



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Česko Evropská Agentura s. r. o.**, se sídlem Politických vězňů 1272/21, Praha 1, zast. Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem se sídlem Vinohradská 1215/32, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2022, č. j. MPSV-2022/146814-422/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2023, č. j. 6 Ad 12/2022-35,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2022, č. j. MPSV-2022/146814-422/1. Tím bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství, kterým jí bylo odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání. Správní orgány shledaly, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a nesplnila oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 téhož zákona. Na základě těchto skutečností dospěly k závěru, že žalobkyně naplnila důvod pro odnětí povolení podle § 63

odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť *jinak porušila povinnost vyplývající z tohoto zákona*.

[2] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Nesouhlasil s žalobním bodem, že žalovaný nehodnotil závažnost porušení jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti. Z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, jak tvrdí žalobkyně, že každé porušení zákona o zaměstnanosti vede vždy automaticky k odejmutí povolení. Ostatně sama žalobkyně v žalobě rozporuje to, jak žalovaný vyhodnotil závažnost jednotlivých porušení zákona. Žalobkyně konkrétně zpochybňuje např. žalovaným tvrzený zájem státu na provádění hodnocení stavu trhu práce a závěr, že hodnocení je zkresleno v případě nesplnění oznamovací povinnosti. Městský soud dospěl k závěru, že je třeba posuzovat závažnost protiprávního jednání, přičemž závažnost jednání žalobkyně v tomto konkrétním případě odnětí povolení odůvodňuje. Případný není ani odkaz žalobkyně na § 59 zákona o zaměstnanosti, neboť toto ustanovení upravuje zcela odlišnou situaci. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný neprovedl test proporcionality. Ani s touto námitkou se městský soud neztotožnil. Je sice pravdou, že žalovaný formálně neprovedl přímo test proporcionality, ale závažnost jednání žalobkyně hodnotil. Proto shledal i tuto námitku nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka předně rozporuje závěr městského soudu, že žalovaný hodnotil závažnost jejího jednání. Naopak, žalovaný se spokojil toliko s tím, že došlo ze strany stěžovatelky k protiprávnímu jednání. Neposuzoval tak například, zda je jednání spočívající v umožnění výkonu nelegální práce toliko dvěma zaměstnancům natolik závažné, že vyžaduje odnětí povolení ke zprostředkování, tedy zda není nutné k naplnění dostatečné závažnosti pro odejmutí povolení porušení povinnosti ve větším rozsahu (např. u dvaceti zaměstnanců). Správní řízení, jehož předmětem bylo odejmutí povolení, tak bylo zcela zbytečné, neboť žalovaný vycházel pouze z rozhodnutí o přestupku, podle nějž došlo k porušení zákona o zaměstnanosti, přičemž žádné další okolnosti nehodnotil. Tento postup, podle nějž by k odnětí povolení docházelo takřka automaticky, je ovšem nezákonný, neboť řízení o odejmutí povolení postrádá v takovém případě smysl. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že pochybení se týkalo pouze dvou zaměstnanců z celkových tří set, trvalo pouze krátkou dobu a nastalo v době, kdy se rychle měnily požadavky uživatelů. Nutnost užít test proporcionality vyplývá i z nálezů Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, který se zabýval odnětím licence ke specifické podnikatelské činnosti.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud žádným způsobem nevypořádal s výkladem výrazu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Pro posouzení věci je ovšem rozhodující, zda její jednání lze pod tento pojem vůbec podřadit, či nikoliv. Stěžovatelka je přesvědčena, že tento pojem je třeba vykládat striktně v souladu s dalšími ustanoveními zákona o zaměstnanosti. Na základě aplikace tohoto zákonného pojmu tak

pokračování

nelze odejmout povolení pro každé porušení zákona o zaměstnanosti. K tomu je nutné takové porušení, které dosahuje intenzity ostatních, výslovně vyjmenovaných, důvodů pro odejmutí povolení. Pokud by tomu tak nebylo, zákonodárce by žádné výslovné důvody uvádět nemusel a stačilo by pouze stanovit, že důvodem pro odejmutí povolení je porušení zákona o zaměstnanosti.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Agenturám práce byla svěřena možnost zprostředkovávat zaměstnání, což je činnost, kterou primárně vykonává stát. Proto je dán zvýšený zájem na tom, aby agentury postupovaly v souladu se zákonem. Pokud tak nečiní, nelze tolerovat jejich další působení v této oblasti. Stěžovatelka jednak nesplnila informační povinnost podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jednak umožnila výkon nelegální práce. Za tyto dva skutky byla pravomocně uznána vinnou v řízení o přestupku. To stěžovatelka ani nepopírá. Zákon o zaměstnanosti rozlišuje případy, kdy je možné odejmout povolení (formulace „*může odejmout*“), od případů, kdy tak musí učinit (formulace „*odejme*“). V tomto případě se jednalo o obligatorní odejmutí s tím, že ohledně naplnění důvodu pro odejmutí byl žalovaný vázán rozhodnutím o přestupku. Žalovaný má dále za to, že nemožnost aplikovat správní uvážení vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41. Žalovaný nesouhlasí se závěrem stěžovatelky, že její pochybení není možné podřadit pod pojem *jinak poruší povinnost vyplývající z tohoto zákona* ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. To ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 347/2010 Sb., který výslovně zmiňuje, že tento pojem míří mimo jiné na situace, kdy agentura umožní výkon nelegální práce. V případě stěžovatelky tak jistě nelze hovořit pouze o drobném porušení jejích povinností. Žalovaný dále odkazuje na usnesení NSS ze dne 28. 11. 2022, č. j. 8 Ads 83/2022-54, ze kterého vyplývá, že k odejmutí povolení může dojít právě v důsledku vázanosti správního orgánu rozhodnutím o přestupku. Z těchto důvodů nesouhlasí žalovaný s městským soudem v tom smyslu, že by bylo nutné posuzovat závažnost konkrétního jednání.

[7] Navzdory tomu žalovaný uvádí, že společenská nebezpečnost přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce je značná. O tom svědčí i možnost správního orgánu uložit pachateli pokutu až do výše 10 mil. Kč. Při výkonu nelegální práce dochází k ohrožení zájmu státu na ochraně pracovního trhu, na vytváření rovných podmínek v tržním prostředí, ochraně zaměstnanců či zájmu na zabezpečení řádného výběru daní a odvodů do veřejných rozpočtů. Právě zahraniční zaměstnanci patří na pracovním trhu k těm nejzranitelnějším. Stěžovatelka se tohoto přestupku navíc dopustila v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Co se týká nesplnění oznamovací povinnosti, tak tímto opomenutím stěžovatelka ztížila efektivní kontrolu a řízení zaměstnanosti, sledování a vyhodnocování situace na trhu práce, především pak v oblasti zaměstnávání cizinců.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační

stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného je třeba uvést, že žalovaný postavil svoji argumentaci primárně na závěru, že k závažnosti porušení povinnosti stěžovatelkou není třeba přihlížet. Pro případ, že by tomu tak ovšem nebylo, se přímo vyjádřil i k námitkám o nízké závažnosti stěžovatelčina jednání (podrobně viz níže). Stěžovatelce tak nic nebránilo napadat v řízení před soudem jak závěr, že není třeba hodnotit závažnost protiprávního jednání, tak závěr, že i kdyby bylo třeba závažnost hodnotit, je stěžovatelčino jednání natolik závažné, že je namístě povolení jí odejmout. To ostatně učinila. Jakkoliv je tedy závěr žalovaného, o nějž primárně opřel své rozhodnutí, nesprávný (viz níže), není jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud tak nepochybil, jestliže neshledal tento žalobní bod důvodným a nezrušil rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka dále považuje za nepřezkoumatelný i napadený rozsudek, neboť se městský soud vůbec nezabýval tím, zda lze dané jednání podřadit pod pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Městský soud v bodě 11 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že ne každé porušení povinností dle zákona o zaměstnanosti vždy musí vést k odnětí povolení. V souladu s vázaností soudu uplatněnými žalobními body se následně vypořádal s tvrzenou nízkou závažností, což byl jediný žalobní bod, kterým stěžovatelka argumentovala ve prospěch závěru, že nenaplnila důvod pro odejmutí povolení. V bodě 13 odůvodnění městský soud uzavřel, že stěžovatelčino jednání bylo natolik závažné, že odůvodňuje odejmutí povolení. Nejvyšší správní soud připomíná, že „*nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Městský soud předestřel podle názoru Nejvyššího správního soudu úvahy, které může v řízení o kasační stížnosti přezkoumat, a proto není kasační námitka důvodná.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány pouze převzaly závěry z rozhodnutí o přestupku, a celé řízení o odejmutí povolení bylo proto zcela zbytečné (bez reálné možnosti stěžovatelky ovlivnit jeho výsledek). Ani v tomto ovšem nelze se stěžovatelkou souhlasit. Posouzení otázky, zda došlo k porušení povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti, je jistě nezbytným předpokladem k tomu, aby mohlo být odňato povolení z důvodu, že agentura práce *jinak porušila povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. V tomto ohledu je třeba tuto okolnost považovat za předběžnou otázku. O této otázce ovšem již příslušný správní orgán pravomocně rozhodl, a žalovaný tak byl tímto rozhodnutím vázán (§ 57 odst. 3 správního řádu). Bylo tak postaveno najisto, jakého jednání se stěžovatelka dopustila, jaká ustanovení zákona porušila a jaký přestupek svým jednáním spáchala. Všechny tyto okolnosti jsou součástí výrokové části rozhodnutí o přestupku (viz § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Úkolem správních orgánů v řízení o odnětí povolení bylo posoudit, zda toto porušení zákona spadá pod pojem

pokračování

jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Správní orgán I. stupně i žalovaný měli za to, že tomu tak je. Uvedený závěr se stěžovatelka ostatně snažila vyvrátit poukazem na nízkou intenzitu jejího protiprávního jednání, tento argument ovšem správní orgány odmítly. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto kasační námitku za nedůvodnou.

[13] Jak se již ze shora uvedeného podává, pro posouzení věci je stěžejní výklad pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Touto otázkou se judikatura doposud nezabývala. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zaměřil na to, zda lze uvedený pojem vyložit tak, že skutečně každé porušení právní povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti je důvodem k odejmutí povolení.

[14] Podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti odejme Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání, jestliže 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.

[15] Nejvyšší správní soud považuje na úvod za vhodné vyjasnit rozdíl mezi správním uvážením a výkladem právní normy. Výkladem se zjišťuje obsah právní normy, tedy konkrétní pravidlo chování, které je v daném ustanovení vyjádřeno. Správní uvážení naproti tomu dává správnímu orgánu možnost (a zároveň i povinnost) provést v rámci zákonem daných mezí úvahu, zda na daný případ normu aplikuje, a to teprve za situace, kdy dospěje k závěru, že je naplněna hypotéza právní normy. V této souvislosti je třeba dospět k jednoznačnému závěru, že správní orgán nemá v tomto případě možnost provést správní uvážení, zda aplikuje § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41, bod 25, či ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 Ads 439/2018-32, bod 25). To ovšem nic neříká o tom, jak má být vykládána hypotéza dané právní normy.

[16] Z jazykového výkladu jednoznačně vyplývá, že jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti ze strany držitele povolení ke zprostředkování práce je důvodem k odejmutí tohoto povolení. Jakkoliv je jazykový výklad významný a nelze jej při výkladu právní normy nezhlednit, jedná se pouze o prvotní přiblížení se k obsahu právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Mezi další základní výkladové metody patří např. výklad systematický, historický, teleologický, které považuje Nejvyšší správní soud za potřebné použít i v této věci. Zároveň je třeba dodat, že „*vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými metodami nesmí být podle soudu nahodilý – žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejvíce odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní stát, a principům, jimiž je veden.*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 50).

[17] Hypotéza právní normy vyjádřená slovy *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* je tzv. sběrnou klauzulí, která již z toho důvodu vyvolává dojem, že jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti je důvodem k odnětí povolení. Ze systematického hlediska ovšem tento závěr nevyplývá. Pojem je totiž uveden v § 63 odst. 2 písm. c) zákona

o zaměstnanosti, který obecně cílí na to, jakým způsobem držitel povolení zprostředkovává zaměstnání. Proto by měl být vykládán právě v intencích tohoto konkrétního ustanovení tak, že pouze takové porušení zákona o zaměstnanosti, které souvisí se zprostředkováním zaměstnání agenturou práce, může založit důvod k odejmutí povolení.

[18] Formulace, jež nyní odpovídá § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, byla do zákona včleněna zákonem č. 347/2010 Sb., konkrétně do § 63 odst. 2 písm. b) ve znění účinném od 1. 1. 2011. Toto ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2010 znělo následovně: *Ministerstvo rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování zaměstnání stanovenými v tomto zákoně nebo v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy.* Ve vztahu k této konkrétní změně se v důvodové zprávě uvádí: „Jedná se o legislativně – technické zpřesnění právního předpisu.“ (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., k části páté, k čl. IX, k bodům 24 a 25).

[19] Smyslem této úpravy zjevně bylo zavést takový zákonný rámec, který bude umožňovat omezení oprávnění zprostředkovatelů práce při porušení jejich zákonných povinností (důvodová zpráva přímo zmiňuje umožnění výkonu nelegální práce): *„Podmínky pro vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání a důvody pro odejmutí tohoto povolení byly v roce 2004 nastaveny poměrně liberálně. Z kontrolní činnosti úřadů práce a oblastních inspektorátů práce vychází najevo, že agentury práce jako zaměstnavatelé nedodržují některé povinnosti, které pro ně vyplývají ze zákona o zaměstnanosti nebo ze zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákoník práce”), např. umožňují výkon nelegální práce, nevyplácejí zaměstnancům za odvedenou práci mzdu apod. Za taková porušení je jim sice příslušným kontrolním orgánem uložena pokuta, ale výkon jejich zprostředkovatelské činnosti nelze nijak omezit.“* (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., k části páté, bod 1.2.1.1.). Obdobně uvádí důvodová zpráva i na jiném místě: *„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.“* (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., k části páté, bod 1.2.2.1.).

[20] Ze změny textu zákona je patrné především to, že ve znění účinném do 31. 12. 2010 zákon o zaměstnanosti považoval za důvod k odejmutí povolení zprostředkování zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti, přičemž tento důvod byl nahrazen právě pojmem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. S ohledem na citovanou pasáž důvodové zprávy měl zákonodárce zjevně za to, že tehdejší formulace právní normy nezahrnovala všechna nezákonná jednání zprostředkovatele, která zákonodárce postihnout chce (např. umožnění výkonu nelegální práce). Vzhledem k tomu, že se v důvodové zprávě uvádí, že se jedná pouze o „legislativně – technické zpřesnění“, má Nejvyšší správní soud za to, že z historického výkladu pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* nevyplývá, že by se mělo jednat skutečně o porušení kteréhokoliv ustanovení tohoto zákona. Takový závěr by zcela jistě nebyl legislativně-technickým zpřesněním původního důvodu spočívajícího ve zprostředkování zaměstnání v rozporu s podmínkami pro zprostředkování podle zákona o zaměstnanosti.

pokračování

Úmyslem historického zákonodárce tak podle Nejvyššího správního soudu bylo přijetí takové právní úpravy, na jejímž základě by bylo možné postihnout odejmutím povolení relativně široký okruh protiprávních jednání souvisejících se zprostředkováním, nikoliv pouze ta jednání, která porušují pravidla zprostředkování, neboť takto podle zákonodárce nebylo možné postihnout odejmutím povolení právě např. umožnění výkonu nelegální práce. Tomuto výkladu odpovídá ostatně i výklad systematický.

[21] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval teleologickým výkladem. Nejvyšší správní soud již judikoval, že zprostředkování zaměstnání je v obecné rovině úkolem státu, přičemž v určité míře přenáší tento úkol i na odlišné subjekty (agentury práce). Tento úzký okruh subjektů proto musí být schopen dodržovat zákonem daná pravidla (byť třeba administrativního rázu), resp. musí snést následky jejich neplnění v podobě odnětí oprávnění (viz rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2021, č. j. 5 Ads 175/2020-33, především bod 27). Dále judikatura dospěla k závěru, že odejmutí povolení nemá charakter uložení sankce, nýbrž se jedná o specifické dohledové opatření preventivní povahy (viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41, bod 25).

[22] Z toho vyplývá, že smyslem odnětí povolení podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je především zvýšený zájem státu, aby zprostředkování zaměstnání probíhalo podle zákonných pravidel, neboť prostřednictvím agentur práce dochází v zásadě k plnění jednoho z úkolů státu. Naopak, nelze dospět k závěru, že by mělo být prostřednictvím tohoto ustanovení odnímáno agentuře práce povolení k činnosti za jakékoliv porušení zákona o zaměstnanosti, které se zprostředkováním vůbec nesouvisí (např. v souvislosti s povinností zaměstnávat osoby se zdravotním pojištěním). K tomu slouží např. jednotlivé skutkové podstaty přestupků.

[23] Závěr, že ustanovení má postihovat mimo jiné umožnění výkonu nelegální práce, v zásadě vyplývá i z odborné literatury (viz Stádní, J., Dekan, J. § 63 [Zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání]. In: Stádník, J. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, či Pastorková, M., Seidl, P. Vybrané důvody pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. *Práce a mzda*, 2022, č. 5, s. 24.). Prostřednictvím výkonu nelegální práce mohou být obcházena ustanovení chránící zaměstnance, stejně tak i povinnost platit zákonem stanovené odvody. Logicky je tak v zájmu státu výkon nelegální práce potlačovat. Tento cíl se jistě může legitimně promítnout i do regulace fungování agentur práce (k tomu srov. např. čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání).

[24] Stručně shrnuto, Nejvyšší správní soud má za to, že z historického, teleologického a systematického výkladu je nutno dovodit, že pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* je třeba vykládat tak, že se jedná toliko o porušení povinností podle zákona o zaměstnanosti, které souvisejí se zprostředkováním zaměstnání. Tuto souvislost je ovšem třeba vykládat širěji, než jak zákonodárce vykládal pojem *rozpor s podmínkami pro zprostředkování* podle § 62 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2010.

[25] Stěžovatelce bylo odňato povolení na základě dvou protiprávních jednání. Předně umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, čímž spáchala přestupek podle § 139 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Tohoto jednání se dopustila tak, že přidělila dva zaměstnance cizí státní příslušnosti k výkonu jiné práce, než kterou mohli konat podle povolení k zaměstnání. V souvislosti se zaměstnáním těchto zaměstnanců se dopustila i dalšího pochybení. Nesplnila totiž oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti související s nástupem do zaměstnání cizince, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, čímž se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) stejného zákona.

[26] Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelka se dopustila porušení zákona, a to takovými jednáními, která bez jakýchkoliv pochyb souvisí se zprostředkováním zaměstnání. Podmínka souvislosti se zprostředkováním práce je proto naplněna a lze přistoupit k dalším úvahám.

[27] Stěžovatelka namítá, že je třeba posuzovat intenzitu porušení zákona.

[28] Nejvyšší správní soud již uvedl v bodě 21, že agentury práce plní úlohu státu, což odůvodňuje i vyšší nároky na tyto subjekty kladené. Vzhledem k tomu, že se jedná o povinnost státu, má stát v obecné rovině poměrně široký prostor k uvážení, s jakými okolnostmi spojí odnětí povolení. Zákonodárce pomocí pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* stanovil poměrně širokou (a flexibilní) škálu důvodů k odejmutí povolení. Zjevně chtěl docílit toho, že „procesu“ zprostředkování zaměstnání se budou na straně agentur práce účastnit pouze ty subjekty, které jsou schopné v maximální míře plnit své zákonné povinnosti, kdy i na tento požadavek je třeba hledět tak, že jím stát naplňuje svoji úlohu na poli zprostředkování zaměstnání.

[29] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že se jedná o opatření, kterým dochází na základě dosti abstraktně formulovaného ustanovení k zásahu do podnikatelské činnosti subjektu, na jejíž povolení je při splnění zákonných předpokladů navíc právní nárok (§ 60 až 61 zákona o zaměstnanosti). Rozhodnutím o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání pozbývá agentura práce oprávnění podnikat v oboru zprostředkování zaměstnání, a to na dobu nejméně 3 let [viz § 14 odst. 3 písm. b) a § 63 odst. 5 zákona o zaměstnanosti]. Jedná se tedy o zásah do svobody podnikání garantované čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ústavní soud dovodil, že zákony, které v souladu s čl. 26 odst. 2 Listiny omezují svobodu podnikání tím způsobem, že stanoví podmínky pro vznik či zánik oprávnění potřebného k výkonu podnikání, musí obstát v testu proporcionality (viz nálezy ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, a ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 35/08). Totéž dovodil i ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné moci o právu vykonávat povolání, podnikatelskou činnost či jinou hospodářskou činnost (nález ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. III. ÚS 253/04). Obecně platí, že povinnost respektovat princip proporcionality se nevztahuje pouze na zákonodárce, ale též na veřejné orgány při jejich rozhodovací činnosti (nález ze dne 30. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 998/09). Z ústavněprávního hlediska je pak podstatné, že v podmínkách právního státu má být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti (resp. zákonem stanovených podmínek) ve vztahu k negativním dopadům z tohoto porušení

pokračování

vyplývajícím. Zákodárce může nastavit zákonnou úpravu i velmi striktně a výslovně stanovit, že z důvodu nesplnění jakékoliv jasně vymezené podmínky musí být vydáno nepřiznivě rozhodnutí zasahující do práv (nález ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23).

[30] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné zdůraznit, že v nyní posuzovaném případě je aplikovaná právní norma formulována velmi široce, jedná se o tzv. sběrnou klauzuli, pod kterou lze podřadit velké množství jednání, jejichž povaha a intenzita narušení zákonem chráněných zájmů se značně liší. Nelze tedy vycházet z toho, že test proporcionality provedl již zákonodárce při formulaci této hypotézy právní normy, jak by tomu mohlo být v případě jiných (konkrétněji vymezených) skutkových podstat upravených v § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2021, č. j. 5 Ads 175/2020-33). Naopak vzhledem k její koncepci se otevírá značný prostor k tomu, aby proporcionalitu zásahu zvažovaly orgány aplikující právo při výkladu hypotézy a subsumpci konkrétních případů pod tuto právní normu (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2021, č. j. 3 As 107/2019-38). Pojem *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* v zákoně nijak blíže definován není. Proto je právě na judikatuře, aby stanovila normativní obsah tohoto abstraktního právního pojmu (viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, bod 71). Za této situace proto nic nebrání posuzovat, zda je výklad pojmu *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona* přiměřený ve vztahu k cíli, který je ustanovením sledován (viz výše body 19 až 21). Jakkoliv má zákonodárce poměrně široký prostor pro formulaci omezení podnikatelské činnosti, a může být v tomto směru i dosti striktní, nelze akceptovat, aby agentuře práce bylo odňato povolení ke zprostředkování za takové porušení povinnosti, jehož závažnost by byla ve zjevném nepoměru k intenzitě zásahu do její svobody podnikání (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 286/2018-26, bod 22). Přitom nelze pouštět ze zřetele, že odnětí povolení ke zprostředkování je nástrojem dohledu nad činností agentur práce, jehož funkce je výlučně preventivní, nikoliv sankční.

[31] Stěžovatelka ve správním řízení poukazovala na to, že porušení povinnosti ve smyslu § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti musí být obdobně závažné jako v případě zbývajících alternativních hypotéz obsažených v § 63 odst. 2 tohoto zákona. Dále argumentovala tím, že porušení povinnosti oznámit den nástupu zaměstnance do zaměstnání není tak závažným proviněním. To platí i pro výkon zaměstnání v rozporu s platným povolením k zaměstnání (nikoliv bez tohoto povolení) po poměrně krátkou dobu. V odvolání pak doplnila, že mělo být přihlédnuto i k tomu, že k porušení povinností došlo v době pandemie onemocnění covid-19, což byla velmi obtížná doba vyžadující náhlá řešení, která mohla přispět k těmto pochybením. Nadto se jednalo o první pochybení od roku 2016, ačkoliv došlo ke zprostředkování zaměstnání řádově stovkám osob.

[32] Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání naplňuje znaky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, které je třeba hodnotit jako jednání se zvlášť vysokým stupněm společenské nebezpečnosti. Stěžovatelka umožnila v případě jednoho cizince výkon nelegální práce po dobu 28 dnů a v případě druhého cizince po dobu cca 4 měsíců, tj. nikoliv po krátkou dobu. V obou případech se tak dělo až do okamžiku provedení kontroly oblastním inspektorátem práce. Výkon práce byl v rozporu s vydanými povoleními

k zaměstnání cizinců jak co do druhu práce, tak co do místa výkonu práce. Takové jednání narušuje ochranu českého pracovního trhu. Je v zájmu státu, aby povolení ke zprostředkování zaměstnání náleželo jen těm agenturám práce, které neporušují právní předpisy a náležitě dbají na dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá. Také plnění informační povinnosti je navázáno na realizaci konkrétních opatření umožňujících regulaci pracovního trhu. Nemá-li Úřad práce přesné údaje o zaměstnanosti, dochází k omezení realizace aktivní politiky zaměstnanosti. Je na agentuře práce, jak si nastaví postupy a vnitřní kontrolu, aby zamezila porušení právních předpisů. Porušení povinnosti agentury práce je o to závažnější, že by měla věnovat zvýšenou pozornost kontrole dodržování a plnění podmínek stanovených právními předpisy v oblasti zprostředkování zaměstnání. Správní orgán I. stupně vyhodnotil stěžovatelčino jednání jako vážné porušení povinností, kterých si musela být vědoma, neboť činnost vykonává od roku 2016. Žalovaný ve svém rozhodnutí odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a zdůraznil, že je značně žádoucí, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobily subjekty, které umožnily výkon nelegální práce. O závažnosti protiprávního jednání stěžovatelky ostatně svědčí výše pokuty uložené v přestupkovém řízení (130.000 Kč). Doplnil, že porušení oznamovací povinnosti má za následek ztížení efektivní kontroly a řízení zaměstnanosti v České republice. Státní úřad inspekce práce totiž při plánování kontrol vychází z Jednotného informačního systému Ministerstva práce a sociálních věcí, v němž jsou shromažďovány informace oznámené podle § 87 a 88 zákona o zaměstnanosti. Není-li nahlášeno zaměstnávání cizinců podle § 87, je ztíženo plánování a provádění kontrol. Dále je ztíženo i pravidelné sledování a vyhodnocování situace na trhu práce v oblasti zaměstnanosti, které provádí krajské pobočky Úřadu práce. To se promítá i do výkazů Českého statistického úřadu publikovaných v jeho ročenkách, které se věnují např. ekonomické aktivitě cizinců.

[33] Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek, což se promítá i v tom, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, s nímž se ztotožnil a které pouze doplnil.

[34] Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že se správní orgány podrobně zabývaly závažností porušení povinností stěžovatelky, a to třebaže žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že to nebylo jejich povinností. Správní orgány identifikovaly zákonem chráněné zájmy, které byly jednáním stěžovatelky narušeny či ohroženy, hodnotily důležitost těchto zájmů. Neustaly však pouze u hodnocení typové závažnosti porušení povinnosti (umožnění výkonu nelegální práce), nýbrž hodnotily i konkrétní okolnosti jednání stěžovatelky. Odmítly, že by nelegální práce byla vykonávána pouze po krátkou dobu. Stejně tak nesouhlasily s tím, že výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání je podstatně méně závažný než výkon práce zcela bez povolení. Poukázaly na to, že stěžovatelka vykonává zprostředkování zaměstnání delší dobu, tudíž musí být dobře obeznámena se svými povinnostmi, čemuž má uzpůsobit své vnitřní mechanismy.

[35] Nejvyšší správní soud se s posouzením závažnosti porušení povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti, jak jej provedly správní orgány, ztotožňuje. Je zcela nepochybné, že podstatou činnosti agentur práce je zprostředkování zaměstnání plně v souladu s právními předpisy. Výkon nelegální práce je v tomto ohledu jedním z nejzávažnějších pochybení.

pokračování

Nelze souhlasit s tím, že by závažnost pochybení spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce byla snížena tím, že oba cizinci byli držiteli povolení k zaměstnání. Povolení k zaměstnání se vydává na konkrétní pracovní místo (pro konkrétního zaměstnavatele, konkrétní druh práce a konkrétní místo výkonu práce). Úřad práce před vydáním povolení k zaměstnání provádí test trhu práce z hledisek uvedených v § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, tedy hodnotí, zda nelze dané pracovní místo obsadit jinak. Držitel povolení k zaměstnání nemůže na jeho základě vykonávat zcela jinou práci, neboť tím by obešel pravidla stanovená pro vydání tohoto povolení. V posuzovaném případě oba cizinci vykonávali zcela jiný druh práce, než k jakému jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, v jiném místě a u jiného zaměstnavatele (uživatele). Závažnost porušení povinnosti je tedy obdobná, jako by cizinci nebyli vůbec držiteli povolení k zaměstnání. Doba výkonu nelegální práce byla poměrně dlouhá, přičemž k ukončení výkonu nelegální práce nedošlo v důsledku toho, že by si stěžovatelka uvědomila své pochybení, nýbrž na základě provedené (vnější) kontroly, při níž byl výkon nelegální práce zjištěn. Tyto skutkové okolnosti, na které poukázal ostatně již správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí, nasvědčují tomu, že stěžovatelka neuplatňuje při výkonu své podnikatelské činnosti v oboru zprostředkování zaměstnání dostatečné kontrolní mechanismy, které by byly schopny případná nahodilá pochybení ihned odhalit a zjednat nápravu. Ostatně sama stěžovatelka se brání tím, že k pochybením došlo v době pandemie onemocnění covid-19, která vyžadovala náhlá řešení. To nasvědčuje tomu, že stěžovatelka neměla svoji činnost plně pod kontrolou, jestliže přijímala „náhlá řešení“ spočívající ve výkonu nelegální práce, a to po dobu i několika měsíců.

[36] Závažnost porušení povinností je nadto v posuzovaném případě zvýšena tím, že stěžovatelka současně nesplnila svoji oznamovací povinnost týkající se nástupu obou cizinců, kteří vykonávali nelegální práci, do zaměstnání (§ 87 odst. 1 věta první zákona o zaměstnanosti). Tím ztížila správním orgánům výkon kontrolní pravomoci a odhalení výkonu nelegální práce. Porušení obou povinností stěžovatelky se tak vzájemně doplňují a prohlubují pochybnosti o schopnostech stěžovatelky organizovat svoji činnost (zprostředkování zaměstnání) tak, aby předcházela situaci, kdy její zaměstnanci vykonávají nelegální práci.

[37] Byť se zjištěná porušení povinností týkají pouze dvou zaměstnanců stěžovatelky, obnažily tyto dva případy zásadní nedostatky ve vnitřních kontrolních mechanismech, které vedou k tomu, že stěžovatelka není schopna při své činnosti zabránit výkonu nelegální práce. To je naprosto zásadní zjištění, které opodstatňuje přijetí preventivního opatření při výkonu dohledu nad činností stěžovatelky v podobě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Výkon nelegální práce nelze vůbec tolerovat (ani v nepatrném rozsahu). Stěžovatelka svá pochybení bagatelizovala, přesvědčivě neobjasnila vnitřní příčiny jejich vzniku a nevyložila, jaká opatření následně přijala, aby zabránila opakování porušení zákona. Přístup stěžovatelky tedy neskýtá záruku, že k obdobnému protiprávnímu jednání nebude docházet i v budoucnosti. Je tedy nepochybné, že rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání sleduje vzhledem ke konkrétním okolnostem posuzované věci legitimní cíl (prevenci výkonu nelegální práce) a je plně opodstatněno vlastním jednáním stěžovatelky a jeho závažností. Rozhodnutí je proto přiměřené.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že jak městský soud, tak správní orgány postupovaly správně, pokud aplikovaly na daný skutkový stav § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a 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 5. prosince 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně
senátu