekonomicky závislí na agentuře práce jako na zaměstnavateli, jež jim vyplácí mzdu, zejména pokud se jedná o cizince, agentura práce se tak podílí na jejich integraci do společnosti, což stát z dlouhodobého hlediska podporuje a je zde tedy veřejný zájem na fungování pracovních agentur, tedy i žalobkyně. Žalobkyně uvedla, že o porušení § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce nejsou žádné důkazy a takové porušení tedy není možné považovat za další důvod k odejmutí povolení.
22. Žalovaný navrhuje ze všech výše uvedených důvodů zrušení obou ve věci vydaných rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Žádá náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

23. Dne 22. 2. 2019 podal žalovaný vyjádření k žalobě, uvedl, že úřadu práce bylo dne 28. 6. 2018 doručeno oznámení Státního úřadu inspekce práce o uložení pokuty žalobkyni, která porušila pracovněprávní předpisy na úseku agenturního zaměstnávání. Přílohu pak tvořil pravomocný příkaz, z něhož vyplynulo porušení § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce a dále porušení § 309 odst. 5 téhož předpisu.

24. Žalovaný dále uvádí konkrétní zjištění kontrolního orgánu:

- U zaměstnance V. B. vyplatila žalobkyně za měsíc únor až březen 2017 pouze základní mzdu za 208 odpracovaných hodin místo 304,5 hodin, při měsíční hodinové sazbě 70,- Kč a 70,65 Kč, bez náležitých příplatků za práci přesčas ve výši 25 % a 50 % průměrného výdělku, práci v sobotu a neděli, práci v noci, a práci v odpolední směně, přičemž práce přesčas v rozsahu 96,5 hodin byla tomuto zaměstnanci převedena do dalšího období,
- U zaměstnance R. S. vyplatila žalobkyně za měsíc leden až březen 2017 pouze základní mzdu za 464 odpracovaných hodin místo 656 hodin, při měsíční hodinové sazbě 63,60 Kč, 70,- a 70,65 Kč, bez náležitých příplatků za práci přesčas ve výši 25% a 50% průměrného výdělku, práci v sobotu a neděli, práci v noci, a práci v odpolední směně, když pouze za práci přesčas v rozsahu 69 hodin byla vyplacena mzda a příplatek ve výši 25% průměrného výdělku, ostatní práce přesčas v rozsahu 123 hodin byla tomuto zaměstnanci převedena do dalšího období,
- U zaměstnance M. U. vyplatila žalobkyně za měsíc únor až březen 2017 pouze základní mzdu za 240 odpracovaných hodin místo 326,5 hodin, při měsíční hodinové sazbě 70,- Kč a 70,65 Kč, bez náležitých příplatků za práci přesčas ve výši 25 % a 50 % průměrného výdělku, práci v sobotu a neděli, práci v noci, a práci v odpolední směně, přičemž práce přesčas v rozsahu 86,5 hodin byla tomuto zaměstnanci převedena do dalšího období,
- U zaměstnance A. C. vyplatila žalobkyně za měsíc listopad 2016 až březen 2017 pouze základní mzdu za 776 odpracovaných hodin místo 1135 hodin, při měsíční hodinové sazbě 68,20 Kč, 70,65 Kč a 75 Kč, bez náležitých příplatků za práci přesčas ve výši 25 % a 50 % průměrného výdělku, práci v sobotu a neděli, práci v noci, a práci ve svátek, přičemž práce přesčas v rozsahu 327 hodin byla tomuto zaměstnanci převedena do dalšího období a bylo mu poskytnuto 32 hodin náhradního volna a náhrada za svátek,
- U zaměstnance T. D. vyplatila žalobkyně za měsíc listopad 2016 až březen 2017 pouze základní mzdu za 584 odpracovaných hodin místo 825,5 hodin, při měsíční hodinové sazbě 68,20 Kč, 70,65 Kč a 77,90 Kč, dále mzdu a příplatky za práci přesčas ve výši 25% průměrného výdělku v rozsahu 315 hodin a náhradu mzdy za nevyčerpanou dovolenou v rozsahu 4 dny, bez příplatků za práci přesčas ve výši, kdy bylo tomuto zaměstnanci poskytnuto 32 hodin náhradního volna a náhrada za dva svátky,
- U zaměstnance V. C. vyplatila žalobkyně za měsíc březen 2017 pouze mzdu za 136 odpracovaných hodin místo 157,5 hodin, při hodinové sazbě 70,65 Kč, mzdu a příplatek za práci přesčas za 21,5 hodin, přičemž ostatní příplatky nebyly vyplaceny,
- U zaměstnance I. S. vyplatila žalobkyně za měsíc březen 2017 pouze mzdu za 136 odpracovaných hodin místo 183 hodin, dále mzdu a příplatek za práci přesčas za 47 hodin, při hodinové sazbě 70,65 Kč, ostatní příplatky nebyly vyplaceny.

25. Žalovaný zdůrazňuje, že žalobkyně dočasně přiděleným zaměstnancům vyplácela pouze základní mzdu, při hodinové sazbě pohybující se od 63,60 Kč do 77,90 Kč, přestože dle Dohody byly v čl. IV. sjednány mzdové podmínky, které udávaly základní mzdu při zaučení 96,67 Kč za hodinu a následně hodinovou mzdu ve výši 123,- Kč včetně příplatků. Po zahájení řízení žalobkyně porušení zákoníku práce nerozporovala, své pochybení uznala, s tím, že přijala reálná opatření k nápravě, mzdu v plné výši

zaměstnancům doplatila a pokutu řádně a včas zaplatila. Úřad práce v souladu se zásadou materiální pravdy, tedy základní zásadou správního řízení, zejména za použití pravomocného příkazu oblastního inspektorátu práce, zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 8. 2004, sp. zn. 20 Cdo 723/2003 a Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. 1 As 44/2009-101, zabývajících se prováděním dalších důkazů navržených účastníky za situace, kdy už byl dle správního orgánu zjištěn stav věci v souladu s ust. § 3 správního řádu, důkazy navržené žalobcem zamítl, neboť již nemohly zjištěný skutkový stav nikterat vyvrátit. Úřad práce se dále zabýval intenzitou porušení právních předpisů, upozornil na čl. 28 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojení pracovních podmínek. Důvody, pro které přistoupil k odejmutí povolení zprostředkování práce, spatřoval úřad práce zejména v závažnosti porušení zákoníku práce, ve společenské nebezpečnosti daného jednání žalobkyně, tuto shledal vysokou – především s ohledem na míru zásahu jednání do sféry zákonem chráněného zájmu, kdy žalobkyně využila slabšího postavení dotčených zaměstnanců. Ochrana práva na spravedlivou odměnu potažmo rovné pracovní a mzdové podmínky spadá jednoznačně pod pojem významný chráněný zájem.

26. Žalovaný se po přezkoumání věci s postupem úřadu práce ztotožnil. Není toho názoru, že se úřad práce soustředil pouze na zjištění, zda byl spáchán správní delikt, aniž by při rozhodování uvážil jeho povahu a závažnost, neboť je přesvědčen, že smyslem institutu odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je zamezit agenturám práce v porušování pracovněprávních předpisů na úseku agenturního zaměstnávání, tedy eliminovat ty agentury práce, které se závažným způsobem dopustily vybraných porušení. Legislatvní záměr dal úřadu práce možnost zohlednit, jak intenzivně agentura práce předmětná ustanovení zákoníku práce porušila, a zvážit, zda pokuta, uložená orgány inspekce práce v určité výši je postačujícím opatřením. Úřad práce tak zahájil řízení zcela v souladu s ust. § 63 odst. 3 cit. zákona, porušení § 309 zákoníku práce považoval za porušení vysoké intenzity, především pak porušení jeho odst. 5 je nutné posuzovat jako společensky velmi nebezpečné jednání, které se promítá nejen do práv zaměstnanců v oblasti rovného zacházení a odměňování, ale zároveň do zájmů České republiky, a to jak v oblasti zaměstnanosti, tak v oblasti finanční, především pak odvodové povinnosti zaměstnavatele. Postavení dočasně přidělených zaměstnanců je pak obzvláště nejisté, tito jsou často existenčně závislí na agentuře práce jako zaměstnavateli, který jim vyplácí mzdu a žalobkyně výrazně zasáhla svým jednáním do jejich práv, zároveň rovněž do veřejného zájmu v rámci fiskální politiky státu. Při posuzování míry závažnosti předmětného provinění byl určující jak počet poškozených osob, tak délka trvání protiprávního jednání či výše hmotné újmy. K porušování pracovněprávních předpisů docházelo v průběhu delšího časového období (listopad 2016 – březen 2017), bylo poškozeno více osob, navíc tito byli cizími státními příslušníky, ani hmotná újma nebyla zanedbatelná. Žalovaný pak rovněž přihlédl k názoru oblastního inspektorátu práce, který konstatoval, že žalobkyně jednala zcela úmyslně, když neuvedla srovnatelné pracovní a mzdové podmínky kmenového zaměstnance uživatele v písemných pokynech k dočasnému přidělení, s cílem vyplácet nižší mzdy a náhrady dotčeným agenturním zaměstnancům. Žalobkyně navíc s kontrolními orgány řádně nespolupracovala, oblastní inspektorát práce nezjistil žádné polehčující okolnosti. Za zvláště přitěžující okolnost pak žalovaný považoval dlouhodobé neposkytování téměř všech příplatků za práci přesčas, práci v sobotu a

neděli, práci v noci, v odpolední směně či ve svátek, to, že žalobkyně zaměstnancům vyplácela pouze základní mzdu, při hodinové sazbě pohybující se od 63,60 Kč do 77,90 Kč, přestože podle Dohody byly sjednány mzdové podmínky, udávající základní mzdu při zaučení 96,67 Kč za hodinu, následně pak hodinovou mzdu ve výši 123,- Kč včetně příplatků. Žalobkyně tak nepopíratelně poškodila dotčené zaměstnance v základních právech. Žalovaný je přesvědčen, že při posouzení případu jednoznačně převládly skutečnosti vedoucí k uplatnění odejmutí předmětného povolení. Námitky žalobkyně o nesprávném posouzení míry závažnosti porušení zákoníku práce nemohly obstát, žalovaný uvedl, že byl ovšem nucen změnit výrok napadeného rozhodnutí, neboť právní kvalifikace skutku musí být ve výroku rozhodnutí dostatečně určitá a musí z ní být zřejmé, která ustanovení právních předpisů žalobkyně svým konkrétním jednáním porušila.

27. K námitce opomenutí výchovné funkce správního trestání žalovaný uvedl, že při aplikaci ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se uplatňuje institut správního uvážení. Zde žalovaný poukazuje na to, že pokud by došlo k „pouhému“ porušení § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce, tedy, žalobkyně by v pokynech pro dočasné přidělení zaměstnanců neuvedla informace o srovnatelných pracovních a mzdových podmínkách kmenového zaměstnance uživatele, ale tyto nároky by zaměstnancům přiznala, k odejmutí povolení by zřejmě úřad práce nepřistoupil. V projednávaném případě však nejen tyto informace nebyly v pokynech uvedeny, ale následně byly kráceny mzdy zaměstnanců, nebyly vypláceny příplatky v souladu se sjednanými podmínkami a navržené důkazy tak nemohly zjištěný skutkový stav zvrátit. Přesto, že žalovaný dospěl k závěru, že úřad práce se mohl více námitkami žalobkyně zabývat, neshledal důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že skutečnost, že žalobkyně zajistila následně rovné zacházení a doplatila zaměstnancům mzdové nároky, nemůže znamenat zhojení spáchaného správního deliktu. Žalovaný tak nesouhlasí, že se soustředil pouze na zjištění, zda k porušení zákoníku práce došlo, neboť se zabýval intenzitou protiprávního jednání a jeho dopadem na zaměstnance a státní zájmy. Přiklonil se k závěru, že žalobkyně jednala úmyslně, s kontrolním úřadem nespolupracovala, jako přitěžující okolnost hodnotil dlouhodobost předmětného porušení, to, že se dotýkalo základních práv více osob na spravedlivou odměnu za vykonanou práci a že dotčenými osobami byli cizí státní příslušníci. Finanční újma těchto zaměstnanců byla přitom značná. Žalovaný rovněž konstatoval, že posoudil jak intenzitu, tak společenskou škodlivost spáchaného správního deliktu před vydáním svého rozhodnutí, důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí však neshledal.
28. V případě odejmutí povolení dle ust. § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti přitom nejde o uložení trestu či sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření preventivní povahy, které pomáhá předcházet opakovanému závažnému porušování právních předpisů ze strany agentur práce na úseku agenturního zaměstnávání, úřad práce je přitom nucen vycházet z informací, které jsou mu poskytovány Státním úřadem inspekce práce na základě § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce. Řízení o uložení pokuty za spáchaný správní delikt a řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou zcela odlišná, jedná se o samostatné právní instituty, jejichž souběžné užití není porušením zásady ne bis in idem – zde žalovaný odkazuje na rozhodnutí NSS ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016 a ze dne 22. 8. 2018, sp. zn. 8 Ads 207/2017. V dalším pak zdůrazňuje, že účelem § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti není posouzení způsobilosti agentury práce k výkonu zprostředkovatelské činnosti, neboť ta byla posouzena při udělení povolení,

nýbrž posouzení, zda koná svoji činnost v souladu s právními předpisy. Z daného důvodu je realizována kontrolní činnost orgánů inspekce práce. V případě porušení ust. § 307b, 308 nebo 309 odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce konstruoval zákonodárce nejenom institut správního trestání, ale také specifické dohledové opatření v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, kdy byla dána úřadu práce možnost přijmout příslušné opatření k zamezení opakovanému protiprávnímu jednání. Uložená pokuta má do jisté míry výchovný a preventivní charakter, není však způsobilá zabránit dalšímu pokračování v protiprávním jednání. Žalovaný je přesvědčen, že zvláště v případě zásahu takového jednání do základních práv zaměstnanců na spravedlivou odměnu je společensky žádoucí přistoupit k institutu odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, aby se předešlo riziku opakovaného porušování právních předpisů na úseku agenturního zaměstnávání.

29. K žalobkyní tvrzeným důvodům snižování mzdy zaměstnancům žalovaný nemohl tyto akceptovat, neboť žalobkyně jako zaměstnavatel nebyla oprávněna provádět jakékoliv srážky ze mzdy vyjma zákonem stanovených srážek. Žalovaný podotýká, že pokud by žalobkyně takto činila na základě vzájemné písemné dohody o poskytování ubytování, resp. nájemní smlouvy, jednalo by se o převod peněz, resp. platbu za ubytování formou srážek z čisté mzdy a lze tak důvodně spekulovat, zda žalobkyně tímto doznává obcházení odvodové povinnosti zaměstnavatele, krácení daní, neboť nepřiznávala celou složku mzdy svých zaměstnanců, jejíž nezdaněnou část si ponechávala a bezdůvodně se tak obohacovala na úkor zaměstnanců a státu. K námitce o nedostatečném vypořádání se s předloženými listinami žalovaný uvádí (viz argumentace výše), že tyto měly být zohledněny zejména v řízení o uložení pokuty.
30. Žalovaný dále nepřehlédl, že žalobkyně argumentuje i nedostatečným zvážením společenské nebezpečnosti činu, a to s poukazem na uloženou výši pokuty, která představuje 8 % z maximální možné výše pokuty. Zde však žalovaný odkazuje na odůvodnění výše pokuty v pravomocném příkazu, s tím, že z pouhé výše sankce nelze dovodit společenskou nebezpečnost daného jednání. O závažnosti protiprávního jednání žalobkyně si legitimně učinil žalovaný úsudek sám, zohlednil přitom všechny relevantní skutečnosti. Žalovaný považuje pokutu, uloženou inspektorátem práce, za nepřiměřeně nízkou. Žalovaný je dále přesvědčen, že neporušil ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
31. K tvrzení žalobkyně o jejím podílu na integraci cizinců do společnosti žalovaný považuje tento názor za diskutabilní, poukazuje přitom na skutečnost, že těmto byly kráceny mzdy. S námitkou o neexistenci důkazů porušení § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce žalovaný nemůže souhlasit, neboť tato skutečnost byla konstatována v samotném pravomocném příkazu oblastního inspektorátu práce, s nímž se žalobkyně prokazatelně seznámila a který tvořil stěžejní podklad rozhodnutí úřadu práce.
32. Pokud pak žalobkyně uváděla, že odejmutí povolení ke zprostředkování práce považuje za nepřiměřenou sankci, neboť je z podstaty věci likvidační, žalovaný je naopak přesvědčen, že s ohledem na to, že zaměstnancům žalobkyně byly vypláceny takřka o třetinu nižší mzdy, nebyly jim přiznávány příplatky, docházelo k obcházení odvodové povinnosti, není akceptovatelné, aby agentura práce vykonávala dále svoji činnost. Zprostředkování zaměstnání přitom není jediným předmětem podnikání žalobkyně, je dle výpisu z obchodního rejstříku rovněž oprávněna k pronájmu nemovitostí, bytů a nebytových prostor a k výrobě, obchodu a službám neuvedeným v příloze 1 a 3 zákona

č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Ze všech uvedených důvodů shora pak žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

IV. Posouzení věci krajským soudem

33. Krajský soud rozhodl dne 18. 2. 2019 o žádosti žalobkyně na přiznání odkladného účinku žaloby tak, že tento přiznal a ve věci nařídil jednání na den 27. 3. 2019. Při tomto jednání oba účastníci řízení odkázali na svá předchozí písemná vyjádření a setrvali na svých závěrečných návrzích.
34. Při jednání soud konstatoval, že obsahem správního spisu je Příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj, Hradec Králové ze dne 11. 8. 2017, čj. 14936/8.30/17-4, sp. zn. S8-2017-520, včetně opravného usnesení ze dne 16. 10. 2017, Oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední Generálního ředitelství ÚP ČR Praha ze dne 19. 7. 2018, čestná prohlášení zaměstnanců žalobkyně o doplacení mzdy a příplatků datovaná 30. 6. 2017, vč. výdajových pokladních dokladů a mzdových listů, vyjádření žalobkyně ze dne 3. 8. 2018, Oznámení o ukončení dokazování s poučením o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 10. 8. 2018, rozhodnutí obou orgánů žalovaného.
35. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s.), ve svém rozhodnutí soud vyšel ze skutkového a právního stavu výše zjištěného (§ 77 odst. 2 s.ř.s.), provedené důkazy pak hodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel krajský soud z následující právní úpravy.
36. Ze zákona o zaměstnanosti a jeho ustanovení § 63 odst. 3 vyplývá, že Generální ředitelství Úřadu práce může rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout, jestliže právnická nebo fyzická osoba poruší povinnost, kterou agenturám ukládá zákoník práce, a to v § 307b, 308 nebo 309 odst. 2, 3, 5 a 6.
37. Zákon o inspekci práce ve svém ustanovení § 33a hovoří o tom, že –
- 1) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že
 - a) nesplní povinnosti podle § 307b zákoníku práce
 - b) nezajistí, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce
 1. obsahovala údaje stanovené v § 308 odst. 1 písm. a) až e), g) a h) zákoníku práce nebo
 2. byla uzavřena písemně podle § 308 odst. 2 zákoníku práce,
 - c) nesplní některou povinnost podle § 309 zákoníku práce, nebo
 - d) jako uživatel nezajistí, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnanců agentury práce obsahovala údaje stanovené v § 308 odst. 1 písm. f), nebo tyto údaje uvede nepravdivě.
 - 2) Za přestupek podle odstavce 1) se uloží pokuta až do výše 1 000 000 Kč.

Zákon o zaměstnanosti dále v ustanovení § 4 odst. 2 písm. f) upravuje situaci, kdy Státní úřad inspekce práce poskytuje Úřadu práce České republiky informaci o uložení pokuty agentuře práce za porušení povinností, které pro agentury práce vyplývají z § 308 a 309 zákoníku práce, a o uložení pokuty zaměstnavateli za porušení povinností vyplývajících

z právních předpisů, jejichž dodržování úřad a inspektoráty práce kontrolují, a to do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty.

38. Zákoník práce pak ve svém § 309 pak uvádí, a to ve svém odst. 2, že –

Agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele na základě písemného pokynu, který obsahuje zejména – pod písm. f) informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele. V odst. 5 se pak uvádí, že agentura práce a uživatel jsou povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance. Pokud jsou po dobu výkonu práce pro uživatele pracovní nebo mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance horší, je agentura práce povinna na žádost dočasně přiděleného zaměstnance, popřípadě, pokud tuto skutečnost zjistí jinak, i bez žádosti, zajistit rovné zacházení; dočasně přidělený zaměstnanec má právo se domáhat u agentury práce uspokojení práv, která mu takto vznikla.

39. Krajský soud předně zdůrazňuje, že žalobkyně skutkový stav, zjištěný orgány inspekce práce, v soudním řízení nezpochybňovala, nicméně namítala, že odejmutí povolení ke zprostředkování práce považuje za příliš přísný postup žalovaného, soudu doručila fotokopie čestných prohlášení svých zaměstnanců o provedeném vyrovnání jejich nároků a uváděla, že k odejmutí povolení nebyl následně vážný důvod.

40. Po přezkoumání případu však krajský soud s žalobními námitkami žalobkyně nemohl souhlasit. K její argumentaci nejprve podotýká, že již podle § 58 zákona o zaměstnanosti, zejména pak jeho odstavce 3, jsou ve prospěch agentury práce nebo uživatele při zprostředkování zaměstnání za úhradu zakázány jakékoliv srážky ze mzdy nebo z jiné odměny poskytované zaměstnanci za vykonanou práci. Pokud tedy agentura práce prováděla zprostředkování zaměstnání, pro své zaměstnance dále zabezpečovala ubytování a stravování, což lze v případě cizích státních příslušníků dobře pochopit, bylo její povinností vyplácet zaměstnancům jejich mzdové nároky v plné výši, měla se zaměstnanci uzavřít řádnou dohodu o ceně ubytování a stravování a přehledným způsobem s nimi takovou částku vypořádat. To však žalobkyně neučinila a soud je přesvědčen, že pokud by tak konala, jistě by o způsobu tohoto zákonného provedení předložila na svoji obhajobu v řízeních potřebné důkazy. Protože se tak však nestalo, soud nemohl učinit jiný závěr než ten, k němuž dospěl i žalovaný, a to, že žalobkyně si takových povinností musela být vědoma, neboť výše citované ustanovení je prakticky úvodním ustanovením Hlavy IV – Zprostředkování zaměstnání agenturami práce – výše citovaného zákona. Na základě uvedené argumentace pak rozhodující orgán vyslovil závěr o úmyslném konání žalobkyně v dané věci (viz bod 27 výše) a soud s uvedeným závěrem souhlasí.

41. Jak žalovaný připomněl, za porušení pracovněprávních předpisů byla kontrolním orgánem – inspekcí práce – uložena žalobkyni pokuta, oprávnění reagovat na zjištěnou situaci na základě konání orgánu inspekce práce dle § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce a poté zahájit řízení a zvážit závažnost porušení ustanovení zákoníku práce, citovaných v § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, není dvojitým a nepřipustným jednáním a postupem žalovaného, nýbrž jeho oprávněním i povinností v případě, že považuje porušení zákoníku práce za natolik vážná, že postup odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání odůvodňují. Poukaz žalobkyně na dostatečné uložení

pokuty je proto nedůvodný a její konstrukce o nesprávné aplikaci § 63 odst. 3 cit. zákona nemůže obstát. Žalobkyně ve své žalobě uváděla, že pokud by zákonodárce chtěl, aby po pravomocném uložení sankce za správní delikt automaticky následovalo odebrání povolení ke zprostředkování zaměstnání, formuloval by ustanovení zákona o zaměstnanosti jinak. Krajský soud takový názor nesdílí. Z jednotlivých ustanovení příslušné právní úpravy, která soud konstatoval v bodech 35 – 37 jasně plyne, že kontrolní orgány inspekce práce činí na svěřeném úseku dodržování pracovněprávních předpisů kontrolní činnost a ze svých zjištění jsou oprávněny činit závěry, dle § 33a zákona o zaměstnanosti mohou za zjištěná porušení ukládat pokuty až do výše 1 000 000 Kč. Následuje jasný pokyn, daný § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce, kdy mají povinnost úřadu práce poskytnout zjištěné informace a poté nastupuje, dle přesvědčení soudu, samostatné řízení o zvážení závažnosti skutkových zjištění pro případnou aplikaci možnosti, upravené v § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, který obsahuje oprávnění Generálního ředitelství Úřadu práce v případě závažnějších porušení ustanovení § 307b, 308 nebo 309, odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tato řízení jsou na sobě nezávislá a každé z nich představuje své samostatné zvážení jednotlivých okolností a podmínek. To, že úřad práce již nečinil další skutková zjištění, neboť reagoval na pravomocný Příkaz, který ho opravňoval k zahájení řízení a výzvě žalobkyni, aby se k zjištěním vyjádřila a případně navrhla další důkazy ve věci, nemůže krajský soud považovat za pochybení. Žalobkyně se následně bránila tím, že předložila důkaz o nápravě škody, způsobené zaměstnancům, citovaným v bodě 24, a soud zde doplňuje – byla přesvědčena o tom, že tento může přispět k jejímu plnému vyvinění v tomto postupu (dle § 63 odst. 3 výše cit. zákona).

42. Jak žalované i prvoinstanční rozhodnutí odůvodňují, žalovaný zastával jiný názor, soud v této chvíli plně odkazuje na znění bodů 1 – 11, kdy z odůvodnění rozhodnutí jasně vyplývá, že nápravu pochybení žalobkyní nepovažoval za jasné vyvinění žalobkyně ve smyslu cit. ustanovení zákona o zaměstnanosti, naopak, zdůvodnil v obou rozhodnutích závažnost uváděných pochybení i to, že přihlédl ke všem okolnostem případu a žádné polehčující okolnosti neshledal. Krajský soud je pak přesvědčen, že žalovaný své závěry pro postup, který vyústil v rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, zdůvodnil dostatečně a že jeho závěry nejsou v rozporu ani s žalobou namítaným názorem Ústavního soudu v jiné věci, a tedy ani s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu na spravedlivý proces.
43. To, že se žalovaný zabýval věcí žalobkyně dostatečným a přehledným způsobem, zvažoval všechny okolnosti věci a své úvahy řádně odůvodnil, plyne, dle přesvědčení soudu, zejména z odůvodnění napadeného rozhodnutí, v současném rozsudku soudu pak zejména z bodů 2 – 11 (viz shora). Krajský soud pak nepovažuje za potřebné podrobně opakovat úvahy a odůvodnění žalovaného v jednotlivostech, na jeho, výše uvedená odůvodnění odkazuje, neboť s nimi v zásadě souhlasí. Zdůrazňuje, že žalobkyně nezabezpečila své povinnosti, které vyplynuly z Dohody mezi ní a uživatelem ohledně mzdových podmínek dočasně přidělených zaměstnanců, její pochybení, spočívající v nevyplacení domluvené základní mzdy a veškerých, v bodě 24 konkrétně uvedených příplatcích, a to po dobu několika měsíců více zaměstnancům – cizím státním příslušníkům, považuje soud shodně se správními orgány, za vážné. Soud zdůrazňuje, že se nejedná a ani nemůže jednat o jakoukoliv libovůli správního orgánu, který má dle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti pravomoc odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání, ale jedná se o v zákoně přímo vyjmenovaná pochybení, a to porušení

povinností, uložených § 307b, 308 či 309, odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce. Pokud pak jsou taková porušení, jak správní orgán zjistil, vážná, jsou jednoznačným důvodem pro možné uplatnění odejmutí cit. povolení. O nesprávnosti či nezákonnosti postupu, aplikovaného na základě shora uvedeného ustanovení proto nemůže být, dle přesvědčení soudu, řeč. Správní orgány přitom zmínily i společenskou nebezpečnost zjištěného počínání žalobkyně, i poškozený zájem státu v oblasti odvodové politiky, věci žalobkyně se tak zjevně zabývaly komplexně.

44. Protože soud nespáčil žalobou namítaná pochybení žalovaného, přistoupil po projednání a přezkoumání věci k zamítnutí žaloby jako nedůvodné, v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s.ř.s.

V. Náklady řízení

45. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází ze znění ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., když ve věci byl úspěšný žalovaný, který však náhradu nákladů řízení nežádal.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejblíže 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.

Hradec Králové 29. března 2019

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu