



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

KONŠTRUKTER, s.r.o., reg. č. 36514047,
se sídlem Bardejovské Kúpele 2037, 085 01 Bardejov, Slovenská republika, podnikající v České republice prostřednictvím odštěpného závodu CZECHKONŠTRUKTER, s.r.o. – organizační složka, IČ: 27770966,
zastoupena advokátem doc. JUDr. Petrem Šustkem, Ph.D.
se sídlem se sídlem Veleslavínova 59/3, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému

Ministerstvo práce a sociálních věcí,
se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Nové Město, 128 00 Praha
2

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17. 1. 2022, č. j. MPSV-2021/104712-422/1

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobci bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání rozhodnutím Úřadu práce ČR ze dne 23. 10. 2018, č. j. UPCR-2018/73345/5 (dále jen „povolení“), které nabylo právní moci dne 24. 10. 2018, ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) a § 58 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).
2. Příkazem ze dne 1. 10. 2020 vydaným Oblastním inspektorátem práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, č. j. 22589/10.30/20-3, sp. zn. S10-2020-471 (dále jen „příkaz“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků na úseku agenturního zaměstnávání podle § 33a odst. 1 písm. b) bod 2. a dle ustanovení § 33a odst. 1 písm. c), zákona č. 251/2005 Sb., zákon o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“). Skutkové podstaty předmětných přestupků žalobce naplnil, když porušil své povinnosti podle § 308 odst. 2, § 309 odst. 2 písm. f) a § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Žalobci byla za spáchání přestupků uložena pokuta ve výši 520 000 Kč.
3. O tomto deliktním jednání žalobce byl informován Úřad práce České republiky, generální ředitelství (dále jen „Úřad práce“ nebo „prvostupňový orgán“), který následně rozhodnutím ze dne 3. 5. 2021, č. j. UPCR-2020/113914/6 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobci odňal povolení z důvodu porušení výše uvedených ustanovení zákoníku práce. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 17. 1. 2022, č. j. MPSV-2021/104712-422/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
4. Žalobce požaduje zrušení napadeného rozhodnutí, jakožto i prvostupňového rozhodnutí.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. Žalobce nejprve uvádí předpoklady pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a brojí proti skutečnosti, že správní orgány automaticky vždy přistupují k odnětí tohoto povolení. Žalobce poukazuje na právní úpravu odnětí oprávnění dle ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a akcentuje skutečnost, že ačkoliv zákon původně Úřadu práce neponechával možnost diskrece, zda oprávnění odebere, novelou č. 206/2017 Sb. bylo předmětné ustanovení změněno tak, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání je již toliko fakultativní.
6. V této souvislosti žalobce odkazuje na důvodovou zprávu k novelizačnímu zákonu a úmysl zákonodárce, ze kterých je dle něj zřejmé, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání již nemá být automatické a Úřad práce má v rámci správního uvážení zohlednit, zda je skutečně nezbytné k odnětí přistoupit. Žalobce dále poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které má správní orgán v případě svého diskrečního oprávnění povinnost zohlednit všechna hlediska a volně uvážit. Podle žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

přítom takové správní uvážení v daném případě absentuje, když žalovaný přistoupil k odnětí povolení a nezabýval se okolnostmi dané věci.

7. V dalším žalobním bodě poukazuje žalobce na ojedinělost a jednorázovost pochybení, v důsledku kterého byl shledán vinným ze spáchání přestupků. Pochybení bylo způsobeno v důsledku činnosti jediné kontaktní osoby žalobce. Zmiňuje, že pokutu přijal a zajistil nápravu, přičemž v současnosti všechny své povinnosti plní a neexistuje riziko, že by tomu do budoucna bylo jinak.
8. Mírnějšími prostředky správního dohledu se napadené rozhodnutí dle žalobce vůbec nezabývalo, ačkoliv k jejich zvážení, například v podobě následných kontrol, žalobce výslovně a opakovaně ve správním řízení vyzýval. Hrozba budoucího opakování závadného jednání či jakékoliv trvající škodlivé následky potom také nebyly v napadeném rozhodnutí nikterak zvažovány.
9. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018-71, ve věci odnětí bankovní licence Českou národní bankou, kde správní soudy konstatovaly, že je nezbytné vzít v potaz případná zlepšení, k nimž došlo, a zda případné přijetí rozhodnutí o odnětí licence není ve světle těchto změn opatřením zjevně nepřiměřeným. Zmiňuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 2 Afs 304/2018-411, ve věci odnětí povolení spořitelnímu družstvu Českou národní bankou, kde bylo rozhodné, zda mohla naplnit účel i mírnější forma opatření, jaká je pravděpodobnost budoucího opakování podobného jednání a zda byl zjištěný nedostatek konaný s rozmyslem a systematicky či naopak ojediněle a izolovaně.
10. Žalobce poukazuje, že se správní orgány vůbec nezabývaly tím, jaká je pravděpodobnost pochybení do budoucna, jaká náprava byla učiněna, odůvodněním intenzity správního zásahu ani ojedinělostí pochybení, a že v důsledku toho nedošlo k odebrání povolení žalobce v souladu s právem a úřední pravomocí.
11. Kritice pak podrobuje žalobce obecnou praxi správních orgánů v obdobných věcech s tím, že i po výše zmiňované novele zákona o zaměstnanosti nadále přistupují k odnětí povolení ve všech případech a fakticky tak absentuje užití správního uvážení. Tuto praxi dokládá na základě informací, které získal od Úřadu práce na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Z těchto informací, které žalobce zaslal soudu dne 21. 3. 2022, vyplývá, že od účinnosti zmiňované novelizace ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (tj. od doby, kdy je odnětí povolení agentuře práce toliko fakultativní volbou Úřadu práce), bylo pravomocně ukončeno 27 takových řízení. Všechna přitom skončila odnětím povolení agentury práce.
12. Konečně v posledním žalobním bodě namítá žalobce nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí, když se žalovaný dostatečně a vhodně nezabýval intenzitou a především povahou porušení zákoníku práce, jakož i přiměřeností (a vhodností a účelností) zásahu v podobě odebrání povolení.
13. Pro výše uvedené důvody žalobce navrhl zrušit napadené rozhodnutí a také prvostupňové rozhodnutí.
14. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 7. 4. 2022 úvodem zmiňuje, že je ve veřejném zájmu, aby zprostředkovatelskou činnost vykonávaly subjekty, které dodržují právní předpisy, což není případ žalobce, neboť tento se dopustil závažných přestupků. Dané subjekty se pak pohybují na trhu se zvýšenou potřebou dohledu nad dodržováním právních předpisů,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

a tedy i zvýšenými nároky na své jednání, neboť stát je garantem ochrany zaměstnanců v pracovněprávních vztazích, vzniklých z činnosti agentur práce. Možnost zprostředkovávat zaměstnání vyžaduje vyšší míru spolehlivosti a klade zvýšené nároky na poskytnutí záruk tak, aby nebyla ohrožena práva potenciálních klientů agentury práce. Pokud subjekty nedodrží zásadním způsobem právní předpisy z oblasti zaměstnanosti, nelze dle názoru žalovaného tolerovat jejich další působení na trhu zprostředkování zaměstnání. Žalovaný je přesvědčen, že žalobce výše uvedené požadavky nesplňuje. Žalovaný také poukázal na význam ústavně zakotveného práva na spravedlivou odměnu.

15. Následně se žalovaný zabýval odebráním povolení, kdy nejprve uvedl, že v případě odejmutí povolení dle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se nejedná o sankci, nýbrž o dohledové opatření preventivní povahy. V řízení o odnětí povolení tak nelze aplikovat pravidla správního trestání. Rozhodnutí o odejmutí povolení je dle žalovaného slučitelné s uložením správního trestu, neboť jde o odlišné instituty. Argumentace žalobce o tom, že uložení pokuty je „dostatečným trestem“, tedy není dle žalovaného namístě.
16. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobce, že by neprovedl správní uvážení ve vztahu k odnětí povolení, a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí jakožto i prvostupňové rozhodnutí, ve kterých byla dle jeho názoru tato otázka dostatečně vypořádána. Dodává, že námitky žalobce o ojedinělosti jeho pochybení nemohly být pro vysokou závažnost daného jednání zohledněny v jeho prospěch.
17. Žalovaný upozorňuje na vysokou společenskou nebezpečnost daného jednání a také fakt, že rozdíl mezi vyplacenou výší mezd a příplatků a výší, která zaměstnancům žalobce skutečně náležela, byl v řádech desítek procent. Jednalo se přitom o více osob, přičemž navíc šlo převážně o cizince, kteří jsou na trhu práce zvláště zranitelní. Tato pochybení navíc žalobce označil jako „formálního charakteru“, což dle žalovaného svědčí o tom, že si žalobce neuvedomuje závažnost a důsledky svého jednání.
18. Žalovaný nesouhlasí s tím, že každé porušení výše uvedených ustanovení zákoníku práce vede k odnětí povolení, a dodává, že ze své úřední činnosti si je žalovaný naopak vědom případů, kdy tomu tak nebylo. Žalobcem uváděná judikatura dle žalovaného nevyvrací závěry správních orgánů v této věci, navíc dle této judikatury náprava vadného stavu či přijetí nápravných opatření nevylučují možnost odnětí povolení.
19. K argumentu žalobce, že správními orgány nebylo zvažováno možné použití mírnějších prostředků nápravy, žalovaný uvádí, že zákon o zaměstnanosti pro případ, kdy dojde k porušení předmětných ustanovení zákoníku práce, správnímu orgánu možnost užití jiného, mírnějšího, prostředku nápravy, nedává.
20. Závěrem dodal, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a v souladu se zákonem a že odvolací námitky žalobce byly dostatečně vypořádány. Pro výše uvedené důvody žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
21. Žalobce dne 31. 5. 2022 zaslal soudu repliku, ve které reagoval na vyjádření žalovaného. Zopakoval, že jeho pochybení byla ojedinělá, spíše formální a bylo možné řešit je mírnějšími prostředky. Namítá, že tvrzení žalovaného o tom, že šlo o závažné přestupky a jednání žalobce, nejsou dále rozvedena.
22. Zopakoval rovněž svou předchozí argumentaci ohledně správního uvážení, kdy podle něj nelze bez řádného a pečlivého odůvodnění, které by zohledňovalo konkrétní okolnosti daného případu, rozhodnout ze strany správního orgánu o odejmutí povolení. Při

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je podle žalobce zapotřebí, aby žalovaný prokázal jednak intenzitu takového porušení, jednak přiměřenost a racionalitu použití daného dohledového opatření. Úvahy, které vedly správní orgán k volbě určitého řešení, je nutné promítnout do samotného odůvodnění rozhodnutí. Kritéria a hlediska, na jejichž základě stojí celé rozhodnutí, musí být explicitně vyjádřena a musí respektovat základní požadavky přiměřenosti, racionality a logiky.

23. Žalobce akceptoval žalovaným podotýkanou odlišnost mezi správním dohledem a správním trestáním, trvá však na tom, že je nelze zcela oddělit, a že před jejich kumulativním užitím je nutno zohlednit, zda (i) trvají škodlivé následky, kterým mají zabránit, (ii) jaký je jejich účel, a zda (iii) tohoto účelu lze dosáhnout (popř. již bylo dosaženo) mírnějšími prostředky.
24. Žalobce tak setrval na svém požadavku na zrušení napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí.

III.

Posouzení žaloby

25. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili.
26. Městský soud v Praze nejprve úvodem rekapituluje příslušnou právní úpravu, která je v dané věci relevantní.
27. Podle § 308 odst. 2 zákoníku práce platí, že *„Dohoda agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce musí být uzavřena písemně.“*
28. Z ustanovení § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce vyplývá, že *„Agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele na základě písemného pokynu, který obsahuje zejména informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele.“*
29. Podle § 309 odst. 5 zákoníku práce má agentura práce povinnost zabezpečit, *„aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance.“*
30. Ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanoví, že *„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. Jádrem sporu v dané věci je postup správních orgánů podle ustanovení § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, kdy stěžejní žalobní námitkou je žalobcovo tvrzení, že správní orgány nesprávně přistoupily ke správnímu uvážení, resp. správní uvážení neučinily.
32. Již z jazykového výkladu předmětného ustanovení je přitom zřejmé, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání je skutečně toliko fakultativní možností, která správnímu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

orgánu náleží. Jinými slovy, Úřad práce disponuje diskrečním oprávněním, kdy je ponecháno jeho úvaze, zda k odnětí povolení přistoupí. V daném případě tak správní orgán uplatňuje správní uvážení.

33. Meze přípustného přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví vymezuje ust. § 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s. takto: „*Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil.*“ Zákon tedy vztahuje možnost zrušení žalobou napadeného rozhodnutí v případě, že jde o přezkum správního uvážení, toliko na překročení mezí správního uvážení, nebo jeho zneužití.
34. Z obsahu správního spisu, zejména z prvostupňového rozhodnutí a napadeného rozhodnutí, zjistil Městský soud v Praze, že při hodnocení závažnosti a nebezpečnosti jednání žalobce prvostupňový orgán přihlédl především k tomu, že podstatou daných ustanovení zákoníku práce je zejména ochrana ústavně zakotveného zájmu na spravedlivou odměnu ve smyslu čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Společenskou nebezpečnost protiprávního jednání žalobce prvostupňový orgán označil za vysokou, neboť žalobce využil slabšího postavení přidělovaných zaměstnanců, když určil mzdu a příplatky nižší, než které jim náležely, ačkoliv žalobce disponoval informací o mzdách a příplatcích srovnatelných zaměstnanců u uživatele. Prvostupňový orgán zároveň konstatoval, že neshledal žádné liberační důvody, pro které by k odnětí povolení nepřistoupil.
35. Žalovaný následně v rozhodnutí o odvolání tuto argumentaci prvostupňového orgánu dále rozvinul. Akcentoval ústavněprávní základ a zcela zásadní význam práva na spravedlivou odměnu, přičemž poukázal také na jeho zakotvení v rovině práva Evropské unie. Úvahy prvostupňového orgánu žalovaný dále doplnil o skutečnost, že většinu agenturních zaměstnanců dotčených protiprávním jednáním žalobce tvořili cizinci, kteří jsou osobami zvláště zranitelnými na trhu práce. O závažnosti dále podle žalovaného svědčí uložená pokuta, naopak za relevantní nepovažoval skutečnost, že k porušení došlo jen ve vztahu k jednomu uživateli a že se jednalo o porušení nižší, formálního rázu. K dopadům odejmutí povolení do sféry žalobce pak žalovaný shodně s prvostupňovým orgánem konstatoval, že smyslem a účelem odnětí povolení je ochrana současných i budoucích zaměstnanců a zejména pak ochrana jejich práva na spravedlivou odměnu. Naopak žalobcem tvrzené rozvázání vztahů se dvěma osobami, které byly za dotčená porušení zákoníku práce dle žalobce odpovědné, neshledal žalovaný jako dostatečné opatření, zejména s odkazem na odpovědnost právnické osoby za jednání jejich zaměstnanců a jiných pověřených osob.
36. Městský soud v Praze se tak nemohl ztotožnit s námitkami žalobce o tom, že se žalovaný dostatečně a vhodně nezabýval intenzitou a povahou porušení zákoníku práce, jakož i přiměřeností, vhodností a účelností zásahu v podobě odebrání povolení. Naopak, z postupu prvostupňového orgánu i žalovaného je zřejmá logická úvaha o tom, v čem spatřují nebezpečnost a intenzitu porušení předmětných ustanovení zákoníku práce. Obdobně jsou pak zřejmé také úvahy správních orgánů o tom, proč se tyto domnívají, že je vhodné, resp. nezbytné, přistoupit k odnětí povolení agentuře práce.
37. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že jestliže správní orgán důsledně respektoval zákonná a další kritéria volného správního uvážení a jejich užití v důvodech vydaného rozhodnutí řádně a přesvědčivě zdůvodnil, nelze mu vytýkat překročení mezí správního uvážení (rozsudek č. j. 6 A 96/2000-62 ze dne 21. 8. 2003, 225/2004 Sb. NSS). Městský soud v Praze tak v tomto ohledu uzavírá, že v daném případě

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

se nejedná o překročení mezí správního uvážení nebo jeho zneužití ze strany správních orgánů.

38. Městský soud v Praze v dané věci dále považuje za stěžejní rozlišení mezi správním trestáním a správním dozorem, na které ostatně v žalobě poukázal i sám žalobce. V této souvislosti Městský soud v Praze připomíná závěr přijatý Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41, dle kterého odejmutí povolení agentury práce představuje specifické dohledové opatření a nejedná se o uložení sankce. Každé z obou předmětných řízení, tj. přestupkové řízení a řízení o odnětí povolení, má jiný účel a sleduje odlišný cíl. Ačkoliv žalobce tuto odlišnost v žalobě a následně i v replice akceptoval, stále však současně obě řízení směšuje a trvá na tom, že je nelze oddělit.
39. Jak však konstatoval Městský soud v Praze ve skutkově obdobné věci v rozsudku ze dne 25. 8. 2023, č. j. 6 Ad 7/2019- 73, „*bodnotící kritéria obou odlišných právních institutů proto nemohou být stejná, jak se žalobkyně nesprávně domnívá*“. Žalovaný v řízení o odnětí povolení správně vyšel z příkazu, jak mu to ukládá § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Současně však Městský soud v Praze konstatuje, že úvaha žalovaného (jakožto i prvostupňového orgánu) v řízení o odejmutí povolení byla samostatná a nezávislá na přestupkovém řízení, když žalovaný vážil řadu rozhodných kritérií, na základě kterých dospěl k rozhodnutí o odejmutí (srov. odst. 33 výše). Soud se tak nemůže ztotožnit s námitkou žalobce o tom, že obě řízení nelze oddělit, a že při kumulativní aplikaci správního trestu a dohledového opatření musí správní orgány vážit žalobcem předešlá kritéria.
40. Ve vztahu k žalobcovým námitkám o tom, že žalovaný by se měl při odnětí povolení zabývat pravděpodobností pochybení do budoucna či tím, zda žalobce přijal nápravná opatření, zdejší soud uvádí, že zákon žalovanému nic podobného neukládá. Ustanovení § 63 odst. 3 zákona spojuje odnětí povolení s porušením předmětných ustanovení zákoníku práce. Správní orgán tak nemá povinnost zkoumat, jaká je pravděpodobnost opakování pochybení do budoucna či to, zda agentura práce přijala nápravná a jiná opatření. Naopak, dotčené ustanovení § 63 odst. 3 váže odnětí toliko na porušení příslušných povinností agenturou práce (srov. odst. 26 výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 10 Ads 38/2016-41).
41. K žalobcem namítané nezákonné praxi správních orgánů spočívající v odnímání povolení se zdejší soud ztotožňuje se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 8 As 13/2019-91, který se týkal povolení insolvenčních správců. V něm uvedl, že „*(...) správní uvážení však nic nemění na povaze uplatňovaného institutu. Pouze zakládá žalovanému možnost jej uplatnit či neuplatnit a případně odstranit přílišnou tvrdost jeho automatické aplikace v konkrétní věci. Vázaná diskrece správního orgánu není v rozporu se zásadami právního státu, ale rozhodnutí správního orgánu musí být odůvodněné a přesvědčivé*“.
42. V této rovině zdejší soud dále odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2019, č. j. 31 Ad 3/2019-108, ve kterém je obsažen závěr, 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*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

43. K výše uvedenému zdejší soud dodává, že pouhá žalobcem namítaná skutečnost, že všechna řízení o odnětí povolení agentury práce, o kterých byl žalobce Úřadem práce informován, skončila pravomocným odejmutím povolení, nemůže svědčit o závěru, že je taková praxe správních orgánů nezákonná. Z výše uvedených judikатурních závěrů jakožto i ze zákonné díkce jednoznačně vyplývá, že k odnětí povolení agentury práce může Úřad práce přistoupit pouze v zákonem taxativně stanovených případech. Pokud jsou tato kritéria splněna a Úřad práce dospěje k závěru, že pochybení agentury práce jsou závažná, přičemž tyto závěry Úřad práce ve svém rozhodnutí o odnětí srozumitelně a dostatečně odůvodní, nelze takovému postupu nic vytknout.
44. Žalobce ve své replice také setrval na závěru, že jeho pochybení a intenzita porušení pracovněprávních předpisů byla z podstatné části formálního rázu. S tímto hodnocením se však Městský soud v Praze neztotožnil, neboť zastává názor, že žalobcem porušené povinnosti zakotvené v § 308 odst. 2, § 309 odst. 2 písm. f) a § 309 odst. 5 zákoníku práce jsou významné z hlediska ochrany práv a postavení přidělovaných zaměstnanců. Pokud žalobce trvá na svém přesvědčení, že šlo o pochybení formálního rázu, konstatuje soud shodně se žalovaným, že žalobce si plně neuvědomuje závažnost a důsledky svého pochybení.
45. O důležitosti předmětných povinností svědčí také fakt, že ve skutkově obdobných případech Úřad práce přistoupil k odnětí povolení agentury práce i v situaci, kdy jediným pochybením agentury práce bylo porušení ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce (srov. např. již výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2019, č. j. 31 Ad 3/2019-108, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2023, č. j. 6 Ad 7/2019- 73, jehož závěry byly potvrzeny Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem).
46. Přisvědčit pak Městský soud v Praze rozhodně nemohl námitce o tom, že ze strany žalobce šlo o ojedinělá pochybení. Z příkazu Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj ze dne 26. 2. 2021, č. j. 3899/10.30/21-3, sp. zn. S10-2021-106, kterým shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c), § 140 odst. 1 písm. d) a § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, za které mu byla uložena pokuta ve výši 268 000 Kč vyplývá, že žalobce byl shledán vinným z umožnění nelegální práce. Nadto byl žalobce již v roce 2019 příkazem ze dne 27. 5. 2019, č. j. 13861/10.30/19-4, shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti.
47. Z výše uvedeného je tak zřejmé, že protiprávní jednání, na základě kterého došlo k odejmutí povolení ke zprostředkování práce, nebylo prvním pochybením žalobce v kontextu jeho činnosti na úseku agenturního zaměstnávání. Vedle toho je očividné, že předchozí uložené tresty na žalobce nepůsobily preventivním či nápravným způsobem, když se žalobce opakovaně dopustil protiprávního jednání na úseku agenturního zaměstnávání tím, že umožnil nelegální práci.
48. K námitce žalobce, že žalovaný „neshledal relevantní ojedinělost jeho jednání“ Městský soud v Praze uvádí, že žalovaný ve skutečnosti v napadeném rozhodnutí konstatoval, že neshledal relevantní skutečnost, že k pochybení došlo ve vztahu k jednomu uživateli, a nikoliv, že neshledal relevantní ojedinělost jednání žalobce. Navíc, jak bylo ostatně uvedeno výše, o ojedinělé jednání se v případě žalobce ani nejednalo.

49. V nyní řešené věci se žalobce dopustil porušení nejen ustanovení § 309 odst. 5 zákoníku práce, ale také dvou dalších [tj. ustanovení § 308 odst. 2 a § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce]. Pokud tedy Úřad práce v minulosti přistupoval k odnětí povolení agentuře práce i v případě porušení jediného z více ustanovení, která hypotéza § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti předvídá, tím spíše není přesvědčivý závěr žalobce o tom, že jde o pochybení formálního rázu, která mají být řešena mírnějšími prostředky.
50. Žalobce také v žalobě namítal, že správní orgány nedostatečně zkoumaly vhodnost, účelnost a přiměřenost přijetí opatření v podobě odnětí povolení. Žalobce tedy v podstatě namítá nedostatečné provedení testu proporcionality správními orgány. V tomto směru se však Městský soud v Praze plně ztotožňuje se závěrem Ústavního soudu vysloveným v usnesení sp. zn. IV. ÚS 951/22 ze dne 26. 7. 2022, kterým Ústavní soud potvrdil již výše citovaný rozsudek Městského soud v Praze ze dne 25. 8. 2023, č. j. 6 Ad 7/2019- 73. Ústavní soud v tomto usnesení ve vztahu k obdobné námitce uzavřel, že *„Vytýká-li stěžovatelka soudům a správním orgánům, že neprovedly test proporcionality, nutno konstatovat, že tuto povinnost dané orgány nemají. Jelikož se příslušné orgány v napadených rozhodnutích zabývaly všemi rozhodnými okolnostmi a své právní úvahy řádně a logicky odůvodnily, nelze vzhledem k celkovému kontextu věci shledat napadená rozhodnutí nepřiměřenými. Je-li tomu tak, je bez významu, zda příslušné orgány výslovně provedly stěžovatelkou namítaný třístupňový test proporcionality, či nikoliv, neboť se přiměřeností sankce obsahově zabývaly.“*
51. Žalobce také argumentoval judikaturou Nejvyššího správního soudu ve věcech dohledu nad subjekty finančního trhu, dle které má dohledový orgán zohlednit ojedinělost jednání a pravděpodobnost opakování pochybení do budoucna. S ohledem na výše uvedenou skutečnost, že se ze strany žalobce jednalo o recidivu, tj. opakované protiprávní jednání, nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že jeho pochybení bylo ojedinělé. Jak následně dokládá příkaz z roku 2021, správní tresty uložené žalobci příkazy v letech 2019 a 2020 nevedly k nápravě. Naopak, žalobce se opětovně dopustil závažných přestupků na úseku agenturního zaměstnávání, když umožnil výkon nelegální práce. Městský soud v Praze tak neshledal tuto námitku žalobce přílehlavou.
52. Závěrem považuje Městský soud v Praze za nutné korigovat závěr obsažený v prvostupňovém rozhodnutí, že *„pokuta uložená Rozhodnutím OiP se v tomto případě nejeví jako dostatečný trest, a proto přistupuje taktéž k nápravnému opatření spočívajícím v odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání“*. Obdobné tvrzení lze nalézt rovněž v důvodové zprávě k novelizačnímu zákonu č. 206/2017 Sb., na kterou odkazoval také žalobce. Avšak jak již bylo uvedeno výše, judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že odejmutí povolení agentury práce představuje specifické dohledové opatření, nikoliv správní trest. Jak k této věci podotkl Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 9. 9. 2020, č. j. 77 Ad 7/2020-72, *„(...) rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání však není správním trestem, není ani žádným jeho doplňkem. Jedná se o dohledové opatření sui generis, které sice ze skutečností zjištěných v rámci přestupkového řízení vychází, ale není jeho pokračováním; proto je pochybením správních orgánů, pokud k němu takto přistupují, byť jen v části své správní úvahy (...)“*. Ze strany prvostupňového orgánu se však jednalo pouze o dílčí pochybení v rámci jinak správné a odůvodněné správní úvahy. Žalovaný navíc sám tuto nesprávnou úvahu prvostupňového orgánu ve svém rozhodnutí korigoval.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Pro výše uvedené důvody tak Městský soud v Praze žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s. ř. s. rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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 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.

Praha 31. říjen 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.