



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **RATAN STAV s. r. o.**, se sídlem Praha 9, Náchodská 444/145, zastoupené JUDr. Vlastimilem Rampulou, advokátem se sídlem Praha 1, Karlovo náměstí 671/24, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčnickém právu 376/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2024, 10 Ad 4/2022 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Vlastimila Rampuly, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 1. 2022, č. j. MPSV-2021/201004-422/1, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky (dále jen „Úřad práce“) ze dne 2. 11. 2021, č. j. UPCR-2021/91123/6, kterým Úřad práce postupem podle § 63 odst. 2 písm. c) a § 63 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, odňal ke dni právní moci tohoto rozhodnutí žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť žalobkyně porušila

jednak povinnosti vyplývající z § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti, a jednak povinnosti, které jí ukládají § 308 odst. 1 písm. e) a § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce. Současně s odkazem na § 63 odst. 6 zákona o zaměstnanosti žalobkyni uložil ukončit do 3 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí zprostředkovatelskou činnost.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, které Městský soud v Praze shora označeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud uvedl, že důvody pro odnětí povolení lze dělit do dvou skupin; na důvody obligatorní bez možnosti správního uvážení (§ 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), a na důvody fakultativní s užitím správního uvážení (§ 63 odst. 3 téhož zákona).

[3] Pokud jde o žalobní námitky vztahující se k obligatorním důvodům, pro které Úřad práce žalobkyni odňal povolení ke zprostředkování zaměstnání, městský soud uvedl, že důvodem pro odnětí povolení byla skutečnost, že žalobkyně ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnání *jinak porušila povinnosti vyplývající z tohoto zákona*, neboť se dopustila přestupku tím, že porušila § 87 zákona o zaměstnanosti, protože písemně neinformovala úřad práce o nástupu zaměstnankyně-cizinky do zaměstnání nejpozději v den nástupu k výkonu práce. Městský soud uvedl, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34, č. 4559/2024 Sb. NSS, jsou správní orgány při postupu podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti povinny posoudit, zda (i) porušení povinnosti *souvisí se zprostředkováním zaměstnání* (tedy s činností vykonávanou agenturou práce) a (ii) zda je opatření v podobě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání *přiměřené* vzhledem k závažnosti spáchaného protiprávního jednání. Žalobou napadené rozhodnutí je dle názoru městského soudu nepřezkoumatelné, neboť se v něm žalovaný (ani předtím Úřad práce) nezabýval tím, zda porušení povinnosti podle § 87 zákona o zaměstnanosti souvisí se zprostředkováním zaměstnání, ani tím, zda je odnětí povolení přiměřené vzhledem k tomuto porušení povinnosti. V napadeném rozhodnutí tedy chybí odůvodnění, které je podstatné pro postup dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti; městský soud tak nemohl napadené rozhodnutí přezkoumat pro nedostatek důvodů. Ačkoli správní orgány rozhodovaly před vydáním rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023-34, zákonná úprava zněla stejně, a tedy je třeba z její interpretace podané v tomto rozsudku vycházet.

[4] Městský soud dále dospěl k závěru, že námitky žalobkyně vztahující se k fakultativním důvodům, pro které jí žalovaný odňal povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, nejsou důvodné. V tomto případě je rozhodnutí založeno na aplikaci poměrně širokého správního uvážení; správní soud má tedy jen možnost posoudit, zda správní orgány nepřekročily ani nezneužily správní uvážení, k čemuž v dané věci nedošlo.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel má za to, že nepochybil, pokud ve svém rozhodnutí neuvedl, zda *došlo k porušení v rámci zprostředkování zaměstnání*. Před vydáním rozsudku

pokračování

č. j. 2 Ads 105/2023 - 34 totiž tento požadavek soudy na rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nekladly. I kdyby se však jednalo o pochybení, nemělo by mít za následek zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Z příkazu OIP [Nejvyšší správní soud předpokládá, že jím je míněn příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj ze dne 1. 9. 2021, č. j. 16113/4.30/21-4, jímž byla žalobkyně mimo jiné uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že nesplnila svou povinnost ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti] totiž vyplývá, že se žalobkyně daného porušení dopustila právě v rámci zprostředkování zaměstnání. Nesplnění oznamovací povinnosti se týkalo zaměstnankyně V. C., přičemž i další pochybení spočívající v porušení příslušných ustanovení zákoníku práce, které přímo souvisí s agenturním zaměstnáváním, se žalobkyně dopustila i ve vztahu k této zaměstnankyni. Rovněž z pracoviště paní C. vyplývá, že byla dočasně přidělena k *uživateli*. Je tak zjevné, že se porušení předmětné povinnosti žalobkyně dopustila v rámci zprostředkování zaměstnání. Nelze přehlížet ani veřejný zájem na tom, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobily subjekty porušující právní předpisy. Tento zájem je o to větší, pokud městský soud shledal druhý důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jako správný.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel opomenul další důvod, pro který městský soud napadené rozhodnutí zrušil. Správní orgány musí v rámci odejmutí povolení dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti posoudit nejen to, zda porušení povinnosti *souvisí se zprostředkováním zaměstnání*, ale i to, zda je opatření v podobě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání *přiměřené* vzhledem k závažnosti protiprávního jednání. K tomuto důvodu zrušení rozhodnutí se stěžovatel nevyjádřil. Je nerozhodné, zda takový požadavek kladly soudy na správní orgány již v předchozí době, neboť dle rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, uvedený požadavek vyplývá přímo ze zákona. Pokud tedy stěžovatel nehodnotil, zda je odejmutí povolení žalobkyni přiměřené závažnosti jejího protiprávního jednání, byl postup městského soudu bez ohledu na kasační argumentaci správný. Žalobkyně proto navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V odůvodnění kasační stížnosti však ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žádnou argumentaci neuvedl. Vady nepřezkoumatelnosti, které by měl Nejvyšší správní soud posuzovat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) však v dané věci kasační soud neshledal.

[11] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že městský soud nepochybil, postupoval-li podle právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, který byl publikován až po vydání žalobou napadeného

rozhodnutí. Naopak, s ohledem na tzv. princip incidentní retrospektivy bylo povinností městského soudu právní názor vyjádřený v tomto rozsudku reflektovat, a to nejen *pro futuro*, ale i v aktuálně probíhajícím sporu. Například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, č. j. 9 Afs 81/2010 - 180, č. 2415/2011 Sb., se podává, že „[d]ůležitou [...] otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektivita, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru.“ Tento princip by se neuplatnil pouze pokud by to vedlo k faktickému odepření soudní ochrany (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77); o takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná. Městský soud měl tedy po vydání rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, fakticky pouze dvě možnosti – buď postupovat podle zde vyjádřeného právního názoru, nebo se proti němu (kvalifikovaně) vymezit. Rozhodl-li se městský soud závěry kasačního soudu následovat a aplikovat je na žalobou napadené rozhodnutí, nelze mu to klást k tíži. Pro úplnost lze poznamenat, že k samotným závěrům rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, ani k jejich interpretaci provedené městským soudem, stěžovatel ničeho nenamítal, proto se jimi nyní nezabýval ani kasační soud.

[12] Stěžovatel dále namítal, že napadené rozhodnutí nemělo být zrušeno, neboť z *příkazu OIP* vyplývá, že se žalobkyně daného porušení dopustila právě v rámci zprostředkování zaměstnání. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že při přezkumu napadeného rozhodnutí může soud vycházet výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává, nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost nelze dodatečně zhojit ani ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71). Soud nemůže chybějící úvahy za správní orgán dovozovat ani z obsahu správního spisu (viz rozsudek ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010 - 53).

[13] V nyní posuzované věci městský soud napadené rozhodnutí zrušil pro absenci posouzení, zda (i) porušení povinnosti *souviselo se zprostředkováním zaměstnání* a zda (ii) je odnětí povolení *přiměřené* vzhledem k porušené povinnosti. Městský soud tedy v těchto částech nemohl napadené rozhodnutí přezkoumat pro nedostatek důvodů. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že jeho rozhodnutí nemělo být zrušeno, neboť k důvodu ad (i) se implicitně vyjádřil v „*příkazu OIP*“. Jak se však podává již z výše uvedeného přehledu judikatury, přezkoumává-li správní soud zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, respektive skutkové a právní úvahy, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, činí tak skrze odůvodnění tohoto rozhodnutí, a nikoliv prostřednictvím obsahu správního spisu. I kdyby se tedy Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj v předmětném příkazu důvodem ad (i) zabýval, tato eventualita by nečinila žalobou napadené rozhodnutí přezkoumatelným, neboť městský soud vychází výlučně z obsahu tohoto rozhodnutí (jeho odůvodnění). Absenci předmětných úvah v napadeném rozhodnutí nelze sanovat následným odkazem na (nadto implicitně vyjádřený) obsah jiného rozhodnutí, které je toliko součástí správního spisu. Tato námitka proto není důvodná.

pokračování

[14] Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost doplňuje, že i kdyby bylo možné dát stěžovateli za pravdu v tom, že se důvodem ad (i) ve svém rozhodnutí přezkoumatelně zabýval (což ovšem z důvodů výše popsaných neobstojí), kasační stížnost by stále nemohla být úspěšná, neboť (jak správně namítá žalobkyně) městský soud napadené rozhodnutí zrušil rovněž pro nevypořádání další podmínky pro postup dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (podmínky *přiměřenosti* odnětí povolení), přičemž tento závěr stěžovatel nijak nerozporoval. Důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí tak, jak je vymezil městský soud, by tedy (být v menším rozsahu) i nadále obstály.

[15] Pouze *obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval tím, zda bylo nezbytné žalobou napadené rozhodnutí zrušit, a proboval-li městský soud existenci druhého (fakultativního) důvodu (viz odst. [4] výše) pro odnětí povolení, neboť taková kasační námitka nebyla uplatněna (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.). Konstatování stěžovatele, že nelze přehlížet veřejný zájem na tom, aby na zprostředkovatelském trhu nepůsobily subjekty porušující právní předpisy, který má být zesílen tím, že městský soud „*sbledal druhý důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jako správný a zákonný*“, takovou námitkou není.

[16] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[17] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti byla procesně úspěšná žalobkyně; vzniklo jí tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Výše těchto nákladů je představována částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby zástupce žalobkyně (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Částku 4 114 Kč, představující náhradu nákladů řízení, je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 6. března 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu