



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **JOBS Personal s. r. o.**, IČ 04011546, U Pražské dráhy 158/5, 312 00 Plzeň,
zastoupené Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou, Šafaříkovy sady 2455/5, 301 00 Plzeň,

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, IČ 00551023, Na Poříčném právu 376/1, 128 00 Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2021, č.j. MPSV-2020/244542-422/1,

takto:

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

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 15. 3. 2021, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 16. 3. 2021, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2021, č.j. MPSV-2020/244542-422/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobkynino odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce ČR – Generálního ředitelství (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 11. 2020, č.j. UPCR-2019/76540/4 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo žalobkyni podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť žalobkyně jinak porušila povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně se domáhala též zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

2. Zabezpečování státní politiky zaměstnanosti je upraveno zákonem o zaměstnanosti. Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[III] Žaloba

3. Žalobkyně měla za to, že napadené i prvoinstanční rozhodnutí jsou zcela nesprávná, neboť především stojí na nesprávném právním posouzení věci a nesprávném výkladu zákona. Vzhledem k tomu, že žalovaný i správní orgán I. stupně byly vedeny tímto nesprávným výkladem, nebyl náležitě ani zjišťován skutkový stav věci a míra škodlivosti porušení zákona o zaměstnanosti žalobkyní a důsledky rozhodnutí na situaci žalobkyně. Návrhy na doplnění dokazování byly shledány jako nadbytečné a zkoumání uvedených skutečností nebylo rovněž provedeno, což žalobkyně považovala také za nesprávné.
4. Žalobkyně měla za to, že žalovaný vzal v napadeném rozhodnutí správně a v souladu s presumpcí správnosti správního aktu za prokázané, že žalobkyně byla Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj pravomocně uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání, a to přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, o čemž bylo rozhodnuto rozhodnutím ze dne 31. 5. 2019, č.j. 7695/6.30/18-26, dle kterého „(...) umožnila v době od 8. 1. 2018 do 27. 2. 2018 svému zaměstnanci *Dmytro Shevchuk, nar. 19. 8. 1991, výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání vydaným dne 5. 2. 2017 Úřadem práce ČR, Krajskou pobočkou v Plzni rozhodnutím č.j. PMA-412/2017 s místem výkonu práce Fuji Koyo Czech s.r.o., Podnikatelská 1144/8, Plzeň, přestože uvedený zaměstnanec vykonával práci v provozovně společnosti ZIEGLER Automobiltechnik s.r.o., na adrese Dr. Klementa 1186, Nýřany, čímž agentura práce porušila § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (...)*“. Žalobkyně tento fakt, s ohledem na právní moc zmiňovaných rozhodnutí, nerozporovala, byť se s nimi neztotožňovala.
5. Dle žalobkyně však žalovaný nesprávně subsumoval její jednání, pro které byla uznána vinnou z přestupku dle §140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, pod skutkovou podstatu jiného porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti, které je jinak důvodem pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně citovala znění § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti a doplnila, že uvedené navazuje na další nejzávažnější skutkové podstaty zakotvené v § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, pro které je povolení ke zprostředkování zaměstnání odňato, a to bez možnosti správního uvážení, které je naopak ex lege přípustné ve smyslu § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.
6. Za využití čistě jazykového a formálního výkladu § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti by pak odejmutím povolení bylo sankcionováno každé porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. V takovém případě by však nemusel zákonodárce uvádět skutkové podstaty § 63 odst. 2 písm. a), c), d), e) zákona o zaměstnanosti pro jejich nadbytečnost,

neboť by bylo možné uvést pouze „pokud agentura práce poruší zákon o zaměstnanosti“. Z koncepce § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že uvedené nebylo úmyslem zákonodárce.

7. Smyslem § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je zajištění řádného výkonu zprostředkování zaměstnání agenturou práce tak, aby nebyla ohrožována práva zaměstnanců, odejmutím povolení jsou pak sankcionována závažná porušení základních povinností agenturou práce, která vedou k narušení důvěry v řádný výkon povoleného zprostředkování zaměstnání.
8. Žalobkyně poukázala na to, že znění § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti v části „jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona“ je na hranici ústavní konformnosti a je nutné si vypomoci výkladem. Zákonodárce dle žalobkyně nezamýšlel, aby bylo odejmutí povolení automatickým následkem jakéhokoliv porušení zákonných povinností či odsouzení agentury práce za jakýkoliv přestupek dle zákona o zaměstnanosti (bez ohledu na jeho závažnost). V takovém případě by znění daného ustanovení bylo koncipováno odlišně (viz shora); proto žalobkyně odmítla právní výklad příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti ze strany správního orgánu jako zcela nepřiléhavý a přílišně formalistický.
9. Z koncepce § 63 zákona o zaměstnanosti je zřejmé, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání proti vůli agentury práce je opatřením, které lze užít na typově nejzávažnější případy porušení pracovněprávních předpisů, neboť smyslem institutu odejmutí povolení je zamezit agenturám práce v porušování pracovněprávních předpisů na úseku agenturního zaměstnávání, tedy eliminovat ty agentury práce, které se závažným způsobem dopustily vybraných porušení. Nemělo by ho tedy být mechanicky nadužíváno bez ohledu na intenzitu a společenskou škodlivost porušení zákonných povinností. Tyto skutečnosti však žalovaný nijak nezohlednil, když jak již bylo uvedeno, rozhodl formalisticky a proti smyslu zákona.
10. Žalobkyně konstatovala, že pod vymezení „jinak poruší ustanovení tohoto zákona“ je možné podřadit pouze taková porušení zákona o zaměstnanosti, která jsou svou intenzitou a škodlivostí srovnatelná s ostatními skutkovými podstatami zakotvenými v § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a která jsou natolik závažná, že narušují nebo ohrožují řádný výkon zprostředkování zaměstnání agenturou. Žalobkyně byla toho názoru, že v jejím případě postižení za přestupek nedosahuje, především s ohledem na míru zásahu přestupkového jednání do sféry zákonem chráněného zájmu, intenzity potřebné pro materiální naplnění „skutkové podstaty“ jiného porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c). To se dovozuje zejména s ohledem na krátkou dobu trvání protiprávního jednání, kdy se jednalo o první a jediný exces v rámci jinak bezproblémového fungování agentury práce. Samotná výše sankce na samé spodní hranici sazby (ve výši 55 000 Kč) svědčí o tom, že i příslušný inspektorát práce po provedeném dokazování shledal porušení povinnosti za méně závažné a ve prospěch žalobkyně přičetl všechny skutečnosti, které její vinu výrazně zmírňují. Žalobkyně sankci za přestupek zaplatila a splnila i další povinnosti vyplývající jí ze zákona o zaměstnanosti. Po dobu své činnosti již žalobkyně bezproblémově zprostředkovala zaměstnání přibližně 2 700 zaměstnancům. Žalobkyně rovněž zdůraznila, že k pochybení došlo v důsledku změny právní úpravy a nejednotného postupu krajských poboček Úřadu práce.
11. Žalobkyně se tedy neztotožnila s názorem žalovaného, dle kterého k intenzitě či závažnosti porušení zákonem chráněného zájmu apod. nelze přihlídnout, když je nutno striktně oddělit rovinu správního trestání a rovinu nápravného opatření v podobě odejmutí povolení. Dle žalovaného, při porušení zákona o zaměstnanosti a nástupu odpovědnosti dle § 63 odst. 2

písm. c) zákona o zaměstnanosti není jakýkoliv prostor pro uvážení a po uznání viny bez ohledu na okolnosti automaticky nastupuje povinnost odejmutí oprávnění. Takový názor je dle žalobkyně absurdní a je zcela v rozporu s ústavně zaručenými právy, a to jednak čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kdy státní moc lze uplatňovat pouze v případech, mezích a způsoby, které zákon stanoví, a jednak s ústavně zaručenými práva žalobkyně na svobodné podnikání. S přihlédnutím ke specifickým případu nejsou splněny zákonné podmínky pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Napadené rozhodnutí proto není v souladu se zákonem o zaměstnanosti a jako takové je nejen věcně nesprávné ale i nezákonné.

[III] Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 20. 4. 2021, v němž konstatoval, že v dané věci je nutné zohlednit skutečnost, že žalobkyni je odňato povolení k činnosti, kterou jinak zásadně vykonává jen stát. Stát však umožnil tuto činnost provozovat za účelem zisku i několika stovkám soukromých agentur práce. Je proto ve veřejném zájmu, aby zprostředkovatelskou činnost vykonávaly subjekty, které dodržují právní předpisy, což není případ žalobkyně, která se dopustila závažného přestupku. Pokud subjekty nedodržují právní předpisy z oblasti zaměstnanosti, nelze dle názoru žalovaného tolerovat jejich další působení na trhu zprostředkování zaměstnání. Možnost zprostředkovávat zaměstnání vyžaduje vyšší míru spolehlivosti a klade zvýšené nároky na poskytnutí záruk, tak aby nebyla ohrožena práva potenciálních klientů agentury práce. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyně uvedené požadavky nesplnila.
13. Ze spisové dokumentace vyplývá, že žalobkyně spáchala přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce, za který jí byla pravomocně uložena sankce. Námitka, že přestupek byl spáchán z důvodu změny právní úpravy, je vzhledem k vázanosti úřadu práce a žalovaného pravomocným rozhodnutím bez významu. Společenská nebezpečnost přestupku, kterého se žalobkyně dopustila, je značná. Nelze rovněž přehlédnout, že uvedený přestupek byl spáchán právě v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Je proto ve veřejném zájmu, aby zprostředkovatelskou činnost provozovaly subjekty, které dodržují právní předpisy.
14. Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti je významným specifickým dohledovým opatřením, jehož smyslem je eliminace těch agentur práce, které neplní povinnosti stanovené právními předpisy, tedy zajistit, aby dotčené agentury práce dále nemohly porušovat právní předpisy. Žalobkyně povahu rozhodnutí o odejmutí povolení zcela opomíjí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016-41). Vzhledem k nesankčnímu charakteru odejmutí povolení tak nelze aplikovat ani přiměřené použití pravidel a principů trestního práva. Žalobkyně nebyla potrestána za přestupek, ale byl jí uložen specifický nápravný prostředek (dohledové opatření) spočívající v odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání. Rozhodnutí o uložení sankce za přestupek a rozhodnutí o opatření spočívajícím v odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty, a jejich souběžné užití proto není v rozporu s právními předpisy.
15. Důvody, pro které lze povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout, lze rozdělit do dvou skupin, a to odnětí obligatorní (úřad práce odejme) nebo fakultativní (úřad práce může odejmout). Z dikce § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že úřadu práce není dáno k úvaze, zda povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě porušení povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti odejme či nikoli. Jednání žalobkyně bez

dalšího zakládá obligatorní důvod k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalovaný byl vázán rozhodnutím orgánů inspekce práce. Neměl tak ani prostor pro úvahu, zda povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout či nikoli.

16. I kdyby žalovaný přistoupil na názor žalobkyně, že povolení nelze odejmout za jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti, tak umožnění výkonu nelegální práce je natolik závažným přestupkem, že by i za takového výkladu představoval důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.
17. Část předmětného ustanovení spočívající v dikci „*nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*“ byla do zákona o zaměstnanosti vložena zákonem č. 347/2010 Sb. Důvodová zpráva k tomuto zákonu mimo jiné uvádí: „*Rozšíření důvodů pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání umožní (...) zasáhnout v těch případech, kdy agentura práce jako zaměstnavatel neplní své povinnosti, které jí vyplývají ze zákona. Jedná se například o situace, kdy agentura práce umožní výkon nelegální práce, opakovaně neplní svou oznamovací povinnost apod.*“ Záměr zákonodárce je tak zjevný.
18. Žalovaný měl za to, že to, co žalobkyně označuje za smysl dotčeného ustanovení a úmysl zákonodárce (řádný výkon zprostředkování zaměstnání, neohrožovat práva zaměstnanců atd.), bylo v jejím případě naplněno. Žalobkyně svým jednáním porušila jednu ze základních povinností agentury práce (zaměstnavatele), což vedlo k narušení důvěry v řádný výkon zprostředkovatelské činnosti.
19. K námitce, že je zasaženo do žalobkynina práva svobodně podnikat, žalovaný uvedl, že předmětné právo není neomezitelné, když článek 26 odst. 2 Listiny uvádí, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Zákon tedy může i stanovit podmínky, za kterých je povolení k určité činnosti vydáváno.
20. Žalovaný uzavřel, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a v souladu s právními předpisy. Žalovaný měl za to, že se s námitkami žalobkyně řádně vypořádal, postavil proti nim vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyložil tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná. Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývají úvahy, kterými se žalovaný řídil, z jakého důvodu se nelze ztotožnit s odvolacími námitkami a z jakého důvodu bylo odvolání žalobkyně zamítnuto.
21. Z důvodů výše uvedených žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci soudem

22. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
23. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
24. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
25. Při jednání soudu dne 26. 4. 2023 setrvaly strany sporu na svých stanoviscích vyjevených v žalobě a vyjádření k ní.

26. Žaloba není důvodná.
27. Podstatou sporu je výklad § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
28. Podle § 63 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí: „*Povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká smrtí fyzické osoby nebo zánikem právnické osoby [písm. a)], výmazem podniku zabraniční osoby nebo organizační složky podniku zabraniční osoby z obchodního rejstříku [písm. b)], uplynutím doby, na kterou bylo vydáno [písm. c)], nebo rozhodnutím generálního ředitelství Úřadu práce o odejmutí povolení [písm. d)].“.*
29. Podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platí (zvýraznění podtržením provedl soud): *„Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba přestane splňovat podmínky uvedené v § 60 pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání [písm. a)]; právnické osobě je uložen trest zákazu činnosti, která spočívá ve zprostředkování zaměstnání [písm. b)]; právnická osoba nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona [písm. c)]; právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a [písm. d)]; právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59 [písm. e)]; právnická osoba zprostředkovává zaměstnání v době pozastavení výkonu činnosti podle zvláštního zákona [písm. f)]; právnická osoba nebo fyzická osoba o to požádá [písm. g)]; nebo právnická nebo fyzická osoba nejméně po dobu 2 let dočasně nepřidělí žádného svého zaměstnance k výkonu práce u uživatele [písm. h)].“.*
30. Podle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti platí: *„Generální ředitelství Úřadu práce může rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout, jestliže právnická nebo fyzická osoba poruší povinnost, kterou agenturám práce ukládá § 307b, 308 nebo § 309 odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce.“.*
31. Nejvyšší správní soud se v rozsudku dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016-41, zabýval povahou odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dospěl k závěru, že se nejedná o trest ani o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ani o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření preventivní povahy, kde správní orgány nemají možnost aplikovat správní uvážení (k tomu srov. dikci § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti).
32. Dále, kasační soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2018, č.j. 8 Ads 207/2017-58, vyslovil mj. toto: *„[44] Z uvedeného plyne, že sankce a nápravné prostředky mohou existovat vedle sebe; sankce je projevem výkonu sankční pravomoci správního orgánu a nápravný prostředek projevem výkonu pravomoci ukládat nápravné prostředky. Ostatně i v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016-41, Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, podle kterého [r]ozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není ani porušením zásady ne bis in idem.“.*
33. Bylo tak možné učinit mezitímní závěr, že nebylo v rozporu se zákonem, když správní orgán I. stupně poté, co byla žalobkyni Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (rozhodnutí ze dne 31. 5. 2019, č.j. 7695/6.30/18-26) pravomocně uložena sankce za spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání, konkrétně přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, uložil žalobkyni i dohledové opatření, a to ve smyslu § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

34. Aktuální znění § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti se stalo součástí zákona o zaměstnanosti skrze novelizační zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, ve znění pozdějších předpisů, tehdy jako § 63 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2011.
35. Zákodárce se k učiněné změně vyslovil v důvodové zprávě takto: „Rozšíření důvodů pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání umožní Ministerstvu práce a sociálních věcí zasáhnout v těch případech, kdy agentura práce jako zaměstnavatel neplní své povinnosti, které jí vyplývají ze zákona. Jedná se například o situace, kdy agentura práce umožní výkon nelegální práce, opakovaně neplní svou oznamovací povinnost apod. Zároveň je však třeba dát agentuře práce časový prostor pro řádné ukončení pracovněprávních vztahů a vypořádání závazků zejména vůči jejím zaměstnancům.“
36. Soud tak ve shodě s žalovaným konstatuje, že zákonodárce zamýšlel, aby ono specifické dohledové opatření v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo použito v případech, kdy, jak praví důvodová zpráva, „agentura práce jako zaměstnavatel neplní své povinnosti, které jí vyplývají ze zákona“, přičemž jako jeden z takových příkladů byla výslovně zmíněna situace, kdy „agentura práce umožní výkon nelegální práce.“
37. S žalobkyní se dá souhlasit v tom, že vzhledem ke znění § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti se jeví skutkové podstaty § 63 odst. 2 písm. a), d) a e) téhož zákona za poněkud nadbytečné, neboť skutková podstata § 63 odst. 2 písm. c) „postihuje“ i pochybení definovaná v § 63 odst. 2 písm. a), d) a e). Soud však tento fakt nevnímá jako výraz neústavnosti onoho ustanovení. Jistě, z hlediska přehlednosti § 63 odst. 2 (zákona o zaměstnanosti) by postačovala ona generální dikce použitá v písm. c) [ve vztahu k písm. a), d) a e)], avšak, i toto, do určité míry dvoukolejné, pojetí § 63 odst. 2 nečiní problém při jeho aplikaci. Zákodárce se rozhodl pro takovou úpravu, která spojí jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti s následným odnětím povolení ke zprostředkování zaměstnání. Učinil tak novelizací zákona a patrně nepovšimnuto zůstalo, že skutkové podstaty specifikované v § 63 odst. 2 písm. a), d) a e) zákona o zaměstnanosti jsou rovněž „jiným porušením povinnosti vyplývajícím z tohoto zákona“, jak jej předjímá § 63 odst. 2 písm. c).
38. Není pochyb o tom, že se jedná o opatření velmi přísné, ale ani to nečiní § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti *a priori* neústavním. Je na zákonodárci, jak nastaví pravidla pro fungování trhu zprostředkování zaměstnání, pokud bude respektovat rovnost potenciálních uchazečů o podnikání v této oblasti. A v souzené věci jsou tato pravidla, jakkoliv jsou striktní, stejná pro všechny.
39. Navíc, žalobkyně se v rovině přestupkové dopustila mimořádně závažného pochybení (byť jí byla uložena relativně nízká pokuta), a to přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Dle pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 31. 5. 2019, č.j. 7695/6.30/18-26, umožnila svému zaměstnanci výkon nelegální práce. Žalobkyně tak pochybila způsobem, který jako příklad uvedl zákonodárce v důvodové zprávě k (novelizačnímu) zákonu č. 347/2010 Sb. (viz výše). A byť správní orgán I. stupně rozhodující o uložení dohledového opatření ve výrokové části prvoinstančního rozhodnutí odejmul žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání „z důvodu, že jinak porušila povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti“ [= jednání, které je uvedeno v § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti *in fine*], fakt, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce by bylo možné podřadit i pod jednání, na které pamatuje první část

zmíněného ustanovení, totiž že fyzická nebo právnická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy. Těžko si lze představit zjevnější zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením, než je umožnění výkonu nelegální práce. Jistě totiž nebude sporu o tom, že povolení ke zprostředkování zaměstnání nepředpokládá, že bude zprostředkovávána nelegální práce.

40. Stejně tak bylo nutné uzavřít, že dikce § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti neumožňuje správním orgánům aplikovat správní uvážení (k tomu viz výše odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016-41).
41. Soud se neztotožnil ani s námitkou, podle které „návrhy na doplnění dokazování byly shledány jako nadbytečné a zkoumání uvedených skutečností nebylo rovněž provedeno, což žalobkyně považovala také za nesprávné.“
42. Tu soud primárně konstatuje, že Nejvyšší správní soud vyjevil stran náležitostí žalobního bodu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, mj. toto: „Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č.j. 6 A 85/92-5).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“

43. Tato námitka uvedených parametrů nedosahuje. Žalobkyně totiž neoznačila, které návrhy na doplnění dokazování byly správním orgánem shledány jako nadbytečné a zůstaly oslyšeny. Soud však nemůže za žalobkyni určovat, co má být předmětem přezkumu. Chtěla-li žalobkyně, aby soud relevantně posoudil, zda bylo konání správních orgánů v tomto směru souladné se zákonem, bylo na ní, aby tvrzené pochybení jasně specifikovala. Tedy v tomto případě a) označila důkazy, které nebyly provedeny, a b) jak se takové neprovedení

důkazů negativně promítlo do sféry žalobkyniných veřejných subjektivních práv. Nic takového však žalobkyně neučinila.

44. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

[V] Náklady řízení

45. Žalovaný správní orgán, jakožto úspěšný ve věci, by měl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 26. 4. 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu