

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **UNIWORKS CB s.r.o.**, se sídlem Žižkova tř. 1839/24, České Budějovice, zast. JUDr. Ivem Panákem, advokátem, se sídlem Kounicova 284/39, 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 :

Kasační stížnosti **s e p ř i z n á v á** odkladný účinek vůči rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 3. 2024, č. j. 63 Ad 1/2024-86.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“) dne 3. 8. 2023 s žalobkyní zahájil z moci úřední správní řízení ve věci povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (dále jen „povolení“), které jí udělil rozhodnutím ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4 (dále jen „rozhodnutí o povolení“). Dne 20. 9. 2023 rozhodnutím č. j. UPCR-2023/92445/5 odňal žalobkyni uvedené povolení, protože „*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.*“

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu tak, že část výroku ve znění „*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 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil (respektive uvedl, že v ostatním zůstává výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezměněn).

[3] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se nyní proti napadenému rozsudku brání kasační stížností, jejíž součástí učinila rovněž návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Návrh na přiznání odkladného účinku stěžovatelka odůvodňuje tím, že odejmutí povolení k podnikatelské činnosti spočívající ve zprostředkování zaměstnání je pro ni likvidační, neboť tato činnost představuje hlavní zdroj jejích příjmů. Znemožnění výkonu této činnosti totiž ve svém důsledku znamená, že musí propustit všechny kmenové zaměstnance, ukončit veškeré smluvní závazky a všechna jednání o zprostředkování zaměstnání. Činnosti zprostředkování zaměstnání se věnuje od roku 2010 téměř výlučně, když ostatní činnosti vykonává pouze okrajově. V roce 2023 měla 23 stálých zaměstnanců a od roku 2020 zprostředkovala zaměstnání až 800 zaměstnancům. Na odvodech a daních odvedla do státního rozpočtu od roku 2020 do října roku 2023 částku ve výši 197.660.283 Kč. Kromě toho uzavřela smlouvy o nájmu, kterými se zavázala až do roku 2028 zajišťovat dlouhodobé ubytování pro svých 75 zaměstnanců v prostorách ubytovny Církve husitské. Má také další smluvní závazky plynoucí například z ostatních smluv o nájmu s tříměsíční výpovědní lhůtou či ze smluv o zpracování účetní a daňové evidence.

[6] Stěžovatelka dále uvádí, že v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti je reálná hrozba jejího zániku, která je v podstatě nevratná a zásadně se dotýká jejích esenciálních zájmů. Možnost nápravy takové ztráty je pak i při pozdějším vyhovění kasační stížnosti nereálná. Naproti tomu přiznáním odkladného účinku nevznikne jiným osobám žádná újma a ani nebude existovat rozpor s veřejným zájmem. Stěžovatelka naopak pokračováním ve své podnikatelské činnosti může přispět ke zlepšení hospodářské situace České republiky prostřednictvím dalších odvodů do státního rozpočtu nebo ke zlepšení hospodářské situace ostatních firem svými agenturními zaměstnanci. Navíc ze strany stěžovatelky nehrozí opakování tohoto jednorázového přestupkového jednání; jinak je její činnost jakožto agentury práce bezproblémová.

[7] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelka dovozuje, že výkon nebo jiné právní následky napadeného rozsudku pro ni představují značnou a takřka nevratnou újmu, která je nepoměrně vyšší, než jaká by mohla vzniknout třetím osobám přiznáním odkladného účinku, a jeho přiznání zároveň není v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Podle stěžovatelky jsou proto splněny všechny podmínky pro vyhovění jejímu návrhu. Na podporu svých tvrzení předkládá potvrzení o počtu zaměstnanců, seznam přidělených zaměstnanců, nájemní smlouvy a účetní výkazy.

[8] Žalovaný ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku uvádí, že jej považuje za účelový. Stěžovatelka se pouze snaží prodloužit platnost povolení. Má za to, že stěžovatelkou uváděné skutečnosti o výši odvodů do státního rozpočtu, její majetkové situaci či zachování ziskovosti nepředstavují důvody pro přiznání odkladného účinku. Podle žalovaného je ve veřejném zájmu, aby subjektům porušujícím zákon o zaměstnanosti bylo povolení odejmuto co nejdříve, neboť je třeba trvat na důsledném dodržování uvedeného zákona. Tím nemůže dojít k likvidaci stěžovatelky, ale pouze k omezení její možnosti podnikat v oblasti zprostředkování zaměstnání. Ostatně z informací uvedených v obchodním rejstříku vyplývá, že stěžovatelka podniká v mnoha dalších oblastech. Z tohoto důvodu podmínka spočívající v existenci závažné a skutečné újmy není splněna,

pokračování

protože stěžovatelka neprokázala, že zprostředkování zaměstnání představuje její hlavní činnost. Kromě toho zákon o zaměstnanosti po odejmutí povolení poskytuje lhůtu v délce 3 měsíců pro vypořádání všech vztahů mezi agenturou práce a zaměstnanci či jiných smluvních vztahů. Stěžovatelka tak není při odejmutí povolení nucena svou činnost náhle ukončit.

[9] Nejvyšší správní soud po zhodnocení důvodů uváděných stěžovatelkou, dospěl k závěru, že zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou v daném případě splněny.

[10] Zdůrazňuje přitom, že je třeba mít na paměti mimořádnou povahu odkladného účinku. Kasační stížnost proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví není řádným opravným prostředkem, u něhož by bylo možno odkladný účinek očekávat. Přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s. podmínky zde uvedené platí přiměřeně i pro odkladný účinek kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s.

[11] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, vyslovil, že k přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je nutné naplnit tři materiální předpoklady: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Vznik takto chápané újmy nadto musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu.

[12] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že povinnost tvrdit a prokázat skutečnost, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro stěžovatele znamenaly újmu, která je nepoměrně větší, než může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, stíhá samotného stěžovatele; přičemž postačuje pouhý předpoklad tvrzené újmy. Stěžovatel je tedy pro úspěšnost svého návrhu povinen tvrdit včas, úplně a konkrétně rozhodné skutečnosti o vzniku nenahraditelné újmy. Tvrdit a osvědčovat rozpor přiznání odkladného účinku s důležitým veřejným zájmem, popř. i újmu, jež by měla vzniknout jiným osobám, je naopak úkolem žalovaného. Soud tedy není oprávněn zjišťovat splnění uvedených podmínek z úřední povinnosti (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017-20). Naznačené povinnosti tvrzení stěžovatelka v nynější věci dostála.

[13] Nejvyšší správní soud má za to, že situace, kdy by stěžovatelce ještě před rozhodnutím o kasační stížnosti bylo vykonatelně odejmuto povolení, v důsledku čehož by musela ukončit tuto podnikatelskou činnost v oblasti zprostředkování zaměstnání a ukončit všechny závazky s touto činností související, pro ni představuje závažnou a reálně hrozící újmu s ohledem na tvrzení, že tato činnost je v jejích aktivitách převažující. Je proto nepochybné, že ztráta povolení k výkonu předmětné podnikatelské činnosti před tím, než

bude s konečnou platností ve věci rozhodnuto, by v podstatě učinila toto rozhodnutí pouze akademickým rozhodnutím bez faktického dopadu do její právní sféry, což by pro stěžovatelku mělo nevratné následky.

[14] Naproti tomu v posuzovaném případě z ničeho neplyne, že by v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vznikla újma jiným osobám. Újma bezprostředně stěžovatelce hrozící v případě nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti je zjevně nepoměrně větší, než by jeho přiznáním vznikla jiným osobám. První a druhá z výše uvedených podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti jsou tedy splněny.

[15] Co se týče třetí podmínky, jak již shora uvedeno, k tvrzením a osvědčení rozporu s důležitým veřejným zájmem je povinen zejména žalovaný (srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2022, č. j. 8 As 4/2022 36). Ten existenci důležitého veřejného zájmu, s nímž by přiznání odkladného účinku bylo v rozporu, spatřuje v tom, aby v oblasti zprostředkování zaměstnání působily pouze subjekty dodržující právní předpisy. S uvedeným lze jistě souhlasit. Je zřejmé, že stěžovatelka tím, že umožnila výkon nelegální práce osobě ukrajinské státní příslušnosti (za což byla stěžovatelce v souvisejícím správním řízení o přestupku Oblastním inspektorátem práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu uložena pokuta) porušila veřejný zájem na dodržování pravidel v oblasti zaměstnanosti a zejména na tom, aby na území České republiky vykonávaly práci pouze osoby, které k tomu mají příslušné povolení. Přesto však dospěl k závěru, že tento veřejný zájem v posuzovaném případě nepřeváží možný negativní dopad do postavení stěžovatelky spojený s odejmutím povolení. S ohledem na skutečnost, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti „toliko“ odsouvá účinky napadeného rozsudku na omezenou dobu, než bude jeho zákonnost přezkoumána kasačním soudem, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v posuzovaném případě nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[16] Všechny shora vytčené podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 odst. 2 téhož zákona tedy má Nejvyšší správní soud za splněné, proto stěžovatelčině žádosti vyhověl a odkladný účinek kasační stížnosti přiznal. Učinil tak ve vztahu k napadenému rozsudku (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 8 Azs 339/2019-38). Vzhledem k tomu, že i krajský soud žalobě odkladný účinek přiznal (usnesením ze dne 13. 2. 2024, č. j. 63 Ad 1/2024-76), fakticky se tak do meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti obnovuje i odkladný účinek ve vztahu k vykonatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

[17] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že usnesení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou podstatou rozhodnutím předběžné povahy a nelze z něj předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. května 2024

pokračování

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu