



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **GDS Sylwia s. r. o.**, se sídlem Čs. armády 93/16, Moravská Třebová, zastoupena Mgr. Oldřichem Nejdlem, advokátem se sídlem Valentinská 56/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2019, č. j. MPSV-2019/13346-422/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 6 Ad 7/2019 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á.**

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „inspektorát práce“) shledal žalobkyni rozhodnutím ze dne 21. 8. 2018, č. j. 12035/8.30/18-7 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), vinnou ze spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání podle § 33a odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a uložil jí pokutu 100.000 Kč.

[2] V návaznosti na to vydalo dne 17. 12. 2018 Generální ředitelství Úřadu práce (dále jen „úřad práce“) rozhodnutí č. j. UPCR-2018/91095/3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žalobkyni podle § 63 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, odňalo povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu porušení povinnosti podle § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, neboť žalobkyně nezabezpečila, aby mzdové podmínky dočasně přidělených zaměstnanců vykonávajících na pracovišti uživatele a pro uživatele práci

v kontrolovaném období nebyly horší, než byly podmínky srovnatelného stálého zaměstnance uživatele.

[3] Odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 3. 2019, č. j. MPSV-2019/13346-422/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl.

## II. Rozsudek městského soudu

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[5] Shledal, že v posuzované věci nedošlo ze strany správních orgánů k překročení mezi správního uvážení či jeho zneužití, neboť vycházely ze všech relevantních skutečností a odnětí povolení řádně odůvodnily. Pokud se jedná o tvrzený nesoulad při hodnocení závažnosti jednání žalobkyně v rozhodnutí o přestupku a rozhodnutí o odnětí povolení, poukázal soud na skutečnost, že žalovaný přihlédl na rozdíl od inspektorátu práce rovněž k tomu, že se jednalo o opakovaně porušení téže povinnosti. Řízení o přestupku a řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání vykazují značné odlišnosti a mají jiný účel. V případě odnětí povolení se jedná o specifické dohledové opatření preventivní povahy. Hodnotící kritéria tedy nemohou být pro oba typy řízení totožná.

[6] Městský soud korigoval závěry správních orgánů ohledně povahy odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání coby správního trestu (jeho doplňku). Jelikož se však jednalo o částečné pochybení v jinak správné a podložené úvaze, nepovažoval je za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí

[7] Za nedůvodnou označil soud námitku ohledně nízké závažnosti jednání žalobkyně. Poukázal na zásadní význam povinností zakotvených v § 309 odst. 5 zákoníku práce a dále na odůvodnění napadeného rozhodnutí (potažmo prvostupňového rozhodnutí), v němž žalovaný individuálně zhodnotil všechny okolnosti posuzovaného případu. Obdobně soud nepřisvědčil tvrzení, že žalovaný pochybil, pokud nepřihlédl k bezprostřední nápravě zjištěných nedostatků. Provedení nápravy vzal žalovaný v potaz a odůvodnil, proč převážily skutečnosti svědčící pro odnětí povolení. Soud k tomu doplnil, že žalobkyně se téhož jednání dopustila opakovaně a zjevně ani po vydání dřívějšího rozhodnutí o přestupku ze dne 31. 5. 2017 nepřijala taková opatření, aby k němu nadále nedocházelo. Skutečnost, že žalobkyně po opětovném zjištění pochybení dotčeným zaměstnancům krácené mzdové nároky doplatila, nemá na hodnocení závažnosti jejího jednání žádný vliv. Za nepřipadný soud označil odkaz žalobkyně na judikaturu správních soudů týkající se postupu České národní banky, jakožto dohledového orgánu nad subjekty finančního trhu. Shledal, že citovaná judikatura není přiléhavá, neboť v nynější věci se jedná o skutkově odlišnou situaci.

## III. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dle jejího mínění soud nesprávně posoudil právní otázku, zda se ze strany žalovaného a úřadu práce jednalo o překročení mezi správního uvážení či jeho zneužití, pokud v řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání: 1) nepřihlédl k následné nápravě na straně stěžovatelky, 2) přistupovali k dohledovému opatření jako ke správnímu trestu (jeho doplňku) a 3) nevzali v potaz přiměřenost zásahu způsobeného odnětím povolením do ústavně zaručených práv stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka předně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že náprava zjištěného nedostatku nezhojila spáchání přestupku, či nesnížila míru jeho škodlivosti. Má za to, že na věc není použitelná judikatura týkající se obligatorního odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání a naopak je třeba analogicky vycházet z rozhodovací činnosti správních soudů ohledně fakultativního odnětí jiného povolení či licence ze strany dohledových orgánů (především judikatura k dohledu nad subjekty finančního trhu ze strany České národní banky). Úřad práce ani žalovaný tuto rozhodovací praxi nereflektovali, neboť výslovně odmítli zohlednit následné chování stěžovatelky (náprava vytykánych pochybení, přijetí preventivních opatření). Z její strany se přitom jednalo o izolované pochybení, které bylo nedbalostního charakteru, týkalo se pouze zlomku zaměstnanců a celková výše krácených finančních prostředků nepřesáhla 10.000 Kč. Využití nejprísnejšího dohledového opatření bylo proto nepřiměřené a městský soud nesprávně dovodil, že správní orgány nezneužily správního uvážení.

[10] Stěžovatelka dále poukazuje na závěr soudu, že odnětí licence nepředstavuje sankci za přestupek a jedná se toliko o specifické dohledové opatření preventivní povahy. V posuzované věci však správní orgány k odnětí licence přistupovaly jako k trestu. To konstatoval i městský soud, aniž by však z uvedené skutečnosti vyvodil jakékoliv důsledky.

[11] Konečně stěžovatelka odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž vyplývá, že i v případě odnětí licence ke specifické podnikatelské činnosti je třeba dodržovat zásadu přiměřenosti zásahu do majetkových práv dotčeného subjektu. Žalovaný i městský soud měli provést test proporcionality, jak jej popsal Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, což však neučinili. To navzdory skutečnosti, že stěžovatelka poukazovala na absenci všech podmínek posuzovaných v rámci testu proporcionality, tj. uváděla, že přijaté opatření není vhodné, potřebné, ani přiměřené. Ukončení činnosti nijak neprospěje jejím zaměstnancům, kteří utrpí ekonomickou ztrátu mnohonásobně převyšující újmu způsobenou v důsledku neúmyslného pochybení stěžovatelky. Současně existují jiná (mírnější) opatření, která by v daném případě splnila svůj účel (uložení pokuty, opakované kontroly).

[12] Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek, tak jemu předcházející rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

#### IV. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zaujal názor, že z jeho strany nedošlo k překročení mezí správního uvážení. Trvá na tom, že nemohl zohlednit následnou nápravu, neboť odnětí povolení není trestem (nejedná se o řízení o přestupku). Na věc dle jeho mínění dopadá judikatura týkající se obligatorního odnětí povolení, nikoliv rozhodovací činnost ohledně fakultativního odnětí bankovního povolení či licence, na kterou odkázala stěžovatelka. Řízení o přestupku a řízení o odnětí licence plní odlišný účel a vychází se v nich z jiných hodnotících kritérií, jak potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 - 41.

[14] Žalovaný má za to, že stěžovatelka své pochybení bagatelizuje. Upozorňuje na skutečnost, že se nejednalo o izolované pochybení, ale o opakované porušení téže povinnosti. K odnětí povolení jako ke správnímu trestu přistoupil jen částečně, což potvrdil i městský soud, který vysvětlil, proč nemá toto dílčí pochybení vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[15] K námitce ohledně nepřiměřenosti odnětí povolení žalovaný uvádí, že dle jeho mínění napadené rozhodnutí ob stojí i optikou judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Jednání

stěžovatelky bylo vysoce společensky nebezpečné, neboť negativně dopadalo na zaměstnance, tj. na osoby ve slabším postavení. Na trhu zprostředkování zaměstnání nelze tolerovat subjekty, které porušují povinnosti stanovené v § 309 odst. 5 zákoníku práce, a to dokonce opakovaně. Zákon přitom nestanoví jiný způsob, jak zabránit agentuře práce v porušování uvedených právních povinností. Ačkoliv to žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně neuvedl, ve skutečnosti test proporcionality provedl. Totéž platí pro řízení o správní žalobě. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by odnětí povolení vedlo k bezodkladnému ukončení podnikatelské činnosti. Stěžovatelka byla povinna činnost ukončit do 3 měsíců od právní moci rozhodnutí (tj. od 22. 3. 2019), což jí skýtalo dostatečný prostor k tomu, aby mohla uspořádat své záležitosti. Povolení ke zprostředkování zaměstnání nadto stěžovatelka získala na dobu určitou, a to od 9. 8. 2016 do 8. 8. 2019. Pokud se jedná o stěžovatelkou zmiňované negativní dopady na její zaměstnance, na trhu práce působí velké množství jiných agentur práce, které mohou dotčeným subjektům zaměstnání zprostředkovat.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by byl nucen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti „*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.*“

[19] 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.*“

[20] V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o skutkovém stavu. Předmětem posouzení je toliko zodpovězení otázky, zda správní orgány při odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu porušení povinnosti vyplývající z § 309 odst. 5 zákoníku práce nepřekročily meze správního uvážení.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že podle § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost „*i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.*“

[22] V rámci správního uvážení je správnímu orgánu dána možnost zvolit si na základě okolností konkrétního případu jedno z více zákonem předvídaných řešení. Každé správní uvážení však musí mít své meze, které podléhají soudnímu přezkumu. Absolutní správní uvážení proto v moderním právním státě neexistuje (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 Sb., č. 906/2006 Sb. NSS). Soudní přezkum správního uvážení je však omezený. Soud je oprávněn posuzovat pouze tolik, zda správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda bylo učiněno na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Jsou-li popsane předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností, jaké zjistil správní orgán,

pokračování

vyvozovat jiné, nebo přímo opačné závěry. I když správní orgán rozhoduje na základě volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy i principy správního rozhodování (PODHRÁZKÝ, M. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 648).

[23] Stěžovatelka spatřuje překročení či zneužití správního uvážení předně v tom, že žalovaný nepřihlédl k následné nápravě vytýkaných nedostatků (doplnění mzdy dotčeným zaměstnancům) a přijetí adekvátních preventivních opatření.

[24] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že s totožnou námitkou se již vypořádal městský soud (viz bod 30 rozsudku), který poukázal na to, že správní orgány přihlédl ke všem individuálním okolnostem. Současně zdůraznil, že žalovaný následnou nápravu na straně stěžovatelky nepřehlédl, avšak neměl za to, že by se jednalo o dostatečný důvod, pro který by neměl k odnětí povolení přikročit.

[25] S tímto hodnocením se kasační soud ztotožňuje. Jak vyplývá z obsahu napadeného rozhodnutí, žalovaný přihlédl především k tomu, že se stěžovatelka dopustila porušení § 309 odst. 5 zákoníku práce ve vztahu k více osobám, opakovaně a po delší dobu. Současně zohlednil vysokou společenskou škodlivost protiprávního jednání a výši škody v poměru k celkovým výdělkům jednotlivých zaměstnanců. Následnou nápravu protiprávního stavu (potažmo přijetí preventivních opatření) pak nepovažoval za skutečnost, která by mohla převážet zbylá učiněná zjištění. Na s. 8 napadeného rozhodnutí výslovně uvedl, že „[t]ato skutečnost mohla být zohledněna při koncipování výše ukládané pokuty, avšak při posouzení daného případu úřadem práce jednoznačně převládly skutečnosti vedoucí k uplatnění odejmutí předmětného povolení.“

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že následné chování stěžovatelky představuje jednu ze skutečností, kterou by měl vzít žalovaný v rámci své rozhodovací činnosti v potaz. To však ještě neznamená, že by přijetí nápravy a navazujících preventivních opatření představovalo (v kontextu zbylých zjištění) překážku pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalovaný logicky a srozumitelně popsal správní úvahu, kterou v dané věci učinil, přičemž reagoval i na jednotlivé výhrady stěžovatelky (viz s. 7-8 napadeného rozhodnutí). Především se ohradil vůči tvrzení, že šlo o ojedinělé pochybení, které se s ohledem na celkovou výši zadržovaných finančních prostředků nevyznačovalo vysokou mírou závažnosti. Poukázal na skutečnost, že stěžovatelka se totožného porušení povinností agentury práce (zakotvených v § 309 odst. 5 zákoníku práce) dopustila již v minulosti (viz rozhodnutí inspektorátu práce ze dne 31. 5. 2017, č. j. 8747/8.30/17-4). Ani uložení pokuty v přestupkovém řízení jí však nezabránilo v tom, aby se jednání dopustila opakovaně. Dále žalovaný zdůraznil, že jakkoliv se absolutní výše zadržovaných prostředků nemusí jevit jako příliš vysoká, jednalo se procentuálně o nezanedbatelnou část mzdy dotčených zaměstnanců v kontrolovaném období. Tito zaměstnanci se přitom vůči stěžovateli nacházeli ve slabším postavení.

[27] Žalovaný tedy svůj postup řádným způsobem odůvodnil a na podporu svého postupu snesl množství argumentů. Za dané situace proto Nejvyšší správní soud (ve shodě s městským soudem) neshledal, že by žalovaný překročil meze správního uvážení, či jej dokonce zneužil.

[28] Pokud se jedná o otázku přenositelnosti judikатурních závěrů z oblasti dohledu České národní banky nad subjekty finančního trhu (např. stěžovatelkou odkazované rozsudky ze dne 23. 1. 2019, č. j. 7 Afs 288/2018 - 71, či ze dne 21. 2. 2019, č. j. 2 Afs 304/2018 - 411), kasační soud její přiměřené užití *a priori* neodmítá, a to zejména, jedná-li se o obecnější východiska, která jsou platná pro všechny obdobné typy řízení. Závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v nyní

souzené věci, se však nedostávají s citovanou judikaturou do střetu. Je třeba mít na zřeteli, že v každé posuzované věci vychází soud ze specifických okolností konkrétního případu. Kasační soud již v předcházejících bodech tohoto rozhodnutí osvětlil, proč je přesvědčený, že žalovaný meze správního uvážení nepřekročil. Z žádného ze stěžovatelkou zmiňovaných rozsudků přitom nevyplývá, že by náprava závadného stavu či přijetí následných opatření představovalo překážku pro odnětí povolení. Soud tedy činí na tomto místě dílčí závěr, že první okruh kasačních námitek je nedůvodný.

[29] Stěžovatelka spatřuje překročení mezí správního uvážení také v tom, že správní orgány přistupovaly k dohledovému oprávnění podle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 - 41), jako ke správnímu trestu, respektive k jeho doplňku. V odkazovaném rozsudku kasační soud vyslovil, že se „*nejedná o trest ani o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a v případě odejmutí povolení podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nejde o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření žalovaného preventivní povahy, které je přímým důsledkem [...] porušení zákonné povinnosti*“. Jakkoliv se uvedené závěry vztahovaly k obligatornímu odnětí povolení, plně dopadají i na nynější věc, tj. na případ fakultativního odnětí povolení.

[30] Z předpokladu, že odnětí povolení představuje specifický typ dohledového opatření, vycházel i městský soud, který úřadu práce vytkl, že k odnětí povolení částečně přistoupil jako k trestu (respektive jeho doplňku), neboť uvedl, že „*pokuta uložená Státním úřadem inspekce práce se v tomto případě nejvíce jako dostatečný trest a [proto úřad práce] přistupuje k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání*“. Uvedený nedostatek však nepředstavuje dle mínění městského soudu důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí. Předně je třeba zdůraznit, že uvedeným nedostatkem trpí pouze dílčí pasáž prvostupňového rozhodnutí. Zbývá správní úvaha úřadu práce však představuje dostatečný podklad pro odnětí povolení stěžovatelce. Ještě přesvědčivěji pak vyznívá napadené rozhodnutí, v němž žalovaný snesl podstatně podrobnější argumentaci a oponenturu k jednotlivým výhradám stěžovatelky. Zmiňovaná dílčí chybná úvaha správních orgánů tedy není způsobilá založit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Ani druhá kasační námitka proto není důvodná.

[31] Konečně stěžovatelka žalovanému (a potažmo i městskému soudu vytkla), že ve věci neaplikovali test proporcionality, jak jej popsal Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedená kasační námitka nenachází předobraz v žádném žalobním bodě, protože je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Stěžovatelka sice v textu žaloby několikrát v obecnosti zmínila otázku přiměřenosti, svoji argumentaci však rozvinula právě až v řízení o kasační stížnosti, v níž se poprvé dovolávala ústavněprávního rozměru věci a domáhala se provedení testu proporcionality. Za těchto okolností je zřejmé, že se městský soud nemohl s tvrzeními stěžovatelky vypořádat a odůvodnění napadeného rozsudku představuje naprosto adekvátní odpověď na zcela povšechné zmínky o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, které se objevily v žalobě. Z obsahu přezkoumávaného rozsudku vyplývá, že s ohledem na zjištěné okolnosti nepovažoval soud odnětí povolení za nepřiměřený zásah do práv stěžovatelky. Totéž pak platí pro napadené rozhodnutí žalovaného.

## VI. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2022

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu