



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a Mgr. Olgy Zimové v právní věci

žalobce: **UNIWORKS CB s. r. o., IČO 251 90 687**
se sídlem Žižkova 1839/24, České Budějovice
zastoupen JUDr. Ivo Panákem, advokátem
se sídlem Svatopetrská 35/7, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí ze dne 9. 10. 2025, č. j. MPSV-2025/110864-513/3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů v řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí (žalovaný), kterým byl podle § 152 odst. 5, 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (správní řád) zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (ministerstvo) ze dne 5. 5. 2025, č. j. MPSV-2024263016-422/3, jímž bylo podle § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (zákon o zaměstnanosti) odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání vydané Úřadem práce České republiky-generální ředitelství (ÚP) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2020, č. j. UPCR-2020/1448/11, pro formu zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti (povolení 2020) z důvodu, že žalobce podle pravomocného rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (Inspektorát) ze dne 21. 3. 2024, č. j. 4559/5.30/,21-13, umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti 4 fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti v rozporu s vydanými povoleními k zaměstnání (výrok I.), a odejmuto podle § 63 odst. 2 písm. c) od 2 zákona o zaměstnanosti odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání vydané pravomocným rozhodnutím ministerstva ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4, pro formy zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti (povolení 2010) z důvodu, že žalobce podle pravomocného rozhodnutí Inspektorátu ze dne 21. 3. 2024, č. j. 4559/5.30/,21-13, umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti 4 fyzickým osobám ukrajinské státní příslušnosti v rozporu s vydanými povoleními k zaměstnání (výrok II.), a dále bylo rozhodnuto o nákladech řízení (výrok III.) a stanovena povinnost ukončit podnikatelskou činnost dle § 63 odst. 6 zákona o zaměstnanosti do 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.
2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že žalobci byla udělena dvě povolení ke zprostředkování zaměstnání (povolení), a sice povolení ze dne 17. 12. 2010, č. j. 2010/89062-422/4, pro formu zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti (Povolení I.) a dále povolení ze dne 9. 3. 2020 č. j. UPCR-2020/1448/11, pro formu zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti (Povolení II.). Tato povolení byla žalobci odňata, neboť umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, za což mu byla uložena pokuta ve výši 110 000 Kč (prvostupňovým) rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu ze dne 21. 3. 2024, č. j. 4559/5.30/21-13, odvolání žalobce bylo zamítnuto (druhostupňovým) rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce ze dne 25. 7. 2024, č. j. 5849/1.30/24-7, žaloba žalobce proti tomuto druhostupňovému rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 11. 2024, č. j. 63 Ad 2/2024-38, v právní moci dne 24. 11. 2024 (rozsudek KS ČB), kasační stížnost nebyla podána.
3. S ohledem na tyto skutečnosti bylo zahájeno správní řízení o odnětí povolení z moci úřední (ex offio) dne 15. 1. 2025, v jeho průběhu žalobce po poučení o procesní právech uplatnil své vyjádření k předmětu řízení podáním doručeným správnímu orgánu dne 22. 1. 2025. Následně bylo vydáno prvostupňového rozhodnutí, proti němuž žalobce podal rozklad,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

v němž namítal obdobně jako v podané žalobě. Žalovaný jeho rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žaloba

4. Žalobce v žalobě popsal skutkový stav, svou rozkladovou argumentaci a v *prvním žalobním bodu* namítal nesprávné právní posouzení, resp. výklad § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti s tím, že správní orgán nesplnil povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do práv žalobce ve smyslu čl. 26 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod (Listina) na § 2 odst. 3, 4 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád). K tomu dále uvedl, že mu byla odejmuta všechna povolení, tedy i to, které bylo vydáno až po spáchání případného přestupkového jednání, a tedy v době přestupku neexistovalo (poznámka soudu -Povolení II.). Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS), dle které je odnětí povolení v praxi nejtvrdším zásahem do podnikání agentury práce, a tedy musí obstát v testu proporcionality.
5. Odnětí obou povolení žalobce považoval za nepřiměřený likvidační zásah. Nepopřel závaznost přestupkového rozhodnutí, jednalo se ale o jediný přestupek tohoto druhu za mnoho let činnosti žalobce spočívajícím v nesouladu mezi místem výkonu práce a povolením v době počínající pandemie Covid-19 (Covid), všichni dotčení zaměstnanci byly legálně v ČR řádně hlášeni a za jejich práci odváděny daně a pojistné. Žalobce rovněž několik dalších let bezproblémově provozoval a provozuje agenturu, zaměstnává stovky pracovníků a generuje významné odvody do veřejných rozpočtů.
6. K nezákonnosti odnětí povolení II. žalobce zopakoval, že v době spáchání přestupku neexistovalo, tedy bylo vydáno až po ukončení přestupkového jednání, přesto k jeho odnětí došlo. Správními orgány provedený výklad § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 proto považoval za excesivně extenzivní a v rozporu se zásadou retroaktivity. Tvrdil, že dané ustanovení je normou se sankčním účinkem, a proto je nutno vykládat jej ve prospěch adresáta. Odnětí povolení II. nemělo s přestupkovým jednáním žádnou příčinnou souvislost, bylo vydáno následně na základě zhodnocení spolehlivosti a podmínek žalobce správním orgánem. Povolení II. jím bylo dlouhodobě užíváno bez námitek ze strany dozorových orgánů. Poukázal na principy správního trestání a zásadu nula poena sine lege vyžadující oporu v jasném a určitém zákonném ustanovení. Měl za to, že u ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti existuje minimálně výkladová pochybnost, která měla být vyložena v jeho prospěch. Argument, že zákon výslovně nedefinuje, která povolení mají být odňata nelze obrátit v závěr, že je možno odjímat všechna povolení, včetně těch, která s protiprávním jednáním nemají časovou ani věcnou souvislost.
7. Ve *druhém žalobním bodu* se žalobce domáhal aplikace zásady příznivější právní úpravy a zohlednění nižší společenské škodlivosti z důvodu změny právního a faktického prostředí zaměstnávání občanů Ukrajiny. K tomu uvedl, že daný přestupek byl spáchán počátkem roku 2020, kdy se rozbíhala pandemie Covid, panovaly nejistoty na trhu práce a v podnikatelském prostředí, platila předválečná a výrazně přísnější úprava zaměstnávání cizinců ze třetích zemí. Od té doby však došlo k zásadní změně právního prostředí spočívající k zajištění volného přístupu občanů Ukrajiny s dočasnou ochranou na trh práce, k významnému zjednodušení a zrychlení procesů zaměstnávání těchto občanů, nastala faktická a programová deklarovaná podpora jejich zaměstnávání v ČR. V důsledku toho by dané jednání nebylo vůbec považováno za nelegální práci, resp. jehož sociální škodlivost by byla výrazně nižší.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

8. K tomu žalobce poukázal na judikaturu NSS, dle které je při trestnosti činu a ukládání sankcí třeba se držet zásady *lex mitior*, je nutno porovnávat staré a nové právo jako celek. Dle žalobce se tato zásada uplatní i v případě opatření obecné povahy (OOP). Uvedl, že přesto, že řízení o odnětí povolení není formálně „přestupkovým“ řízením, povaha a intenzita zásahu z něj činí sankci trestní povahy. Žalobce by tedy měl mít stejné záruky jako v přestupkovém řízení, včetně zásady *lex mitior*, minimálně je nutno dané změny zohlednit při textu proporcionality. Napadené rozhodnutí ale tyto zásadní změny zcela ignoruje, v tom lze spatřovat přepjatý formalismus.
9. Dále žalobce poukázal na doklady, jimiž v průběhu správního řízení doložil, že proces vyřizování povolení byl pro čtyři ukrajinské pracovníky dlouhodobý a zdoluhavý, v době povolení a příjezdu těchto čtyř ukrajinských zaměstnanců se poptávka u původního uživatele změnila či zanikla, oni ale nebyli bezprizorní, byla jim nalezena jiná práce, šlo o osoby řádně ubytované, hlášené, tedy nikoli o tzv. černé duše. Tyto okolnosti žalobce považoval za klíčové pro hodnocení materiální škodlivosti přestupkového jednání a pro úvahu o přiměřenosti následného postihu.
10. K tomu žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu k pojmu přepjatý formalismus a měl za to, že žalobou napadené rozhodnutí jeho námitky v zásadě odmítlo, aniž by se zabývalo konkrétní intenzitou porušení práva a konkrétními důvody, proč je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu.
11. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce namítal nesprávnou kvalifikaci odnětí povolení jako „čistě dohledového opatření“ bez trestní povahy. Tvrdil, že žalovaným uplatněná judikatura byla významně korigována judikaturou pozdější, a tu označil. Uvedl, že kritériem pro podřazení určitého opatření pod ochranu článku 40 odst. 6 Listiny a článku 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (Úmluva) není formální označení vnitrostátním právem, ale jeho skutečná povaha a intenzita zásahu ve smyslu takzvaných Engelových kritérií převzatých i do české rozhodovací praxe.
12. Dále žalobce uvedl, že z hlediska materiálního je odnětí povolení sankcí trestní povahy, na kterou dopadají záruky dle čl. 40 Listiny a čl. 6 a 7 Úmluvy. Pokud žalovaný tyto záruky odmítá s odkazem na starší judikaturu, činí tak v rozporu s judikaturou NSS pozdější a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Žalobou napadené rozhodnutí tak spočívá na nesprávném právním názoru o povaze posuzovaného opatření.
13. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

14. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný shrnul rozhodné skutkové okolnosti a argumentoval obdobně jako v odůvodnění svého rozhodnutí. Poukázal na znění ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) a bod 2 zákona o zaměstnanosti, judikaturu správních soudů za účinnosti právní úpravy do 31. 12. 2023 a usnesení Ústavního soudu (ÚS) ze dne 26. 6. 2022 IV.ÚS 951/22. Konstatoval, že na str. 4 až 7 rozhodnutí z procesní opatrnosti zohlednil individuální aspekty věci žalobce, test proporcionality tak provedl implicitně v materiálním slova smyslu. Poukázal mimo jiné na recidivu protiprávního jednání žalobcem a měl za to, že byla splněna kritéria závažnosti přestupků, délky trvání protiprávního jednání, a to ve vztahu k osobám obzvláště zranitelným na trhu práce. Připomněl kumulaci přestupkového jednání a recidivy s tím, že současně zhodnotil individuální okolnosti případu i přiměřenost odejmutí povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Měl za to, že situace je ve věci žalobce odlišná než v rozsudcích, na které žalobce poukazoval. Zdůraznil, že žalobce byl za totožný přestupek v minulosti sankcionován opakovaně.

15. K námitce změny právního a faktického prostředí zaměstnávání občanů Ukrajiny a tvrzení, že povolení II. v době spáchání přestupku neexistovalo uvedl, že pokuta za spáchání přestupku nabyla právní moci až dne 29. 7. 2024. Teprve od tohoto data se tak stalo dle § 73 odst. 2 správního řádu rozhodnutí závazné pro účastníka a pro všechny správní orgány. V té době měl žalobce již vydáno podle § 62 odst. 3 zákona o zaměstnanosti tzv. opakované povolení ke zprostředkování zaměstnání. To se vydává pouze na základě další žádosti o povolení podle § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona, nejdříve tři měsíce a nejpozději jeden měsíc před uplynutím platnosti přechodního povolení ke zprostředkování zaměstnání touto formou, na dobu neurčitou, a to za podmínky, že předchozí povolení nezaniklo z důvodu § 63 odst. 1 písm. a), b) nebo d) před vydáním opakovaného povolení. Z toho dle žalovaného vyplývá, že povolení žalobce zaniklo dle § 63 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Na toto zaniklé povolení navázalo tzv. opakované povolení vydávané již na dobu neurčitou, které může být vydáváno pouze v intencích § 62 odst. 3 citovaného zákona, tedy musí navazovat co do časového hlediska a také co do věcného vymezení na povolení původní. Jedná se tak v podstatě o kontinuální oprávnění k agenturnímu zaměstnávání, byť vydané na základě dvou rozhodnutí. Žalobní tvrzení o tom, že mezi povolením I. a povolením II. není žádná příčinná souvislost, je tedy krajně účelové.
16. K tomu žalovaný poukázal na § 60 odst. 13 zákona o zaměstnanosti s tím, že jím zákonodárce jednoznačně vyjadřuje svou vůli, aby zprostředkovatelské činnosti vyvíjely jen agentury práce, které mj. neumožňují výkon nelegální práce bez ohledu na to, jakým povolením momentálně disponují. Zdůraznil, že také z dikce zákona o zaměstnanosti, resp. jazykového výkladu nelze dospět k závěru, že žalovaný musí odejmout pouze povolení platné v době spáchání přestupkového jednání, takové znění § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 neobsahuje.
17. Tvrzení žalobce, že povolení jím bylo užíváno bez námitek ze strany dozorových orgánů žalovaný považoval za lživé, neboť dle rozsudku KS ČB ze dne 27. 3. 2024, č. j. 63 Ad 1/2024-86, žalobce v jiné věci umožnil výkon nelegální práce v období od 1. 6. do 12. 11. 2020.
18. K žalobnímu tvrzení o přepjatém formalismu vlivu Covidu a války na Ukrajině žalovaný konstatoval, že ke změně právní úpravy v podobě § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti v podstatě nedošlo. Nelze tedy hovořit o příznivější právní úpravě, než tomu bylo v roce 2020. Považoval za diskutabilní, zda a jak by kritéria dočasné ochrany v současnosti splnily osoby zastižené v ČR u výkonu nelegální práce v únoru a březnu roku 2020. Odmítl vliv pandemie Covid na posouzení věci s tím, že porušování právních předpisů v době mimořádných okolností je spíše přítěžující okolností pro žalobce, který sám v podstatě doznává vědomé umožnění výkonu nelegální práce v důsledku toho, aby dotčení cizinci nezůstali bezprizorní.
19. K žalobnímu tvrzení o nesprávné kvalifikaci odejmutí povolení žalovaný uvedl, že náhled na správnost klasifikace odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jako opatření dohledové povahy, u kterého se neaplikují zásady trestního řízení, dovodily správní soudy v desítkách na sebe navazujících rozhodnutích, které je žalovaný povinen v individuálních případech respektovat. Ostatně stejné závěry následně převzala odborná komentářová literatura. I pokud by soud v nyní projednávané věci zaujal názor odlišný od recentní a konstantní judikatury, vyjádřil žalovaný přesvědčení, že dostal všem potenciálním

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

požadavkům na dodržení všech principů správního trestání, kdy v řízení nechal žalobce uplatnit veškerá jeho procesní práva a následně žalovaný zcela srozumitelně a přezkoumatelně vyložil konkrétní individuální okolnosti věci s ohledem na přiměřenost odejmutí povolení, vyargumentoval námitky žalobce uplatněné v rozkladu a ve svém rozhodnutí vystavil logický argumentační systém, na jehož základě dospěl k závěru o nutnosti odejmout žalobci povolení.

20. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, a to v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení takový postup akceptovali. Důkazy navržené žalobcem soud neprováděl, neboť se jedná o rozhodnutí správních soudů známých z rozhodovací činnosti. Soud vyšel při přezkumu zákonnosti žalovaných rozhodnutí z obsahu spisového materiálu žalovaného, jímž se podle ustálené judikatury správních soudů důkaz neprovádí.
22. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou uplatněných bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
23. Předně se soud zabýval žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí.
24. Z ustálené judikatury správních soudů je zřejmé, že institut nepřezkoumatelnosti nelze libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Nedostatkem důvodu nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění, ale pouze nedostatek důvodů skutkových (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).
25. Nepřezkoumatelnost není způsobena ani nižší kvalitou odůvodnění, nýbrž závěrem o tom, zda rozhodnutí obsahuje alespoň základní náležitosti do té míry, že může být podrobeno soudnímu přezkumu. Správní orgán není povinen vypořádat každý dílčí argument. Pokud žalobce uplatní pouze obecné námitky, může se s nimi rozkladový orgán vypořádat pouze v obecné rovině (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2018, č. j. 8 Afs 71/2007 – 116). Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od názoru účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím jsou minimálně *implicitae* vypořádány i námitky účastníka, absence odpovědi na jednotlivé námitky účastníka v odůvodnění rozhodnutí bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 – 78).
26. V projednávané věci žalobou napadené rozhodnutí těmto požadavkům dostalo. Z jeho odůvodnění je totiž zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný veden, jakými skutečnostmi se zabýval, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních skutečností své závěry učinil. Zároveň se dostatečně vypořádal se všemi základními námitkami, jež žalobce v průběhu správního řízení uplatnil. Žalovaný prezentoval ucelený právní názor na provedená skutková zjištění, pročez tento poskytuje dostatečnou oporu výroku napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí lze seznat, na základě jakých podkladů a na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

jakých úvah žalovaný dospěl ke svým závěrům. Nenastala situace, kdy by žalovaný dospěl k závěrům na základě úvah, jež by byly žalobci skryty, s nimiž by nemohl polemizovat. O tom ostatně svědčí také skutečnost, že žalobce uplatnil ke každému z dílčích zjištění žalovaného rozsáhlou žalobní argumentaci. Rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

27. Soud neshledal, že by rozhodnutí bylo vnitřně rozporné. Z napadeného rozhodnutí je patrné, jak žalovaný ve věci uvažil. Napadené rozhodnutí je nutno číst v jeho celku a nelze pominout, že výsledná podoba napadeného rozhodnutí je silně ovlivněna způsobem argumentace žalobce v předcházejícím řízení. Rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné ani pro nesrozumitelnost.
28. Námitka není důvodná.
29. K námitkám *prvního žalobního bodu* týkající se neprovedení testu proporcionality soud poukazuje na znění ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění (ke dni rozhodování správních orgánů), dle kterého *ministerstvo rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba umožní výkon nelegální práce*.
30. Uvedené znění zákonného ustanovení nabylo účinnosti od 1. 1. 2024 v důsledku zákona č. 408/2023 Sb. (novela), k níž zákonodárce připojil důvodovou zprávu. Z ní mj. vyplývá, že *Současná právní úprava stanoví důvody pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, které lze rozdělit do dvou skupin. První z nich jsou důvody, pro které povolení odejmuto být musí (§ 63 odst. 2 a 4 zákona o zaměstnanosti), a druhou skupinu tvoří důvody, pro které povolení může být odejmuto (§ 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Pro účely předkládaného materiálu jsou nejpodstatnější důvody uvedené v § 63 odst. 2 písm. c) (obligatorní) a odst. 3 (fakultativní) zákona o zaměstnanosti. V případě fakultativního důvodu pro odejmutí je nutné provést správní úvahu, kdy je posuzováno, zda porušení, kterého se agentura práce dopustila, je natolik závažné, že odůvodňuje odejmutí povolení, a nepostačuje pouze uložení pokuty orgány inspekce práce (I. Obecná část, A. Zhodnocení platného právního stavu)*.
31. A dále Navrhuje se konkretizovat případy porušení zákona o zaměstnanosti vedoucí obligatorně k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a dále doplnění nového důvodu spočívajícího v opakovaném neposkytnutí součinnosti orgánům inspekce práce při kontrole. Není ve veřejném zájmu tolerovat na trhu zprostředkování zaměstnání subjekty, které opakovaně účelově a vědomě brání provedení kontroly dodržování pracovněprávních předpisů. Zprostředkování zaměstnání je jedním z nástrojů politiky zaměstnanosti a jeho prostřednictvím dochází k naplňování práva na zaměstnání (§ 10 zákona o zaměstnanosti). Mezi obligatorní důvody pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání budou i nadále řazeny nejzávažnější porušení předpisů zaměstnanosti - zastřené zprostředkování zaměstnání, nelegální práce, diskriminace (I. Obecná část, B. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen).
32. Z toho je zřejmé, že zákonodárce v citovaném ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti vytkl mezi obligatorní důvody pro odejmutí povolení (pro které povolení odejmuto být musí, oproti fakultativním důvodům, kde je třeba správní úvahy) i nelegální práci, kterou žalobce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti ve znění rozhodném ke dni spáchání žalobcova přestupku (do 31. 12. 2023) umožnil. To vyplývá z podkladů správního řízení, které vydání prvostupňového a žalobou napadeného rozhodnutí Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

předcházelo. Žalobce byl totiž shledán vinným přestupky, z nichž jeden z nich byl právě výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti (ale též přestupkem nesplnění oznamovací povinnosti dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti pro nesplnění notifikační povinnosti), přičemž rozhodnutí o těchto přestupcích nabylo právní moci dne 29. 7. 2024. Rozsudkem KS ČB ze dne 19. 11. 2024, č. j. 63 Ad 2/2024-38, v právní moci dne 24. 11. 2024, byla žalobcova žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty za dané přestupky zamítnuta, kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu žalobce nepodal.

33. Ministerstvo, jehož rozhodnutí žalovaný svým rozhodnutím aproboval, přičemž soud hledí na obě rozhodnutí správních orgánů v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů jako na jeden celek, na uvedené skutečnosti již v prvostupňovém rozhodnutí poukázalo. Z procesní opatrnosti se pak zabývalo i dalšími skutkovými okolnostmi věci žalobce. Zdůraznilo, že pro odejmutí povolení svědčí nejen mimořádně vysoká závažnost spáchaného přestupku, za který zákon o zaměstnanosti stanoví horní hranici sankce 10 000 000 Kč (jak vyplývá i z judikatury správních soudů, ze které ministerstvo vyšlo), ale i délka trvání protiprávního jednání v rozsahu cca 1 měsíce. Přihlédlo i k okolnosti, že se jednalo o více (4) fyzických osob ukrajinské státní příslušnosti, tedy cizince, kteří mají ztížené postavení na trhu práce, jež je v důsledku protiprávního jednání žalobce staví do ještě závislejšího vztahu k zaměstnavateli, a činí je tak osobami obzvláště zranitelnými na trhu práce.
34. Ministerstvo neopomnělo ani recidivu protiprávního jednání žalobce známou mu z úřední činnosti. Konkrétně se jednalo o protiprávní jednání žalobce, který byl za stejný přestupek, spočívající v umožnění výkonu nelegální práce ukrajinskému státnímu příslušníkovi ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti v období od 1. 6. 2020 do 12. 11. 2020, již v minulosti postižen pokutou, přičemž jeho žaloba byla Krajským soudem v Českých Budějovicích (rozsudek ze dne 27. 11. 2023, č. j. 63 Ad 2/2023-40) zamítnuta, stejně jako kasační stížnost žalobce k NSS (rozsudek ze dne 14. 2. 2024, sp. zn. 7 Ads 326/2023). Nadto správnost takového posouzení obecných soudů potvrdil Ústavní soud (usnesení ze dne 7. 5. 2024, sp. zn. IV.ÚS 1040/24). Ministerstvo a žalovaný tak důvodně uzavřeli, že se žalobce nepoučil a protiprávní jednání, jehož závažnost shledává správní justice ve svých rozhodnutích ustáleně velmi vysokou, spáchal znovu.
35. Ministerstvo a žalovaný při svém rozhodování zohlednili i kumulaci přestupkového jednání, neboť se, jak již bylo výše uvedeno, žalobce dopustil nejen přestupku na poli umožnění výkonu nelegální práce ukrajinským státním příslušníkům, ale i v oblasti povinnosti plnit oznamovací povinnost, jak to vyplývá z rozhodnutí o přestupcích.
36. Za tohoto stavu soud považuje za zákonný závěr správních orgánů obou stupňů, že princip proporcionality v zákonném ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti již provedl zákonodárce sám, a že je zákonné ustanovení formulováno jasně a výslovně a neskýtá ministerstvu a žalovanému prostor zvažovat, zda tak učiní či nikoli. Jak ostatně vyplývá i ze shora citované Důvodové zprávy k Novele.
37. Soud dále podotýká, že se touto argumentací žalobce pečlivě vypořádalo již ministerstvo na str. 4 až 7 prvostupňového rozhodnutí, a žalovaný jeho závěry převzal, jak je zjevné ze strany 6 a 7 žalobou napadeného rozhodnutí.
38. Rozsudky, na něž žalobce v žalobě odkazoval, se týkají předchozí právní úpravy zákona o zaměstnanosti (účinné do 31. 12. 2023), jak přílehavě vyplynulo ze stanoviska Ústavního soudu (usnesení ze dne 26. 7. 2022 IV.ÚS 951/22), dle kterého *Vytýká-li stěžovatelka soudům a správním orgánům, že neprovedly test proporcionality, nutno konstatovat, že tuto povinnost Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.*

dané orgány nemají. Jelikož se příslušné orgány v napadených rozhodnutích zabývaly všemi rozhodnými okolnostmi a své právní úvahy řádně a logicky odůvodnily, nelze vzhledem k celkovému kontextu věci shledat napadená rozhodnutí nepřiměřenými. Je-li tomu tak, je bez významu, zda příslušné orgány výslovně provedly stěžovatelkou namítaný třístupňový test proporcionality, či nikoliv, neboť se přiměřeností sankce obsahově zabývaly.

39. Soud tak nemohl vejít ani na související argumentaci žalobce o tom, že měl žalovaný při posouzení přiměřenosti přihlídnout i k tomu, že se jednalo o jediný přestupek žalobce za mnoho let činnosti spočívající v nesouladu mezi místem výkonu práce a povolením v době Covidu, všichni dotčení zaměstnanci byli legálně v ČR řádně hlášeni a za jejich práci odváděny daně a pojistné, žalobce několik dalších let bezproblémově provozoval svou činnost a generuje významné odvody do veřejných rozpočtů, přičemž považoval postup správních orgánů v odnětí povolení za likvidační zásah a obchodní trest.
40. Soud na tomto místě nad rámec výše uvedeného k tomu podotýká, že se u žalobce zcela zřejmě nejednalo o „jediný přestupek tohoto druhu za mnoho let činnosti“, ale o opakující se přestupek stejné povahy (umožnění výkonu nelegální práce). S ohledem na systémovou závažnost daného přestupku (umožnění výkonu nelegální práce) shledává soud ve shodě se žalovaným nemístnou bagatelizaci této nezákonné činnosti žalobce, která nemůže být „vyvážena“ poukazy žalobce na to, že plnil povinnosti, které mu stanoví zákon (legální pobyt cizinců, odvod daní a pojistného apod.).
41. Soud tak nemohl vejít ani na žalobní tvrzení o nezákonnosti odnětí povolení II., které v době spáchání přestupku neexistovalo. Soud znovu připomíná výše citované ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti a důvodovou zprávu k novele, v jejímž důsledku bylo dané ustanovení změněno ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc, a kde je výslovně, zcela jednoznačně a určitě vymezen důvod, kdy ministerstvo povolení odejme, a sice umožnění výkonu nelegální práce, jak tomu bylo ve věci žalobce. Smysl a účel této jednoznačné právní úpravy je zjevný i z ustanovení § 60 odst. 13 citovaného zákona, dle kterého *podmínkou vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání je, že žádající osobě, odpovědnému zástupci žádající právnické osoby, osobě, která je členem statutárního orgánu žádající právnické osoby, nebo zástupci právnické osoby v tomto statutárním orgánu nebyla v posledních 3 letech pravomocně uložena pokuta za přestupek, který by představoval důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. c). Podmínka podle věty první platí také pro odpovědného zástupce, osobu, která je členem statutárního orgánu žádající právnické osoby, nebo zástupcem právnické osoby v tomto statutárním orgánu, jestliže byli odpovědným zástupcem, členem statutárního orgánu nebo zástupcem právnické osoby ve statutárním orgánu u jiné právnické osoby v době, kdy byl touto právnickou osobou spáchán takový přestupek.*
42. Soud tak souhlasí s vyjádřením žalovaného, že zákonodárce dal danou právní úpravou jednoznačně najevo, že nechce na území České republiky tolerovat činnost agentur práce, které umožňují výkon nelegální práce. Také soud považuje jazykový i teologický výklad zákona samostatně i ve vzájemných souvislostech za jasný, a postup správních orgánů, spočívající v odnětí povolení nebyl v rozporu se zákonem. Z jejich postupu je patrné, že reagovaly na pravomocné rozhodnutí o přestupku (přestupcích) umožnění výkonu nelegální práce (v právní moci dne 29. 7. 2024), neboť až od té doby se dle § 73 odst. 2 správního řádu stalo toto pravomocné rozhodnutí o přestupku závazné (i) pro správní orgány. V době nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, již bylo vydáno nejen Povolení I., ale i Povolení II. K tomu soud podotýká, že Povolení II. bylo vydáno na základě žádosti žalobce ve smyslu Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

§ 14 odst. 1 písm. b) jako povolení opakované, při současném splnění podmínky, že předchozí povolení (povolení I.) k datu podání žádosti o vydání tohoto opakovaného povolení (povolení II.) nezaniklo z důvodu § 63 odst. 1 písm. a), b), d). Povolení II. tedy muselo časově navazovat na Povolení I., při současném splnění podmínek (platnost povolení I., včasnost podání žádosti), pak mohlo být žalobci vydáno na dobu neurčitou.

43. Žalobce tak pomíjí příčinou souvislost mezi vydáním obou povolení a přehlíží již zmíněné ustanovení § 60 odst. 13 zákona o zaměstnanosti, tedy zájem zákonodárce, aby držitelé povolení nebyly agentury, které mimo jiné umožňují výkon nelegální práce.
44. Za souladný se zákonem soud proto shledal postup ministerstva a žalovaného, kterým byla odejmuta obě povolení, neboť tato jsou ve vzájemné souvislosti a jedno neobstojí bez druhého s přihlédnutím k tomu, že se žalobce dopustil přestupku uvedeného v § 63 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterým dal zákonodárce s přihlédnutím k § 60 odst. 13 citovaného zákona jednoznačně najevo, že držitelé povolení nemají být agentury, které výkon nelegální práce umožnily, pročez jim má být povolení odejmuto. Také podle stanoviska soudu by byl jiný postup proti smyslu a účelu zákona o zaměstnanosti, který v daných zákonných ustanoveních vyjadřuje veřejný zájem, aby na trhu zprostředkování zaměstnání nepůsobil subjekt, který (nadto v rámci zprostředkování zaměstnání) výkon nelegální práce umožnil.
45. Soud proto nepovažuje výklad správních orgánů ustanovení § 63 odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o zaměstnanosti za nepřipustně extenzivní, ale naopak za souladný se zákonem a mající oporu v jasném a určitém zákonném ustanovení. Za tohoto stavu se neužijí žalobcem tvrzené principy správního trestání a zásada nula poena sine lege a poukaz na zásadu zákazu retroaktivity.
46. Nedůvodným soud dále shledal tvrzení žalobce, že jím povolení byla dlouhodobě užívána bez námitek ze strany dozorových orgánů, neboť opak je pravdou. To je patrné ze shora již zmíněného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích v jiné obdobné věci žalobce (rozsudek č. j. 63 Ad 1/2024-86). KS ČB v tamní věci přezkoumával zákonnost rozhodnutí o přestupku žalobce, jehož se dopustil tím, že, stejně jako v nyní projednávané věci, umožnil výkon nelegální práce.
47. Důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí se nestaly ani ostatní žalobní námitky, v nichž žalobce namítal změnu právního a faktického prostředí při zaměstnávání občanů Ukrajiny, pročez měla být aplikována zásada příznivější právní úpravy a zohledněna nižší společenská škodlivost, a dále ignoraci dopadů pandemie Covid, čímž se měly správní orgány dopustit přepjatého formalismu. Je tomu tak proto, že ustanovení § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti zůstalo (a to i ke dni rozhodování správních orgánů) svou podstatou shodné a nelegální práci se i nadále rozuměl výkon závislé práce cizince v rozporu (mimo jiné) s vydaným povolení k zaměstnání nebo bez tohoto povolení nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo některé z těchto karet (poznámka soudu - zákon číslo 326/1999 Sb.). Umožnění výkonu nelegální práce, za něž byl žalobce sankcionován v přestupkovém řízení v roce 2020, tedy nebylo později příznivěji (ve prospěch žalobce) upraveno a správní orgány k tomu nemohly přihlédnout. Ve shodě se žalovaným také soud uvádí, že se pozdější právní úprava dočasné ochrany ukrajinských státních příslušníků, významné zjednodušení a zrychlení procesů jejich zaměstnávání a podpora jejich zaměstnávání v ČR nijak nepromítla do právní úpravy

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

zákona o zaměstnanosti, z níž správní orgány při posouzení věci vycházely. Tedy ani v tomto ohledu nemohly správní orgány postupovat jinak.

48. Neobstojí ani argument žalobce pandemií Covid a mimořádnou nejistotou na trhu práce a v podnikatelském prostředí. Obecně lze k tomu uvést, že za účinnosti mimořádných opatření je porušování právních předpisů spíše přítěžující okolností a sám žalobce nijak nerozporoval, že se přestupkového jednání dopustil. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že umožnění výkonu nelegální práce je jedním z nejzávažnějších přestupků na úseku zaměstnanosti zatížené vysokou sankcí (až 10 000 000 Kč). Námitky, které v této souvislosti žalobce uplatnil vůči přestupku, jež byl podkladem nyní projednávané věci, byly svou podstatou vypořádány v rozsudku KS ČB č. j. 63 Ad 2/2024, v němž krajský soud neshledal důvod pro vyhovění žalobě a soud pro stručnost na jeho závěry odkazuje. Žalobce tedy nemůže nyní namítat přepjatý formalismus v postupu správních orgánů v projednávané věci, neboť podkladové rozhodnutí pro jejich postup (pravomocné rozhodnutí o přestupku žalobce) nebylo přezkumným soudem KS ČB zpochybněno.
49. Neopodstatněné je i žalobní tvrzení o nesprávnou kvalifikaci odnětí povolení jako „čistě dohledového opatření“ bez trestní povahy. Soud ve shodě se žalovaným poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, ke které žalovaný právem přihlédl, a která nahlíží na odejmutí povolení jako na opatření dohledové povahy, u kterého se neaplikují zásady trestního řízení. A rozsudky NSS č. j. 10 Ads 38/2016-41 a č. j. 8 Ads 207/2017-58 skýtají pro takový závěr správních orgánů oporu, a soud neshledal důvodu odchýlit se od jejich závěrů ani v nyní projednávané věci. Pozdější judikatura NSS (RS NSS v usnesení č. j. 6 As 114/2014-55 a NSS v rozsudku č. j. 1 As 166/2023-31 a č. j. 3 As 30/2024-36) na níž žalobce poukazoval, se týká skutkově odlišných věcí, pročež ji nelze na věc žalobce aplikovat. Soud proto odmítá obecná tvrzení žalobce o tom, že z hlediska materiálního je odnětí povolení sankcí trestní povahy, na kterou dopadají záruky plynoucí z čl. 40 Listiny a čl. 6 a 7 Úmluvy z důvodu výše uvedených k jednotlivým žalobním bodům a znovu poukazuje na smysl a účel zákona o zaměstnanosti promítající se aplikací relevantních ustanovení v nyní projednávané věci.
50. Námitky nejsou důvodné.

Závěr a náklady řízení

51. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný. Žalovanému správnímu orgánu, který měl procesní úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

Poučení:

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Praha 30. června 2026

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.