



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **UNIWORKS CB, s. r. o.**, se sídlem Žižkova třída 1839/24, České Budějovice, zastoupena JUDr. Ivo Panákem, advokátem se sídlem Kounicova 39, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2023, č. j. MPSV-2023/217792-422/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2024, č. j. 51 Ad 1/2024-93,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 4. 2024, č. j. 51 Ad 1/2024 - 93, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 28. 11. 2023, č. j. MPSV-2023/217792-422/2, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 24 456 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Ivo Panáka, advokáta se sídlem Kounicova 39, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda umožnění výkonu nelegální práce odůvodňuje odejmutí povolení agentury práce ke zprostředkování zaměstnání pro „jiné porušení povinností“, nebo pro „zprostředkování zaměstnání

v rozporu s povolením“ [§ 63 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023], a s tím souvisejícími důsledky.

[2] Žalobkyně je agenturou práce zprostředkovávající zaměstnání. V roce 2022 byla uznána vinou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění do 30. 6. 2023, kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 89 odst. 1 a 2 téhož zákona umožnila osobě ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce (tj. vykonávat závislou práci bez povolení k zaměstnání nebo zaměstnanecké karty). Za to byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. V následném odvolacím a soudním přezkumu rozhodnutí o spáchání přestupu obstálo (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2024, č. j. 7 Ads 326/2023 - 33).

[3] V návaznosti na rozhodnutí o spáchání přestupku zahájil Úřad práce dne 17. 8. 2023 s žalobkyní správní řízení, které skončilo odejmutím jejího povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jelikož tím, že umožnila výkon nelegální práce „jinak porušila povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti“. Žalovaný v napadeném rozhodnutí změnil prvostupňové rozhodnutí, a to tak, že žalobkyni bylo povolení ke zprostředkování práce odejmuto, protože „zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením“. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[4] Krajský soud žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Vyslovil, že se nemůže zabývat námitkami proti rozhodnutí o spáchání přestupku (bod 28 napadeného rozsudku), a dále neshledal procesní pochybení žalovaného, pokud jde o změnu prvostupňového rozhodnutí (body 31 až 35 tamtéž) ani o poučení žalobkyně (bod 37 a 38 tamtéž). Správní orgány dle názoru krajského soudu zároveň postupovaly správně, jestliže se nezabývaly proporcionalitou odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání ve vztahu k závažnosti spáchaného přestupku, jelikož ta se při odejmutí povolení pro „zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením“ nehodnotí (body 40 až 43 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka nejdříve obsáhle zrekapitulovala předchozí řízení, uplatněné námitky a jejich vypořádání krajským soudem. Následně uvedla, že napadený rozsudek je výsledkem přepjatého formalismu, jelikož zúžil aplikovatelnost judikatury kasačního soudu. Pokud by ji aplikoval správně, musel by dospět k závěru, že zásah do jejího práva podnikat na základě jednorázového protiprávního jednání není proporcionální, a tedy nemůže obstát. Poukázala přitom na judikaturu (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023 - 34), ze které vyplývá, že v jiném případě správní orgány odejmuly povolení při umožnění výkonu nelegální práce pro „jiné porušení povinností“ a proporcionalitu zkoumaly.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo odejmuto řádně. Stěžovatelka vykonává činnost, kterou jinak zásadně vykonává stát. Přitom je ve veřejném zájmu, aby takovou činnost

pokračování

vykonávaly pouze subjekty dodržující právní předpisy. Je také nutné přihlídnout k slabšímu postavení zaměstnanců, obzvláště pak zaměstnanců – cizinců. V této věci je nesporné, že stěžovatelka spáchala přeštok. Úřad práce poté dle zákona nemá prostor pro úvahu nad tím, zda povolení odejme či nikoliv. Žalovaný dále poukázal i na novější znění zákona, ve kterém je umožnění nelegálního výkonu práce výslovně uvedeno mezi obligatorními důvody pro odejmutí povolení. Odejmutí povolení přitom není trestem, ale specifickým dohledovým opatřením zajišťujícím, že agenturní služby poskytují pouze subjekty dodržující právní předpisy. Konečně i pokud by měla stěžovatelka pravdu ohledně povinnosti posoudit proporcionalitu tohoto opatření, tak samotné umožnění nelegální práce je vysoce závažným přestupkem, který by k odejmutí povolení postačoval. Navrhl tak kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

[9] Jedinou kasační námitkou stěžovatelky bylo, že v jejím případě měla být při rozhodování o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání hodnocena proporcionalita.

[10] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že v rozhodné době spadalo odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání pro umožnění výkonu nelegální práce pod „jiné porušení povinností“ v § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, č. 4559/2024 Sb. NSS, body 1 a 23; či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2024, č. j. 9 Ad 20/2022 - 53, body 43 a 57). V takovém případě tedy nelze povolení odejmout pro „zprostředkování v rozporu s vydaným povolením“. Pro úplnost lze dodat, že po vydání napadeného rozhodnutí vstoupila v účinnost nová právní úprava, která výslovně uvádí umožnění výkonu nelegální práce jako obligatorní důvod pro odejmutí povolení [§ 63 odst. 2 písm. c) bod 2. zákona o zaměstnanosti, ve znění od 1. 1. 2024]. Tato úprava ale na projednávaný případ nedopadá.

[11] Na základě této judikatury se kasační soud neztotožňuje s hodnocením krajského soudu. Ten ve shodě s žalovaným uvedl, že povolení bylo správně odejmuto z důvodu „zprostředkování práce v rozporu s vydaným povolením“ a že stěžovatelka nesprávnou kvalifikaci nenamítala (bod 41 napadeného rozsudku). Stěžovatelka však již v žalobě namítala nezbytnost provedení testu proporcionality s odkazem na rozsudek NSS č. j. 2 Ads 105/2023 - 34. Jelikož, jak vyplývá z citované judikatury, se povolení ke zprostředkování práce z důvodu umožnění výkonu nelegální práce odejímá pro „jiné porušení povinností“, krajský soud ve svém hodnocení pochybil.

[12] Toto pochybení je významné, jelikož – jak uvedla stěžovatelka – při odejmutí povolení pro „jiné porušení povinností“ musí správní orgány poměřovat odejmutí povolení s intenzitou provinění, za které by k odejmutí mělo dojít. Je tomu tak proto, že „[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“* (rozsudek NSS č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, body 28 až 30). U jiných důvodu pro odejmutí povolení se toto poměřování neprovádí (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2019 - 41, bod 17; či ze dne 1. 7. 2021, č. j. 5 Ads 175/2020 - 33, bod 20 a judikatura tam citovaná).

[13] 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 krajský soud. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil, aniž by se věcně zabýval argumentací ohledně závažnosti jednání stěžovatelky, kterou žalovaný předestřel ve vyjádření ke kasační stížnosti. Takové „doplnění“ odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž není přípustné (rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58; ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71; či nověji např. ze dne 26. 4. 2024, č. j. 8 As 53/2023 - 56, bod 39).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] V dalším řízení tak bude úkolem žalovaného, aby učinil úvahu o přiměřenosti odejmutí stěžovatelčina povolení ke zprostředkování zaměstnání s ohledem na závažnost spáchaného přestupku umožnění výkonu nelegální práce (k tomu viz rozsudek NSS č. j. 2 Ads 105/2023 - 34, body 34 až 37).

[15] Kasační stížnost byla důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek a jelikož k tomuto postupu byl dán důvod již v řízení před krajským soudem, zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného [§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[16] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto jí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložila.

[17] Náklady řízení stěžovatelky tvoří soudní poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu; 5 000 Kč za kasační stížnost).

[18] V řízení před krajským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak činí 3 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba

pokračování

připočíst 3 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Náhrada je zvýšena o DPH, jelikož zástupce je plátcem daně. Za řízení o žalobě tak náhrada celkem činí 12 342 Kč.

[19] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání kasační stížnosti), tj. 1 x 3 100 Kč (§ 12 odst. 4 citované vyhlášky) a paušální náhrada 1 x 300 Kč, taktéž zvýšené o DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada celkem činí 4 114 Kč.

[20] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta JUDr. Ivo Panáka.

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

V Brně dne 20. listopadu 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu