



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **S. B. U. s.r.o.**, IČO X
sídlem S. n. 331, X H.
zastoupená advokátem Mgr. Vítězslavem Zdeňkem
sídlem Mlýnská 938/4, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2023 č. j. MPSV-2023/268018-422/1
ve věci odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 28. 12. 2023 č. j. MPSV-2023/268018-422/1 **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Vítězslava Zdeňka, sídlem Mlýnská 938/4, 779 00 Olomouc.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Úřad práce České republiky, generální ředitelství (dále jen „správní orgán I. stupně“ či „úřad práce“) vydal dne 14. 11. 2023 rozhodnutí, č. j. UPCR-2023/58054/13, jímž žalobkyni podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023 (dále

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

jen „zákon o zaměstnanosti“) odňal povolení ke zprostředkování zaměstnání udělené rozhodnutím ze dne 11. 10. 2017, č. j. UPCR-2017/76323/4, ve znění rozhodnutí ze dne 7. 10. 2020, č. j. UPCR-2020/74280/2 z důvodu, že žalobkyně *zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*. Své rozhodnutí úřad práce odůvodnil tím, že žalobkyně byla rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 15. 7. 2021, č. j. 7178/9.30/21-12 uznána vinnou z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Přestupku se dopustila tím, že v období od 2. 9. 2019 do 5. 11. 2019 umožnila výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, a to konkrétně tím, že umožnila dvěma občanům ukrajinské národnosti výkon závislé práce na jiném místě, než jim bylo povoleno.

2. Žalobkyně se proti rozhodnutí úřadu práce bránila odvoláním, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.
3. Nyní se žalobkyně podanou žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Předně namítá, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože správní orgány zcela opomněly vypořádat odkazy na judikaturu z vyjádření ze dne 5. 6. a 18. 8. 2023. V rozhodnutích dále chybí odůvodnění lhůty k ukončení zprostředkovatelské činnosti. Jde o správní uvážení, které je nutné odůvodnit.
4. Dále namítá nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, kterou spatřuje v rozporu výroku a odůvodnění rozhodnutí úřadu práce. Jeho výrok obsahuje závěr, že povolení je odnímáno pro porušení vydaného povolení ke zprostředkování zaměstnání, odůvodnění se týká porušení zákona o zaměstnanosti, nikoli povolení. Žalobkyně pro nesrozumitelnost nemůže zvolit vhodnou argumentaci k ochraně svých práv. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 5 uvedl, že tato vada nemá vliv na správnost rozhodnutí, což je bagatelizující závěr. Dále má žalobkyně za nesprávný závěr žalovaného, že na str. 7 rozhodnutí úřadu práce je uvedeno, že povolení je odnímáno z důvodu zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením. V odůvodnění rozhodnutí úřadu práce takový závěr není, objevuje se v něm jen porušení zákona o zaměstnanosti. Žalovaný důvod odnětí posuzoval podle výroku rozhodnutí úřadu práce, nikoli podle jeho odůvodnění. Mezi oběma rozhodnutími tak existuje rozpor.
5. Žalobkyně dále namítala, že ačkoli správní orgány na podzim 2019 zjistily, že se dopustila nelegálního zaměstnávání, řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání zahájily až v květnu 2023. Bezdůvodně a svévolně tak vyčkávaly až do okamžiku, kdy odejmutí povolení neplnilo svůj účel. Podle žalovaného lhůta k zahájení řízení o odejmutí povolení nemůže být bezbřehá, ale v posuzované věci je to irelevantní, protože není ve veřejném zájmu, aby existovala agentura práce, která umožnila výkon nelegální práce. Žalobkyně má takové odůvodnění za vnitřně rozporné. Pravidlo, že řízení má být zahájeno v přiměřené lhůtě, musí být aplikovatelné i na případy, kdy dojde k výkonu nelegální práce, jde stále o aplikaci totožného ustanovení, tj. § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Opačný přístup by vedl k nepředvídatelným rozhodnutím a svévoli.
6. Dále žalobkyně namítla neposouzení společenské škodlivosti. Různé druhy nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti nelze považovat za stejně závažné a jsou spojeny s různou mírou společenské škodlivosti. Dle žalovaného je nutné odejmout povolení nezávisle na tom, v jakém odstupu od protiprávního jednání bylo zahájeno řízení o odejmutí a na tom, jaká je míra porušení zákona. Takový názor je neudržitelný. Žalovaný uzavřel, že dojde-li k porušení zákona o zaměstnanosti, je nutné povolení odejmout, byť sám

v napadeném rozhodnutí odkazoval na rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-23. Z něj plyne, že je potřeba poměřovat přiměřenost odejmutí. Závěr žalovaného je zjevně v rozporu se závěry tohoto rozsudku. Napadené rozhodnutí tak stojí na nesprávném právním posouzení. Žalovaný považuje umožnění výkonu nelegální práce za tak závažné, že bude vždy důvodem pro odejmutí povolení, ale nezajišťuje postupy, aby byla řízení o odejmutí zahajována bezprostředně po zjištění protiprávního jednání. Žalobkyně zprostředkovala zaměstnání více než 4 roky po tom, co se dopustila jednání, pro které jí bylo povolení odejmuto. Jiného závažného přestupku se od té doby nedopustila. I tak je považována za hrozbu pro veřejný zájem.

7. Závěrem žalobkyně namítala, že povolení jí nemělo být odňato, neboť bylo vydáno pro činnosti podle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, ale protiprávní jednání souviselo s činností podle písm. b) téhož ustanovení. Tyto činnosti jsou svým charakterem rozdílné, rozdílné jsou též podmínky pro získání a vydání povolení. V případě činnosti podle písm. b) se nejedná o přenesení pravomoci státu, tuto činnost vykonávají výhradně agentury práce. Je v rozporu s účelem zákona, aby žalobkyni bylo odnímáno povolení k činnosti, s níž porušení právních předpisů nesouviselo. Zasahuje-li se v rámci aplikace práva do práv soukromých osob, je třeba vykládat oprávnění orgánu veřejné moci restriktivně
8. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a zopakoval závěry uvedené v napadeném rozhodnutí. Uvedl, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Dále uvedl, že žalobkyně nijak nerozporovala úřadem práce stanovenou 3měsíční lhůtu. Lhůta je dostatečná pro vypořádání obchodních a zejm. pracovních vztahů s přihlédnutím na nutnost dodržení výpovědních lhůt. Úřad práce u skutkově shodných nebo podobných případů stanovuje 3měsíční lhůtu a její neodůvodnění nelze pokládat za důvod pro zrušení rozhodnutí.
9. K námitce rozporu výroku s odůvodněním napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně spáchala přestupek, když umožnila výkon nelegální práce v rámci zprostředkování zaměstnání, což nepopírá. Zprostředkovala tak zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování, správní řízení bylo zahájeno z tohoto důvodu a výrok odpovídá důvodu zahájení řízení. Konstatování úřadu práce v prvostupňovém rozhodnutí, že žalobkyně porušila zákon o zaměstnanosti, nelze pokládat za rozporné s výrokem, protože umožnění výkonu nelegální práce je porušením zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně si byla vědoma, o jaké správní řízení se jedná, v jaké věci a z jakého důvodu je vedeno, obsírně se vyjádřila a žádné důkazy zpochybňující zjištěný skutkový stav nenavrhla. Argumentace ohledně nemožnosti zvolit vhodnou argumentaci k ochraně práv je neopodstatněná. Posouzení společenské škodlivosti jednání žalobkyně je namístě v případě správního řízení o přestupku.
10. Žalobkyně v replice uvedla, že řízení o odejmutí povolení je na řízení o přestupku nezávislé. Z dikce § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti neplyne, že by muselo existovat pravomocné rozhodnutí o přestupku. Úřad práce posuzuje toliko splnění podmínek podle § 63 zákona o zaměstnanosti. Tomu odpovídá též to, že je odejmutí povolení dohledovým opatřením a je postavené na jiném základě než správní trestání a slouží k jinému účelu. Jestliže je účelem odejmutí povolení regulace agentur práce, tak se několikaleté vyčkávaní na pravomocné skončení přestupkového řízení s tímto cílem zcela míjí. To, že se žalobkyně dopustila jiného porušení zákona o zaměstnanosti, nemá oporu v žádném ze spisů. K argumentaci žalovaného ohledně obvyklosti a přiměřenosti stanovené 3měsíční lhůty

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

uvedla, že se mýlí s námitkou žalobkyně a fakticky nahrazuje chybějící odůvodnění správních rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je postaveno na umožnění výkonu nelegální práce a neuvádí, k jakému porušení povolení ke zprostředkování zaměstnání došlo. Umožnění výkonu nelegální práce spadá pod jiné porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti podle § 63 odst. 2 písm. c). Porušení povolení má pokrývat jiné druhy situací, tomu odpovídá i novelizované znění § 62 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

B. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
12. Krajský soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jelikož důvodnost takové námitky by sama o sobě vedla ke zrušení napadeného rozhodnutí bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti.
13. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl. V ostatních případech je nepřezkoumatelnost rozhodnutí vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění správních rozhodnutí. Podstatou nepřezkoumatelnosti je, že rozhodnutí trpí takovými nedostatky, které neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat.
14. Z ustálené judikatury NSS týkající se požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí vyplývá, že z něj musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Pokud se odvolací orgán nevypořádá s odvolacími námitkami účastníka, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45).
15. O nevypořádání námitek lze hovořit zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

Nepřezkoumatelnost pro rozpor ve výroku a odůvodnění

16. Podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Citované ustanovení upravuje tři důvody, které mohou vést k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Je tomu tak tehdy, pokud je tato činnost vykonávána v rozporu s vydaným povolením (první důvod), v rozporu s dobrými mravy (druhý důvod), nebo při ní dojde k jinému porušení povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti (třetí důvod).

17. Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí uvedl, že se povolení ke zprostředkování zaměstnání odnímá podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti z důvodu *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání.* Toho se žalobkyně dopustila tím, že byla uznána vinnou za spáchání přestupku spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce, který dále popisuje tak, že umožnila na pracovišti na adrese P. z. L., X L., konkrétním fyzickým osobám výkon závislé práce operátora výroby *v rozporu s vydanými povoleními k zaměstnání, konkrétně v rozporu s místem výkonu práce, neboť výše uvedení cizinci měli (...) vydána povolení k zaměstnání s místem výkonu práce: H. H. s. r. o., O. č. p. 306, X H.* Skutečnost, že správní orgán I. stupně jednání žalobkyně kvalifikoval jako *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání* je patrná např. také ze str. 7 jeho rozhodnutí. Na téže straně (předposlední odstavec) je uvedeno, že svým jednáním žalobkyně současně porušila *povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti*, nicméně z rozhodnutí jako celku je nanejvýš zřejmé, že jednání žalobkyně správní orgán I. stupně podřadil pod *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání.*
18. Totéž platí o napadeném rozhodnutí, srov. výrok napadeného rozhodnutí, str. 5 nebo str. 9 napadeného rozhodnutí. Z rozhodnutí správních orgánů je tedy nanejvýš zřejmé, že správní orgány kvalifikovaly jednání žalobkyně (umožnění výkonu nelegální práce) jako *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání.* Žádný rozpor, v důsledku kterého by bylo žalobkyni znemožněno proti závěrům správních orgánů brojit, krajský soud nenalezl. Nadto z žaloby a též z podání, která učinila žalobkyně ve správním řízení, je zřejmé, že se závěry správních orgánů podrobně polemizuje a věcně reaguje na argumenty, které správní orgány uplatnily.

Nevypořádání odkazované judikatury

19. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně v rámci vyjádření ze dne 5. 6. 2023 s odkazem na nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 3892/18 uvedla, že jednou ze základních zásad prosazovaných ÚS je zásada rychlosti úředních postupů a že přijde-li spravedlnost pozdě, je to totéž, jako by byla odmítnuta. Dále odkazovala na čl. 2 odst. 3 LZPS dle kterého je zakázán výklad normy v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, k čemuž odkázala na nález ÚS sp. zn. III. US 1336/18. Ve vyjádření ze dne 18. 8. 2023 žalobkyně odkazovala k interpretaci pojmu svévole na nález ÚS sp. zn. ÚS 351/04. Dále k pojmu přepjatý formalismus na výše uvedený nález ÚS sp. zn. III. ÚS 1336/18 a rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 Afs 14/2023-42. Podpořila jimi své tvrzení, že navzdory absenci výslovné právní úpravy omezující oprávnění zahájit řízení o odejmutí povolení po neomezeně dlouhou dobu je tyto závěry nutné dovodit z obecných zásad.
20. Předně krajský soud poukazuje na výše uvedenou judikaturu, dle které není nutné adresně vypořádat každou jednotlivou námitku účastníka řízení. Absence výslovné reakce na jednotlivá tvrzení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud správní orgán proti tvrzení účastníka postaví vlastní právní názor, kterým byt implicitně na vznesené

argumenty reaguje. Krajský soud má za to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 7 a 8) reagoval na vyjádření žalobkyně i judikaturu, kterou žalobkyně podpořila svá tvrzení ohledně časové prodlevy zahájení řízení (věcně k tomu viz níže). Rovněž lze poukázat na to, že správní orgány dospěly k závěru, že k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání je v posuzované věci nutné přistoupit bez dalšího, jelikož se jedná o obligatorní důvod odnětí povolení bez možnosti správního uvážení. Žalovaný též na str. 8 napadeného rozhodnutí uvedl, že není ve veřejném zájmu, aby na trhu zprostředkování zaměstnání působil subjekt, který umožnil výkon nelegální práce.

21. Krajskému soudu je z uvedeného zřejmé, že správní orgány měly za to, že nemohou postupovat jinak než odejmout vydané povolení a nejsou přitom oprávněny jakkoli posuzovat okolnosti tvrzené žalobkyní. Tím žalovaný námitky žalobkyně implicitně vypořádal. Krajský soud neshledal, že by rozhodnutí bylo z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelné.

Neodůvodnění lhůty k ukončení zprostředkovatelské činnosti

22. Podle § 63 odst. 6 zákona o zaměstnanosti platí, že úřad práce *v rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodů uvedených v odstavcích 2 až 4 stanoví den, ke kterému je právnícká nebo fyzická osoba povinna zprostředkovatelskou činnost ukončit. Ode dne doručení rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání může právnícká nebo fyzická osoba, které bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání odňato, vykonávat pouze takové činnosti, které nejsou v rozporu s účelem vydaného rozhodnutí.*
23. Zákon o zaměstnanosti v uvedeném ustanovení ponechává určení lhůty k ukončení zprostředkovatelské činnosti na uvážení správního orgánu. S ohledem na absenci procesně právní úpravy v zákoně o zaměstnanosti postupují správní orgány v otázkách neupravených tímto zákonem podle správního řádu. Podle § 68 správního řádu je obligatorní náležitostí rozhodnutí i jeho odůvodnění, ve kterém se podle odst. 3 uvedou *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům.* V tomto případě se současně nejedná o rozhodnutí, které by ze zákona nemuselo obsahovat odůvodnění. Ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla v nyní projednávané věci žalobkyni uložena povinnost ukončit zprostředkovatelskou činnost do 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Stanovení lhůty pro ukončení zprostředkovatelské činnosti podle § 63 odst. 6 zákona o zaměstnanosti je nedílnou součástí povinnosti uložené žalobkyni a krajský soud má za to, že jako takové má být též náležitě odůvodněno (např. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2012, č. j. 2 As 95/2011-74).
24. Krajský soud tak souhlasí s žalobkyní, že správní orgány stanovenou lhůtu nijak neodůvodnily. Přitom pokud žalobkyně v řízení délku lhůty nerozporovala, postačovalo o to stručnější odůvodnění. V napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí správního orgánu I. stupně však chybí jakákoliv úvaha, která správní orgány vedla ke stanovení uvedené lhůty.
25. Žalovaný až ve vyjádření k žalobě uvedl, že lhůta je dostatečná pro vypořádání obchodních a zejm. pracovních vztahů s přihlédnutím k nutnosti dodržení výpovědních lhůt a že při jejím stanovení bylo postupováno v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, aby nedošlo u skutkově shodných nebo podobných případů k nedůvodným rozdílům. Takové odůvodnění však ve vydaných rozhodnutích absentuje a žalovaný nemůže nedostatky odůvodnění rozhodnutí doplňovat v rámci vyjádření k žalobě (srov. např. rozhodnutí NSS

ze dne 36. 4. 2024, č. j. 8 As 53/2023-56, odst. 39 a judikaturu v něm uvedenou). Krajský soud shledal, že rozhodnutí je v části stanovení lhůty skutečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. To však nebrání tomu, aby se soud zabýval dalšími námitkami stran výroku o zrušení povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Neposouzení společenské škodlivosti

26. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyně byla rozhodnutím ze dne 15. 7. 2021 uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jelikož umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Její jednání bylo posouzeno jako přestupek, kterého se konkrétně dopustila tím, že umožnila výkon závislé práce dvěma cizincům v jiném místě, než bylo uvedeno v povolení k zaměstnání. Následně správní orgány odňaly žalobkyni oprávnění ke zprostředkování zaměstnání z důvodů *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání* podle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Správní orgány měly za to, že v posuzovaném případě není prostor pro zkoumání proporcionality rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, protože se jedná o obligatorní důvod k odnětí povolení bez možnosti správního uvážení.
27. Pro posouzení věci je stěžejní, zda v případě umožnění výkonu nelegální práce má být o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání rozhodnuto z důvodu, že žalobkyně *zprostředkovala zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání* nebo *jinak porušila povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti*.
28. Touto otázkou se již opakovaně zabýval NSS a dospěl k závěru, že pokud dojde k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání pro umožnění výkonu nelegální práce, je nutné toto jednání podřadit (ve znění zákona do 31. 12. 2023) pod *jiné porušení povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti*, a nikoliv pod *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*. Při odejmutí povolení pro *jiné porušení povinností vyplývající ze zákona o zaměstnanosti* musí správní orgány poměřovat odejmutí povolení s intenzitou provinění, za které by k odejmutí mělo dojít. Je tomu tak proto, že pod posledně uvedenou kategorií lze zařadit celou 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 2 Ads 105/2023-34, č. 4559/2024 Sb. NSS nebo na něj navazující rozsudky téhož soudu ze dne 20. 11. 2024, č. j. 1 Ads 109/2024-55 a ze dne 12. 12. 2024, č. j. 4 Ads 76/2024-57).
29. Krajský soud se s uvedeným názorem NSS plně ztotožňuje a má za to, že jsou popsané závěry plně aplikovatelné i v nyní posuzované věci. Správní orgány nesprávně jednání žalobkyně spočívající v tom, že umožnila výkon nelegální práce (na jiném místě, než stanovilo povolení), podřadily pod *zprostředkování zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání*. Správně měly jednání žalobkyně posoudit jako *jiné porušení povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti*.
30. S tím je spojeno i to, že správní orgány neposoudily přiměřenost svého rozhodnutí, jak byla popsána výše. Rozhodnutí správních orgánů obsahují pouze obecné závěry o tom,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

že je nežádoucí, aby na trhu zprostředkování zaměstnání působily subjekty, které umožnily výkon nelegální práce, a odkaz na judikaturu, podle které je umožnění nelegální práce třeba hodnotit jako jednání se zvláště vysokým stupněm společenské nebezpečnosti. Tím se správní orgány omezily jen na hodnocení typové závažnosti porušené povinnosti (umožnění výkonu nelegální práce). Konkrétní jednání žalobkyně a okolnosti jejího jednání nehodnotily (opačně postupoval žalovaný např. ve věci rozsudku 2 Ads 105/2023-34, srov. odst. 34). Naopak správní orgány několikrát zdůraznily, že je jejich povinností povolení odejmout, aniž by se přiměřeností zabývaly.

31. Jakkoliv lze souhlasit s obecným hodnocením toho, že umožnění výkonu nelegální práce je jednáním s vysokou mírou společenské škodlivosti, je nutné zohlednit, že nelegální práce, tak jak je definována v § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, může mít mnoho podob (práce vykonávaná cizincem zcela bez povolení, práce vykonávaná v rozporu s ním; rozpor pak může spočívat v místě, druhu práce apod.). Stejně tak je nutné zohlednit individuální okolnosti jako je délka protiprávního stavu, zda k nápravě došlo z podnětu agentury práce nebo až na základě zjištění kontrolního orgánu, zda agentura práce plní ostatní své povinnosti, zda se jednalo o ojedinělé pochybení apod. Jelikož se těmito úvahami správní orgány dosud nezabývaly, nemůže tak učinit ani krajský soud.
32. Žalovaný sice doplnil, že žalobkyně porušila posléze také oznamovací povinnost upravenou zákonem o zaměstnanosti, nicméně bez individuálního posouzení jednání, v důsledku kterého bylo žalobkyni odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání, není toto konstatování dostačující.
33. Žalovaný tedy v dalším řízení posoudí přiměřenost rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a zhodnotí individuální okolnosti případu. Žalovaný rovněž odůvodní délku lhůty k ukončení zprostředkovatelské činnosti.

K časovému odstupu od porušení povinnosti

34. Ze správního spisu vyplývá, že k závadnému jednání žalobkyně mělo dojít na konci roku 2019. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj rozhodnutím ze dne 15. 7. 2021, které nabylo právní moci dne 9. 11. 2021, uznal žalobkyni vinnou z přestupku. Úřad práce obdržel informaci o tom, že žalobkyně byla pravomocně shledána vinnou ze spáchání přestupku dne 5. 1. 2022. Řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo zahájeno dne 10. 5. 2023. Pravomocně bylo o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání rozhodnuto dne 5. 1. 2024.
35. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že lhůta pro zahájení správního řízení nemůže být bezbřehá, a to i z toho důvodu, aby nedošlo ke zmaření zahajovaného správního řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. V této věci nicméně dle žalovaného nelze mít za to, že by měl mít časový odstup vliv na zákonnost rozhodnutí (str. 8 napadeného rozhodnutí).
36. Podle § 4 odst. 2 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v příslušném znění platí, že Státní úřad inspekce práce (dále jen „SÚIP“) poskytuje Úřadu práce České republiky informaci o uložení pokuty agentuře práce za porušení povinností, které pro agentury práce vyplývají z § 307b až 309 zákoníku práce, a o uložení pokuty zaměstnavateli za porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, jejichž dodržování úřad a inspektoráty kontrolují, a to do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty.

37. Zákon o inspekci práce v citovaném ustanovení stanoví postup vzájemného sdílení informací mezi SÚIP a úřadem práce. Jak uvádí i komentářová literatura, povinnost stanovená SÚIP *ve vztahu k agenturám práce vyplývá z toho, že generální ředitelství Úřadu práce ČR rozhoduje o vydávání a odnímání povolení ke zprostředkování zaměstnání, přičemž některé důvody pro odejmutí tohoto povolení plynou i z porušování právních předpisů kontrolovaných orgány inspekce práce.* (STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M. a kol. *Zákon o inspekci práce: Komentář.* Wolters Kluwer, dostupné v systému ASPI).
38. Krajský soud má za to, že z vůle zákonodárce byl uvedeným ustanovením nastaven proces, v rámci kterého se úřad práce dozvídá o skutečnostech podstatných pro zahájení řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání z moci úřední. Žalobkyni lze sice dát za pravdu, že zákon o zaměstnanosti sice úřadům práce v případě odnětí povolení neukládá vyčkat pravomocného rozhodnutí o přestupku, nicméně zákonná povinnost SÚIP informovat úřad práce je podle výše uvedeného ustanovení zákona o inspekci práce navázána právě na právní moc rozhodnutí o uložení pokuty. SÚIP tedy postupoval správně, když úřadu práce oznámil spáchání přestupku až po právní moci rozhodnutí.
39. Nutno dodat, že pokud nikdo úřadu práce neoznámil porušení povinnosti dříve, nemohl se úřad práce ani dozvědět o tom, že žalobkyně porušila povinnost při zprostředkování zaměstnání. Úřad práce není oprávněn tuto skutečnost kontrolovat (srov. §§ 125 až 127 zákona o zaměstnanosti *a contr.*). Úřadu práce tedy nelze vyčítat, že získal informaci o jednání žalobkyně uskutečněném ke konci roku 2019 až postupem podle § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce a nikoli již např. v rámci probíhající kontrolní činnosti SÚIP. Doba od spáchání deliktního jednání po právní moc rozhodnutí o přestupku tedy nemůže být úřadu práce kladena k tíži (pokud se o deliktním jednání nedozví jinak, což není tento případ). Skutečnost, že porušení povinnosti způsobí negativní následky ať už ve formě správní sankce či nápravného opatření až s časovým odstupem, odpovídá běžnému fungování výkonu veřejné moci. Navíc zde mají jednotlivé negativní následky nastat ve dvou různých řízeních, což je nutné zohlednit při hodnocení časového odstupu mezi spácháním deliktu a negativním následkem. Jde o to, aby tento časový odstup nebyl excesivní.
40. Žalobkyně má pravdu v tom, že případné odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání není navázáno na rozhodnutí, kterým by byla konkrétní agentura práce uznána vinnou z přestupku (např. pokud by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku prekluze, neměnilo by to nic na tom, že může být rozhodnuto o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání). Nicméně i v návaznosti na to, jak je zákonem upravena oznamovací povinnost mezi úřady práce a SÚIP, je zřejmé, že zpravidla bude řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání zahájeno po pravomocném skončení řízení o přestupku vedeném SÚIP. Patrně proto také zákon nestanoví žádnou prekluzivní lhůtu (jaká je např. u přestupků), ve které by mělo dojít k zahájení řízení či vydání rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.
41. Lze sice souhlasit s tím, že pokud by úřad práce zahájil řízení, resp. vydal rozhodnutí až po zjevně nepřiměřené době (např. po 10 letech), neplnilo by případné odnětí povolení svůj účel. Jakkoliv úřad práce v této věci přibližně 15 měsíců prodléval se zahájením řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, nelze celkový odstup vydaného rozhodnutí od deliktního jednání žalobkyně vnímat jako excesivní.
42. Pro úplnost lze dodat, že při úvahách o nepřiměřenosti časového odstupu je nutné vzít v potaz, že rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je

specifickým dohledovým opatřením, nikoliv správním trestem (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016-41). Jedná se o institut se zcela odlišným účelem, než je přestupkové řízení. Proto nelze ani analogicky vycházet z úpravy a délky prekluzivních lhůt upravených v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

43. Lze tak uzavřít, že délka lhůty mezi jednáním žalobkyně, v němž bylo shledáno porušení povinnosti, a rozhodnutím o odejmutí povolení, nebyla nepřiměřená.

K souvislosti vydaného povolení a porušení zákona o zaměstnanosti

44. Podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se *zprostředkováním zaměstnání rozumí*
- a) *vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,*
 - b) *zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen „uživatel“),*
 - c) *poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.*
45. Citované ustanovení vymezuje jednotlivé formy zprostředkování zaměstnání. Krajský soud nesouhlasí s žalobkyní, že by vůbec nebylo možné rozhodnout o zrušení povolení ke zprostředkování zaměstnání vydaného dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, pokud pochybení žalobkyně souviselo výhradně s činností dle písm. b) téhož ustanovení. Ve všech případech se stále jedná o zprostředkování zaměstnání a jeho jednotlivé formy se mohou prolínat. Jen stěží si lze představit, že by konkrétní osoba porušila závažným způsobem povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti při jedné z forem zprostředkování zaměstnání a byla v očích veřejné moci z hlediska veřejného zájmu *způsobila* spolehlivě vykonávat ostatní formy zprostředkování zaměstnání (např. že by taková osoba měla realizovat konzultační a poradenskou činnost a pomáhat fyzickým osobám z hlediska sociálního v tak zásadní věci jako je hledání vhodného zaměstnání). Souvislost tedy zjevně existuje.
46. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by existovaly zásadně rozdílné podmínky pro vydání povolení k výkonu zprostředkovatelské činnosti dle jednotlivých písmen citovaného ustanovení. Jediný zásadnější rozdíl je v časové omezenosti vydaného povolení a v nutnosti složit kauci (srov. § 60b a § 62 odst. 3 zákona o zaměstnanosti).
47. Naopak lze poukázat na to, že ve všech případech lze povolení ke zprostředkování zaměstnání vydat (v případě právnické osoby) jen tehdy, pokud odpovědný zástupce či fyzická osoba v pozici statutárního orgánu v posledních 3 letech nevykonávali funkci odpovědného zástupce u právnické osoby, statutárního orgánu nebo orgánu právnické osoby, které bylo odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání mj. z důvodů dle § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti (srov. § 60 odst. 10 zákona o zaměstnanosti). I tato skutečnost podporuje závěr o úzké souvislosti mezi jednotlivými formami zprostředkování zaměstnání.
48. Lze tak uzavřít, že v obecné rovině není vyloučeno, aby došlo k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání vydaného dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti z důvodu, že žalobkyně umožnila výkon nelegální práce při zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Zdali bude takový postup z hlediska zásahu do

práv žalobkyně v této konkrétní věci přiměřený, bude v dalším řízení posuzovat žalovaný, který se k otázce přiměřenosti svého rozhodnutí podrobněji dosud nevyjádřil.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

49. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
50. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení zcela úspěšná, proto jí vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Dále spočívají v odměně advokáta za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby a repliky) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3 100 Kč, tj. celkem 9 300 Kč. Dále náleží advokátovi žalobkyně náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 900 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, náleží žalobkyni také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč. Celkové náklady žalobkyně činí 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 18. prosince 2024

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu