



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Terezy Kučerové a soudců JUDr. Michala Hájka, Ph.D., a Mgr. et Mgr. Bc. Petra Jířika, ve věci

žalobkyně: **UNIWORKS CB s. r. o.**, IČO 251 90 687  
sídlem Žižkova třída 1839/24, České Budějovice  
zastoupena advokátem JUDr. Ivo Panákem  
sídlem Kounicova 39, Brno

proti  
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**  
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2023, č. j. MPSV-2023/217796-422/2,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

1. Žalobkyně je agenturou práce zprostředkovávající zaměstnání, které bylo rozhodnutím Úřadu práce ČR ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4, podle § 60 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) uděleno „*povolení ke zprostředkování zaměstnání A) na území České republiky: občanům České republiky a jejich rodinným příslušníkům, občanům států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinným příslušníkům a cizincům z jiných států mimo EU/EHP, pro všechny druhy prací ve všech oborech, podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona o zaměstnanosti [...] B) do všech států světa: občanům České republiky a jejich rodinným příslušníkům, občanům států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinným příslušníkům, pro všechny druhy prací ve všech oborech, podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a písm. c) zákona o zaměstnanosti [...]*“.
2. Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu 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 kogentním ustanovením § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, umožnila osobě ukrajinské státní příslušnosti O. Ch., narozené dne X, 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 K. 797, P., bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty. Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobkyně bylo Státním úřadem inspekce práce ze dne 21. 6. 2023, č. j. 869/1.30/23-4, zamítnuto a rozhodnutí potvrzeno.
3. Žalobkyně se proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce bránila žalobou, kterou zdejší soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2023, č. j. 63 Ad 2/2023-40, zamítl. Kasační stížnost žalobkyně proti rozsudku zdejšího soudu byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2024, č. j. 7 Ads 326/2023-33, zamítnuta.
4. Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu dne 2. 8. 2023 postoupil rozhodnutí o uvedeném přestupku Úřadu práce České republiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“), který poté dne 3. 8. 2023 zahájil s žalobkyní „*správní řízení z moci úřední ve věci vydaného povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, uděleného pravomocným rozhodnutím Úřadu práce ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4 (...) z důvodu, že agentura práce zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*“.
5. Prvostupňovým správním rozhodnutím v této věci ze dne 20. 9. 2023, č. j. UPCR-2023/92445/5, Úřad práce podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, odňal žalobkyni výše uvedené povolení ke zprostředkování zaměstnání „*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“.

6. Shora uvedeným žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil prvostupňové správní rozhodnutí postupem dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) mj. tak, že 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“ nahradil textem „z důvodu, že agentura práce zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil, resp. uvedl, že v ostatním zůstává výrok prvostupňového správního rozhodnutí nezměněn.

## II. Shrnutí žaloby

7. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 26. 1. 2024 žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterou se domáhá jeho zrušení.
8. Žalobkyně v podané žalobě předně namítá, že rozhodnutí správních orgánů jsou projevem přepjatého formalismu, přičemž s odkazem na judikaturu Ústavního soudu poukazuje na skutečnost, že nebyl proveden test proporcionality. Žalobkyně dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34 (zvláště na body 17 a 28-30 odůvodnění), přičemž zmiňuje, že nelze akceptovat, aby agentuře práce bylo odňato povolení ke zprostředkování zaměstnávání za takové porušení povinnosti, jehož závažnost by byla ve zjevném nepoměru k intenzitě zásahu do její svobody podnikání. Dle žalobkyně nelze pouštět ze zřetele, že odnětí povolení ke zprostředkování je nástrojem dohledu nad činností agentur práce, jehož funkce je výlučně preventivní, nikoliv sankční
9. Žalobkyně zmiňuje, že v rámci obrany v řízení o přestupku tvrdila, že zaměstnaná cizinka byla řádně nahlášena do evidence, z její mzdy byly po celou dobu zaměstnání (i po 1. 6. 2020) hrazeny veškeré odvody povinných plateb do státního rozpočtu. To navíc za situace, kdy mnoho podnikatelů ukončilo svou činnost a stát byl nucen vyplácet obrovské částky na udržení chodu ekonomiky. Žalobkyně uvádí, jaký byl její výklad jednotlivých usnesení vlády z roku 2020. I pokud byl její výklad v předmětné složité době nesprávný, má žalobkyně za to, že by šlo toliko o neúmyslné jednorázové vybočení z právních norem, které bylo vedeno humanitárními důvody a snahou několik posledních zdravých zaměstnanců poskytnout potřebným společnostem. Proto dle žalobkyně dané jednání neohrožovalo veřejný zájem, nebylo společensky škodlivé a nedosahovalo intenzity přestupku, přičemž žalobkyně odkazuje na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce materiální stránky přestupku. Žalobkyně je proto přesvědčena o nesprávnosti posouzení věci správními orgány, a to včetně žalovaného.
10. Dále se žalobkyně vyjadřuje k účelu zákona o zaměstnanosti, přičemž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a analytické podklady k využívání zahraniční pracovní síly v ČR, žalobkyně zmiňuje, že jím je ochrana pracovního trhu, přičemž není-li zájem o konkrétní činnosti ze strany českých zaměstnanců (popř. zaměstnanců ze zemí EU), je namístě příslušná regulace. Dle žalobkyně je proto posouzení jejího jednání jako nelegálního zaměstnání nepřiměřeně likvidačním postihem, který nekoresponduje s účelem a důvody, pro které byl daný zákon přijat. Žalobkyně dále s příklady uvádí nutnost rozlišovat nelegální zaměstnávání jako jednání s různou intenzitou společenské škodlivosti.

Žalobkyně akcentuje, že v případě předmětné cizinky se jednalo o přetržku v zaměstnání v trvání 5 pracovních dnů. Nedošlo tak k ohrožení právem chráněného zájmu společnosti tímto jednorázovým, v dobré víře provedeným a humanitním postojem žalobkyně odůvodněným jednáním. Dle žalobkyně je nutno hodnotit ekonomický přínos pro společnost, což správní orgány neprovedly. Správní orgány naopak postupovaly formalisticky zcela bez jakékoli shovívavosti a nadhledu k naplnění formálních náležitostí v době nouzového stavu a těsně po něm. Žalobkyně zdůrazňuje, že za celou dobu své činnosti od roku 1999 (resp. od roku 2010, odkdy na základě povolení ke zprostředkování zaměstnávání vykonává činnost agentury práce) nebyla uznána vinnou z přestupku nelegálního zaměstnávání. Žalobkyně též není dlužníkem státu a splňuje předpoklady pro výkon agentury práce.

11. Dalšími žalobními body žalobkyně namítá vady řízení před správními orgány ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Předmětné vady řízení žalobkyně spatřuje v tom, že zatímco zprostředkování zaměstnání agenturami práce je realizováno [ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti] vyhledáním zaměstnání pro konkrétní osobu a poradenskou a informační činností v oblasti pracovních příležitostí, pochybení zmiňované správními orgány jako důvod odebrání povolení ke zprostředkování zaměstnávání se týkalo uzavření pracovního poměru s cizinkou O. Ch., tj. zaměstnání fyzické osoby za účelem výkonu práce pro uživatele [ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti]. Dle žalobkyně nikdy nedošlo k porušení zákona a zprostředkování zaměstnání v rozporu s tímto povolením. Vzhledem k tomu žalobkyně dovozuje, že se správní orgány snaží jí odebrat i povolení ke zprostředkování zaměstnání, které s tímto zmiňovaným případem nemají žádnou přímou souvislost. V dané souvislosti opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ads 105/2023-34, a to zvláště na jeho bod 17 odůvodnění.
12. Současně žalobkyně namítá, že v průběhu řízení začal správní orgán doručovat žalobkyni zmatečné přípisy, nazvané „*oznámení o ukončení dokazování s poučením o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí*“. Jednalo se o dvě oznámení ze dne 30. 8. 2023, dle nichž správní orgán ukončil dokazování „*ve věci změny odpovědného zástupce podle § 61 odst. 6 zákona o zaměstnanosti*“. Jelikož žalobkyně si nebyla vědoma vedení předmětného druhu řízení, na daná oznámení nereagovala a očekávala, že bude vyzvána k seznámení s podklady v řízení o povolení ke zprostředkování zaměstnání. To se však nestalo a v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu bylo rovnou vydáno napadené rozhodnutí.
13. Současně žalobkyně jako další vadu ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s. namítá, že došlo k nepřipustné změně výroku rozhodnutí. Žalovaný změnil text výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že slova „*udělené rozhodnutím Úřadu práce ze dne*“ byla nahrazena textem „*udělené rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí*“, a 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*“ byla nahrazena textem „*z důvodu, že agentura práce zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*“. Z uvedeného žalobkyně dovozuje, že řízení ve věci odejmutí povolení bylo zahájeno z důvodu, že žalobkyně zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání, avšak ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že žalobkyně jinak porušila svou povinnost, vyplývající ze zákona o zaměstnanosti. Dle žalobkyně tak správní řízení bylo zahájeno pro jinak vymezený důvod podle § 63 odst. 2

písm. c) zákona o zaměstnanosti a výrok napadeného prvostupňového rozhodnutí obsahuje důvod odlišný. Předmětné porušení zákona spočívající v tom, že výrok prvostupňového rozhodnutí nekoresponduje s důvodem zahájení správního řízení, tak žalovaný vyřešil pouhou opravou, resp. nahrazením textu, ačkoli dle žalobkyně mělo být prvostupňové rozhodnutí za této situace zrušeno.

14. Vzhledem k uvedenému má žalobkyně za to, že celé správní řízení i prvostupňové rozhodnutí je nesrozumitelné a nepřezkoumatelné, přičemž žalovaný nenapravitel tento protizákonný stav a žalobkyně proto navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

### III. Shrnutí vyjádření žalovaného

15. Ve vyjádření k žalobě žalovaný nejprve rekapituloval, že žalobkyni byla postupně vydána dvě povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to jednak dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, jednak dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) téhož zákona. Na základě pravomocného uznání žalobkyni vinnou z přestupku byla zahájena dvě řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, byla vydána dvě rozhodnutí a nyní jsou u krajského soudu vedena dvě soudní řízení (jedno v této nyní projednávané věci, jedno ve věci vedené pod sp. zn. 51 Ad 1/2024).
16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí, přičemž většinu žalobních námitek označil za opakování odvolacích námitek uplatněných v přestupkovém řízení. Žalovaný proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí prvostupňového, nicméně dále se k uplatněným námitkám vyjádřil.
17. Předně žalovaný uvedl, že rozhodnutí o přestupku žalobkyně bylo již podrobena soudnímu přezkumu krajským soudem a konsektivním přezkumem provedeným Nejvyšším správním soudem, přičemž rozhodnutí bylo potvrzeno, resp. žaloba i následně kasační stížnost byly zamítnuty. Žalovaný podotýká, že některé žalobní námitky, jako např. okolnosti spáchání přestupku, důvody jeho spáchání, ojedinělost apod. mají své uplatnění v řízení o přestupku a nikoli v řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Protichůdné zájmy již poměřoval zákonodárce a výsledkem jeho úvahy je právě užití ustanovení § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
18. K námitce proporcionality žalovaný konstatoval, že správní orgán neměl jinou možnost než postupovat podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť zde nemá žádný prostor pro správní uvážení. Jakékoliv další zjišťování okolností by tak bylo nadbytečné, nemělo by na výsledek řízení žádný vliv, neboť intenzita porušení zákona zde není rozhodná. Žalovaný odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 951/22, kterým byl potvrzen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2023, č. j. 6 Ad 7/2019–73. Pokud jde o odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34, žalovaný podotkl, že jakkoli se plně neztotožňuje se všemi jeho závěry (a kloní se spíše k názoru Ústavního soudu, dle něhož nebylo povinností správního orgánu test proporcionality provést), odkázal na bod 30 odůvodnění daného rozsudku Nejvyššího správního soudu. I pokud by mělo být vyjito z daného rozsudku s tím, že je nutné test proporcionality provést, byl by v nynější věci dán důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť „jiné porušení povinnosti vyplývající z tohoto zákona“, kterého se žalobkyně dopustila je značně závažné. I v žalobou napadeném rozhodnutí se

žalovaný věnoval nutnosti odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a řádně odůvodnil důvody svého rozhodnutí.

19. Pokud jde o tvrzené vady řízení, žalovaný konstatuje, že žalobkyně v podstatě konkrétně namítá toliko údajné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. I s touto námitkou se žalovaný již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Žalovaný uznal, že na první stránce oznámení správní orgán prvního stupně chybně uvedl, že se přípis týká řízení ve věci změny odpovědného zástupce, nicméně v další části přípisu je jednoznačně identifikováno správní řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a je proto zjevné, že se v tomto případě jednalo o písařskou chybu a žalobkyně tak mělo být zřejmé, k čemu se oznámení váže. K vydání napadeného rozhodnutí proto dle žalovaného došlo zcela předvídatelně. Jde-li o změnu výroku, žalovaný odkázal na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž daný postup byl řádně odůvodněn. Změna je i v souladu se závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2023, č. j. 77 Ad 2/2021-63, jakož i se závěry komentářové literatury, která u odvolacího řízení preferuje změnu rozhodnutí před jeho zrušením.
20. S odkazem na citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni a důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., které se shodně ve vztahu k možnosti odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání věnují přestupku umožnění výkonu nelegální práce, žalovaný uvedl, že si těžko lze představit zjevnější zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením, než je umožnění výkonu nelegální práce. Co se týče dalších žalobních námitek, žalovaný zmínil, že zákon o zaměstnanosti v důvodech pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nerozlišuje, pro jakou formu zprostředkování zaměstnání bylo povolení vydáno. V případě pravomocného uložení pokuty za spáchání přestupku spočívajícího v umožnění nelegální práce zákon o zaměstnanosti přímo ukládá povinnost odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání. Nelze-li dospět k závěru, že má být odejmuto povolení pouze pro formu dle § 14 odst. 1 písm. b) nebo a), c), pak dle názoru žalovaného mohl správní orgán prvního stupně odejmout povolení pro všechny formy povolení ke zprostředkování zaměstnání, což je i v souladu i s veřejným zájmem na tom, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobil subjekt, který umožnil výkon nelegální práce. Opačný výklad by byl v rozporu i se smyslem a účelem zákona o zaměstnanosti.
21. Konečně žalovaný zmínil, že délka činnosti žalobkyně apod. nemají vliv na to, že správní orgány byly povinny postupovat podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout. Žalobkyni byla dána dostatečně dlouhá doba k vyrovnání svých závazků a ukončení pracovněprávních vztahů. Vzhledem k situaci na trhu práce je rovněž nepravděpodobné, že by si dotčení zaměstnanci (kterým bude ukončena činnost agenturních zaměstnanců), nebyli schopni nalézt zaměstnání. Z popsanych důvodů žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

#### IV. Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). O věci krajský soud rozhodoval bez nařízeného ústního jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. (účastníci řízení k poučení krajského soudu nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím o věci bez jednání).
23. Žaloba není důvodná.

24. Předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí, na jejichž základě bylo žalobkyni postupem dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, odejmuto shora specifikované povolení ke zprostředkování zaměstnání.
25. Předmětem tohoto řízení naopak není přezkum rozhodnutí o přestupku žalobkyně, které již bylo přezkoumáno správními soudy. Jakékoli námitky žalobkyně týkající se jejího přestupkového jednání se zcela míjí předmětem tohoto řízení a krajský soud se k nim v tomto řízení nemůže vyjadřovat. Závěr správních orgánů, jakož i správních soudů, o tom, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když v rozporu s § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti umožnila cizince výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 téhož zákona v období od 1. 6. 2020 do 12. 11. 2020, tak nelze v tomto řízení zpochybnit a je z něj nutno vycházet.
26. Podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, platí, že *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.*
27. V této věci žalovaný hodnotil jednání žalobkyně tak, že jako právnická osoba *zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání* tak, jak bylo uvedeno v oznámení o zahájení řízení. V tomto směru žalovaný změnil výrok prvostupňového správního rozhodnutí, když prvostupňový správní orgán oproti tomu ve svém původním výroku vycházel z toho, že žalobkyně *jinak porušila povinnosti vyplývající z tohoto zákona.*
28. Nejprve se krajský soud zabýval námitkou žalobkyně týkající se právě tohoto postupu, kterým žalovaný změnil výrok prvostupňového správního rozhodnutí.
29. Dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu mj. platí, že **napadené rozhodnutí nebo jeho část změni**; *změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.* Z uvedeného plyne, že odvolací orgán je při splnění určitých podmínek oprávněn změnit jak výrok prvostupňového správního rozhodnutí, tak i jeho odůvodnění. (důraz doplněn)
30. Jak plyne z ustálené judikatury správních soudů, správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, 534/2005 Sb. NSS, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází Shoda s prvopisem: J. M.

ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33).

31. Jak dále plyne z právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, 3837/2019 Sb. NSS: „zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.“
32. Na základě těchto východisek dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný nepochybil, jestliže výrok prvostupňového správního rozhodnutí změnil a uvedl jej do souladu s tím, jak bylo samotné řízení zahájeno. Z tohoto důvodu nemohla být změna výroku prvostupňového správního rozhodnutí překvapivá; překvapivé mohlo být naopak samo prvostupňové rozhodnutí, které vycházelo z jiného právního hodnocení, než bylo sděleno při zahájení správního řízení.
33. Ostatně sama žalobkyně v žalobě uvádí, že „správní řízení bylo tedy zahájeno pro jinak vymezený důvod podle ust. 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti a výrok napadeného prvostupňového rozhodnutí obsahuje důvod odlišný.“ Právě tuto skutečnost žalovaný při svém postupu akcentoval. Krajský soud se však neztotožňuje s žalobkyní v tom, že žalovaný měl přikročit ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí. Zcela obecné konstatování o „flagrantním porušení zákona“ či vágní konstatování nepřezkoumatelnosti postupu správních orgánů, zmatečnosti řízení, postup žalovaného dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nezpochybňuje, a to zejména v kontextu s výše zmíněnou judikaturou Nejvyššího správního soudu.
34. Krajský soud neshledává namítaných vad ani co se týče poučení žalobkyně dle § 36 odst. 3 správního řádu. Jakkoli krajský soud i žalovaný souhlasí s žalobkyní, že přípis prvostupňového správního orgánu „OZNÁMENÍ O UKONČENÍ DOKAZOVÁNÍ S POUČENÍM O MOŽNOSTI SEZNÁMIT SE S PODKLADY PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ“ ze dne 30. 8. 2023 obsahuje nesprávný popis řízení – „ve věci změny odpovědného zástupce podle § 61 odst. 6 zákona o zaměstnanosti“, jedná se o zcela zjevnou nesprávnost, která je v kontextu celého přípisu jednoznačně seznatelná, a to tím spíše, uvádě-li sama žalobkyně, že žádné takové řízení o změně odpovědného zástupce v té době vedeno nebylo, resp. si nebyla vedení takového řízení vědoma.
35. Na straně 2 přípisu správní orgán odkazuje na oznámení o zahájení správního řízení podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti a dále popisuje oznámení ze strany Státního úřadu inspekce práce o přestupku žalobkyně, na což navazuje samotné poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu. Tato část přípisu nedává jakýchkoli pochyb o tom, v rámci jakého řízení je toto oznámení činěno, nehledě na konstatovanou nesprávnost. Jisté vodítko představuje i uvedení správné spisové značky. I přes popsanou nesprávnost tak muselo být žalobkyni

zřejmé, o jaké správní řízení se jedná a že právě v tomto řízení může nyní uplatnit svá práva. Zkrácení procesních práv žalobkyně proto krajský soud neshledal a popsaná vada nezpůsobuje nepřezkoumatelnost či zmatečnost celého správního řízení. Popisuje-li žalobkyně obecně, že nemohla uplatnit své důkazní návrhy, je nutno konstatovat, že v podaném odvolání, ani v nyní řešené žalobě žádné důkazní návrhy zpochybňující zjištěný skutkový stav neuvádí.

36. Co se týče věcných výhrad proti žalobou napadenému rozhodnutí, ani s těmito se krajský soud neztotožnil.
37. Žalobkyně obsáhlou citací z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34, 4559/2024 Sb. NSS, namítá, že ze strany správních orgánů nebyl v projednávané věci učiněn test proporcionality s tím, že intenzitu porušení zákona je třeba v případě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání posuzovat vždy.
38. Podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, platí, že *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*. Citované ustanovení tak obsahuje celkem 3 skutkové podstaty, v důsledku jejichž naplnění dochází k odnětí povolení. (důraz doplněn)
39. Krajský soud na tomto místě opětovně připomíná, že přestupková činnost žalobkyně spočívající v umožnění výkonu nelegální práce byla žalovaným dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti hodnocena jako *zprostředkovávání zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*, nikoli jako *jiné porušení povinností podle zákona o zaměstnanosti* (srov. níže uváděnou judikaturu správních soudů). Podstatné je, že žalobkyně takto stanovenou právní kvalifikaci svého jednání v žalobě nijak nespouje a pouze namítá, že správní orgány neprovedly test proporcionality.
40. Nejvyšší správní soud v již shora zmíněném rozsudku ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34, 4559/2024 Sb. NSS, v němž se zabýval oprávněností odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě, kdy agentura práce umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti a nesplnila oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 téhož zákona, uvedl: „*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, čj. 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, čj. 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 nálezný Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, č. 81/2018 Sb., 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, čj. [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.“ (důraz doplněn)*

41. Ačkoli v rámci Nejvyšším správním soudem řešené věci bylo *umožnění výkonu nelegální práce* správními orgány, zřejmě z důvodu vícečetného porušení zákona, podřazeno pod *jiné porušení povinnosti podle zákona o zaměstnanosti*, je krajský soud toho názoru, že umožnění výkonu nelegální práce je v první řadě podřaditelné právě pod skutkovou podstatu zprostředkovávání zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání. Totožný závěr učinil Krajský soud v Plzni ve svém rozhodnutí ze dne 26. 4. 2023, č. j. 77 Ad 2/2021-63, v němž uvedl: „[...] *fakt, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce by bylo možné podřadit i pod jednání, na které pamatuje první část zmíněného ustanovení, totiž že fyzická nebo právnická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy. Těžko si lze představit zjevnější zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením, než je umožnění výkonu nelegální práce. Jistě totiž nebude sporu o tom, že povolení ke zprostředkování zaměstnání nepředpokládá, že bude zprostředkovávána nelegální práce.*“ (důraz doplněn) [shodně též Stádník, J., Kieler, P. *Kdy může být agentuře práce odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání*. Online. Účetní portál, 2016. Dostupné z: [www.ucetni-portal.cz](http://www.ucetni-portal.cz).]
42. S hodnocením Krajského soudu v Plzni se zdejší soud plně ztotožňuje, přičemž ani žalobkyně sama učiněné podřazení pod tuto skutkovou podstatu nerozporuje, protože se krajský soud otázkou volby právní kvalifikace přestupkového jednání žalobkyně z hlediska § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti více nezabýval.
43. V nynější věci zvolená právní kvalifikace umožnění výkonu nelegální práce žalobkyní je však zásadní z hlediska nutnosti aplikace testu proporcionality, jak byl vymezen Nejvyšším správním soudem ve shora citovaném rozhodnutí. Ten totiž nutnost posouzení přiměřenosti dopadů odnětí povolení ke zprostředkování dovedl pouze ve vztahu k tzv. sběrné kategorii případů, kam mohou spadat pochybení různého charakteru, kdy právnická nebo fyzická osoba *jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona*. Tak tomu v nyní přezkoumávané věci nebylo, a proto krajský soud nepovažuje závěry Nejvyššího správního soudu o nutnosti provedení testu proporcionality v projednávané věci za příléhavé.
44. Pro úplnost lze pouze dodat, že i v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2023, došlo od 1. 1. 2024 ke změně právní úpravy. Dle § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 nově platí, že *ministerstvo rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba umožní výkon nelegální práce*. Možnost, nikoli povinnost, odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání, *jestliže osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s dobrými mravy nebo poruší jinou povinnost podle tohoto zákona* je nyní přesunuta do § 63 odst. 3 téhož zákona. Došlo tak k jednoznačnému oddělení sběrné kategorie různých porušení tohoto zákona, v jejichž případě je na správním uvážení správního orgánu, zda se jedná o natolik závažné porušení, aby odejmutí povolení bylo ospravedlnitelné, od předpokladů dle písm. 2, které zákonodárce sám považuje vždy za natolik závažné, že je nutno povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout.

45. Jakkoli nebylo povinností správních orgánů v projednávané věci hodnotit přiměřenost zásahu spočívajícím v odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, nelze odhlédnout od závažnosti jednání žalobkyně, která cizince po dobu pěti měsíců umožnila výkon nelegální práce. Snaží-li se žalobkyně tuto závažnost svého jednání bagatelizovat mj. i prostřednictvím námitek vůči samotnému rozhodnutí o přestupku oproti fatálním dopadům odejmutí oprávnění, nelze jí přisvědčit. Závažnost takového jednání potvrzuje i Nejvyšší správní soud a Krajský soud v Plzni v uváděných rozsudcích a byla hodnocena též správními orgány, které současně vyzdvihly zájem státu na tom, aby zprostředkovávání zaměstnání nevykonávaly subjekty, které umožnily výkon nelegální práce.
46. Důvodnou pak krajský soud neshledal ani námitku, dle níž správní orgány nesprávně žalobkyni odebraly i povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, které však s tímto případem nemá žádnou souvislost. Dle žalobkyně se v případě paní O. Ch. jednalo o zaměstnání fyzické osoby agenturou práce za účelem výkonu práce pro uživatele a nejedná se tak o vyhledávání zaměstnání či poradenskou a informační činnost ve smyslu uvedeného § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti.
47. Žalobkyně jinými slovy uvádí, že odebrat lze pouze takové povolení ke zprostředkování zaměstnání, které bylo aplikováno v souvislosti s přestupkovým jednáním spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce. Takový výklad však dle názoru krajského soudu z díkce § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti nevyplývá, když požadavek na příčinnou souvislost lze vysledovat pouze mezi porušením zákona o zaměstnanosti a zprostředkováním zaměstnání, nikoli mezi porušením zákona o zaměstnanosti a konkrétní formou zprostředkování zaměstnání. Následkem zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání tak je odnětí všech povolení ke zprostředkovávání zaměstnání, jimiž přestupce disponuje, nikoli odnětí povolení pouze toho povolení, v souvislosti, s nímž došlo k porušení zákona. Navíc v situaci, kdy je zprostředkováno zaměstnání nelegálně, tedy v rozporu s uděleným povolením ke zprostředkování, nelze protiprávní jednání vztáhnout k žádnému udělenému povolení, neboť povolení ke zprostředkování nelegální práce zákon nezná. Výkladem zaujatým žalobkyní by tak v těchto situacích nebyl zprostředkovatel nelegálního zaměstnání vůbec postižitelný a jeho povolení by i přes takto závažnou protiprávní činnost zůstala zachována. Jinými slovy platí, že Generální ředitelství Úřadu práce odejme fyzické či právnické osobě veškerá povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě, kdy bude naplněna některá ze skutkových podstat § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a současně platí, že v případě, kdy se bude jednat o onu výše zmíněnou sběrnou kategorii, bude jeho povinností posoudit přiměřenost zásahu ve vztahu k závažnosti daného protiprávního jednání. Uvedený závěr dle krajského soudu zcela koresponduje s charakterem institutu odnětí oprávnění ke zprostředkování, který nemá povahu sankční, nýbrž se jedná o specifické dohledové opatření preventivní povahy, jehož cílem je mj. naplnění veřejného zájmu na tom, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobil subjekt, který umožnil výkon nelegální práce. (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016-41)

## V. Závěr a náklady řízení

48. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud Shoda s prvopisem: J. M.

jde o procesně úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením před soudem vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené nad rámec běžné úřední činnosti. Náhradu nákladů řízení při jednání ostatně žalovaný ani nepožadoval. Z toho důvodu mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Českých Budějovicích 27. března 2024

JUDr. Tereza Kučerová v. r.  
předsedkyně senátu