



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **UNIWORKS CB s.r.o.**, se sídlem Žižkova tř. 1839/24, České Budějovice, zast. JUDr. Ivem Panákem, advokátem, se sídlem Svatopetrská 35/7, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2023, č. j. MPSV-2023/217796-422/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 3. 2024, č. j. 63 Ad 1/2024-86,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 3. 2024, č. j. 63 Ad 1/2024-86, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 28. 11. 2023, č. j. MPSV-2023/217796-422/2, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 23.900 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Ivo Panáka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobkyně je agenturou práce zprostředkovávající zaměstnání na základě povolení ke zprostředkování zaměstnání uděleného rozhodnutím Úřadu práce České republiky ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4 (dále jen „povolení ke zprostředkování zaměstnání“).

[2] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „oblastní inspektorát“ a „rozhodnutí o přestupku“) ze dne 28. 11. 2022,

č. j. 24978/5.30/21-11, byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 89 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), umožnila osobě ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona, která pro ni vykonávala v období od 1. 6. 2020 do 12. 11. 2020 závislou práci na pracovišti Krumlovská 797, 383 01 v Prachaticích, bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty. Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50.000 Kč. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí oblastního inspektorátu Státní úřad inspekce práce rozhodnutím ze dne 21. 6. 2023, č. j. 869/1.30/23-4, zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně se proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce bránila žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 11. 2023, č. j. 63 Ad 2/2023-40, zamítl. Kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku krajského soudu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2024, č. j. 7 Ads 326/2023-33.

[3] Oblastní inspektorát postoupil své rozhodnutí o přestupku Úřadu práce České republiky – generálnímu ředitelství (dále jen „úřad práce“), který rozhodnutím ze dne 20. 9. 2023, č. j. UPCR-2023/92445/5, žalobkyni odejmul povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (v jeho znění účinném do 31. 12. 2023), neboť žalobkyně jinak porušila povinnosti vyplývající z uvedeného zákona, jelikož umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 tohoto zákona.

[4] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“), nahradil v rozhodnutí úřadu práce slova „z důvodu, že agentura práce jinak porušila povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti tím, že došlo k porušení ust. § 89 zákona o zaměstnanosti a k umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti“ textem „z důvodu, že agentura práce zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání“ (důraz přidán soudem). Ve zbylém rozsahu žalovaný rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

II.

[5] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u krajského soudu. Ten ji zamítl jako nedůvodnou shora uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“).

[6] Krajský soud předeslal, že se nemůže zabývat námitkami, které směřují proti rozhodnutí o přestupku, neboť to již bylo předmětem přezkumu v řízení před správními soudy. Z nich je povinen vycházet i při přezkumu nyní napadeného rozhodnutí.

[7] Krajský soud nepřisvědčil námitkám o procesních pochybeních žalovaného, která měla spočívat jednak ve změně výroku a odůvodnění rozhodnutí úřadu práce a dále v porušení § 36 odst. 3 správního řádu. K prvému z tvrzených pochybení krajský soud poukázal na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jakož i na judikaturu správních soudů týkající se zásady jednoty správního řízení. K druhému z pochybení pak doplnil, že oznámení o skončení dokazování s poučením o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, které bylo nesprávně označeno tak, že jej úřad práce činí „ve věci změny odpovědného zástupce podle § 61 odst. 6 zákona o zaměstnanosti“, považoval s ohledem na samotný obsah tohoto oznámení za zcela zjevnou nesprávnost, která nemohla

pokračování

žalobkyni jakkoliv zmást v tom, že se týká předmětného správního řízení, a to tím spíše, že sama žalobkyně v žalobě potvrdila, že žádné řízení ve věci změny odpovědného zástupce s ní úřad práce nevedl.

[8] Správní orgány podle krajského soudu nepochybily ani v tom, že se nezabývaly proporcionalitou odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání ve vztahu k závažnosti spáchaného přestupku, jak žalobkyně dovozovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34. Krajský soud totiž i s odkazem na závěry vyplývající z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2023, č. j. 77 Ad 2/2021-63, dovodil, že v případě odejmutí povolení z důvodu „*zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením*“ se proporcionalita nehodnotí. Posouzení přiměřenosti dopadů odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v nyní projednávané věci nebylo podle krajského soudu na místě ani podle judikatury Nejvyššího správního soudu, neboť ta tuto povinnost dovodila pouze v případech, kdy dojde k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, došlo-li ze strany agentury práce k „*jinému porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti*“.

[9] Za nedůvodnou považoval krajský soud i námitku, podle níž jí bylo nesprávně odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, neboť toto povolení nemělo s projednávanou věcí žádnou souvislost. V posuzovaném případě se totiž jednalo o zaměstnání fyzické osoby agenturou práce za účelem výkonu práce pro uživatele, nikoliv o vyhledávání zaměstnání či poradenskou a informační činnost podle výše uvedených ustanovení zákona o zaměstnanosti.

III.

[10] Proti napadenému rozsudku se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený rozsudek i napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka rekapituluje dosavadní průběh řízení, jí uplatněné námitky a jejich vypořádání krajským soudem. Namítá, že napadený rozsudek je výsledkem přepjatého formalismu, jelikož zúžil aplikovatelnost judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně závěry vyplývající z rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023-34, z něhož v kasační stížnosti obsáhle cituje. Pokud by ji aplikoval krajský soud správně, musel by dospět k závěru, že zásah do jejího práva podnikat v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání na základě jednorázového protiprávního jednání není proporcionální, a tedy nemůže obstát. Podle stěžovatelky ze zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v tam projednávaném případě správní orgány odejmulý povolení ke zprostředkování zaměstnání při umožnění výkonu nelegální práce pro „*jiné porušení povinností*“ vyplývající ze zákona o zaměstnanosti a proporcionalitu zkoumaly.

IV.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Má za to, že povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo odejmuto řádně. Stěžovatelka jako agentura práce vykonává činnost, kterou jinak zásadně vykonává stát. Přitom je ve veřejném zájmu, aby takovou činnost vykonávaly pouze subjekty dodržující právní předpisy. Je také nutné přihlédnout k slabšímu postavení zaměstnanců, obzvláště

pak zaměstnanců – cizinců. Je nesporné, že stěžovatelka spáchala přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce cizinci. Úřad práce v takovém případě nemá podle zákona o zaměstnanosti prostor pro úvahu o tom, zda povolení odejme či nikoliv, je povinen tak učinit. Odejmutí povolení přitom není trestem, ale specifickým dohledovým opatřením zajišťujícím, že agenturní služby poskytují pouze subjekty dodržující právní předpisy. I pokud by měla stěžovatelka pravdu ohledně svého tvrzení o tom, že správní orgány byly povinny posoudit proporcionalitu přijatého opatření, žalovaný zastává názor, že umožnění nelegální práce je vysoce závažným přestupkem, který by k odejmutí povolení postačoval, je tedy opatřením proporcionálním.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Jedinou v kasační stížnosti uplatněnou námitkou je to, zda měla být při rozhodování o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání hodnocena proporcionalita tohoto opatření ve vztahu k závažnosti jí vytýkaného porušení zákona o zaměstnanosti.

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že totožnou spornou právní otázkou týkající se téhož skutkového stavu věci, stejných účastníků řízení, na základě kasační stížnosti obsahující identickou argumentaci, pouze ve vztahu k jinému povolení ke zprostředkování zaměstnání, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 20. 11. 2024, č. j. 1 Ads 109/2024-55. S ohledem na uvedenou skutkovou i právní podobnost obou případů Nejvyšší správní soud neshledává žádné důvody, pro které by se měl od závěrů vyslovených v uvedeném rozsudku odchýlit. V dalším z nich proto vychází i v posuzovaném případě.

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

[18] Ve výše již citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023-34, jehož se v kasační stížnosti dovolává i stěžovatelka, Nejvyšší správní soud vyložil neurčitý právní pojem „*jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*“, použitý i v nyní aplikovaném § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Dovedil, že pod něj lze podřadit toliko porušení povinností podle zákona o zaměstnanosti, která souvisejí se zprostředkováním zaměstnání, nikoliv tedy veškerá možná a v úvahu přicházející porušení uvedeného zákona. Současně v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud nepochyboval o tom, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání pro umožnění výkonu nelegální práce lze podřadit právě pod toto „*jiné porušení povinností*“ vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. V takovém případě však nelze povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout pro „*zprostředkování*

pokračování

v rozporu s vydaným povolením“, jak dovedil žalovaný v napadeném rozhodnutí, jímž v tomto směru změnil původní rozhodnutí úřadu práce.

[19] S ohledem na právě uvedené se tudíž Nejvyšší správní soud neztotožňuje se závěry, které krajský soud vyslovil v napadeném rozsudku ohledně posuzované sporné otázky. Krajský soud vyšel ze skutečnosti, že povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo stěžovatelce správně odejmuto z důvodu *„zprostředkování práce v rozporu s vydaným povolením“* a že stěžovatelka nesprávnou právní kvalifikaci nenamítala. Nelze však přehlédnout, že stěžovatelka již v žalobě namítala nezbytnost provedení testu proporcionality s odkazem na opakovaně zmiňovaný rozsudek č. j. 2 Ads 105/2023-34. Z něj však plyne shora uvedené, totiž že povolení ke zprostředkování práce z důvodu umožnění výkonu nelegální práce se odnímá pro *„jiné porušení povinností“* vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. Dospěl-li tedy krajský soud ve shodě s žalovaným k jinému závěru, posoudil tuto dílčí otázku nesprávně.

[20] Toto pochybení je významné, jelikož – jak uvedla stěžovatelka – při odejmutí povolení pro *„jiné porušení povinností“* musí správní orgány poměřovat odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání s intenzitou provinění, za které by k odejmutí mělo dojít. Jak podrobně vysvětlil Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku č. j. 2 Ads 105/2023-34, *„[z]ákonodárce pomocí pojmu jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona stanovil poměrně širokou (a flexibilní) škálu důvodů k odejmutí povolení“*, v důsledku čehož *„se jedná o opatření, kterým dochází na základě dosti abstraktně formulovaného ustanovení k zásahu do podnikatelské činnosti subjektu.“* Jde tak o velmi širokou právní normu, *„pod kterou lze podřadit velké množství jednání, jejichž povaha a intenzita narušení zákonem chráněných zájmů se značně liší“* a *„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.“* Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře také dovedl, že v případě jiných důvodů pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání se toto poměřování neprovádí (viz např. rozsudek ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2019-41, či ze dne 1. 7. 2021, č. j. 5 Ads 175/2020-33).

[21] Jelikož však krajský soud umožnění výkonu nelegální práce podřadil pod nesprávnou právní normu, otázkou proporcionality se vůbec nezabýval. Ze stejného důvodu se proporcionalitou opatření nezabýval ani žalovaný. Tuto úvahu přitom musí předně učinit správní orgány a případně poté teprve krajský soud. Pro právě uvedené Nejvyšší správní soud nemohl jakkoliv přihlížet k argumentaci žalovaného, který se k otázce závažnosti stěžovatelčina jednání vyslovil ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Takové „doplnění“ odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž není přípustné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo též ze dne 26. 4. 2024, č. j. 8 As 53/2023-56).

[22] Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud se dopustil pochybení v posouzení stěžejní právní otázky, kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tudíž naplněn.

[23] Pouze pro úplnost a nad rámec potřebného Nejvyšší správní soud dodává, že po vydání napadeného rozhodnutí vstoupila dne 1. 1. 2024 v účinnost nová právní

úprava, která výslovně uvádí umožnění výkonu nelegální práce jako obligatorní důvod pro odejmutí povolení [srov. § 63 odst. 2 písm. c) bod 2. zákona o zaměstnanosti, ve znění od 1. 1. 2024]. Ta se však v nynějším případě nepoužije.

VI.

[24] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a krajský soud by v dalším řízení nemohl učinit nic jiného než uvedené rozhodnutí žalovaného zrušit, Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 téhož zákona. V něm je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 téhož zákona).

[25] Jelikož je Nejvyšší správní soud posledním soudem, který o věci rozhoduje, je povinen rozhodnout o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka jako v řízení úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[26] Náhrada nákladů řízení o žalobě sestává především ze soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby ve výši 1.000 Kč. Dále je tvořena odměnou za zastoupení advokátem za 2 úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí věci a sepisu žaloby a ½ úkonu spočívajícího v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], celkem tedy za dva a půl úkonu právní služby činí částku 7.750 Kč (2,5 x 3.100 Kč). Součástí náhrady nákladů řízení je i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy v rozsahu 900 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna a náhrada hotových výdajů se o částku této daně nezvyšuje. Náklady řízení o žalobě celkem činí 12.650 Kč.

[27] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč a rovněž ze soudního poplatku ve výši 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a dále z odměny za jeden úkon právní služby po 3.100 Kč spočívající v sepisu kasační stížnosti a za ½ úkonu právní služby spočívajícího v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. a § 11 odst. 1 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu]. Dále stěžovatelce náleží i náhrada hotových výdajů s těmito úkony související podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 600 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tudíž celkem činí 11.250 Kč.

pokračování

[28] Náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti představují celkem částku 23.900 Kč, kterou je žalovaný povinen stěžovatelce zaplatit k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. prosince 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu