



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et. Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **GROWELL s.r.o.**, IČO: 281 42 888
se sídlem Malebná 2067/25, 370 07 České Budějovice
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Miketou
se sídlem Jaklovecká 1249/18, 710 00 Ostrava

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem náměstí Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018 č.j. MPSV-2018/185187-422/1

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství ze dne 1. 8. 2018 č.j. UPCR-2018/48733/4 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) žalobkyni z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2015, 2016 a 2017 odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání.
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobkyně požádala dne 11. 3. 2015 úřad práce o povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, které jí bylo uděleno rozhodnutím ze dne 11. 5. 2015 č.j. MPSV-UP/6345/15/ÚPČR/5 ve znění rozhodnutí ze dne 1. 3. 2018 č.j. UPCR-2018/17882/1. Dne 18.5.2018 byla správnímu orgánu I. stupně dle § 4 odst. 2 písm. f) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) doručena informace Státního úřadu inspekce práce o uložení pokuty žalobkyni za porušení oznamovací povinnosti ve smyslu § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2015, 2016 a 2017, kterým se žalobkyně dopustila přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, za což jí byla dle § 140 odst. 4 písm. d) téhož zákona uložena úhrnná pokuta ve výši 14 000 Kč. Na základě tohoto zjištění správní orgán I. stupně dne 18. 6. 2018 zahájil správní řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti stanovené v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2015, 2016 a 2017. Žalobkyně ve vyjádření k zahájení správního řízení své pochybení uznala, avšak konstatovala, že předmětnou oznamovací povinnost neplnila kontinuálně z důvodu nevědomosti a po upozornění ze strany inspektorátu práce tento nedostatek napravila. Nejednalo se tak o tři samostatná jednání, ale o jeden skutek. Žalobkyně byla uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a jednalo se tak o pokračování v přestupku dle § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 250/2016 Sb.“). Jednalo se o jediný skutek a jediný přestupek, což by se mělo vztahovat i na § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Jednání žalobkyně mělo být posouzeno jako jediný pokračující skutek, a nemůže se tedy jednat o opakované jednání, které by zakládalo nutnost odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Ostatní povinnosti žalobkyně řádně plní, porušení informační povinnosti nebylo nijak závažné a vzhledem k malému rozsahu zprostředkovatelské činnosti nemohlo dojít k ovlivnění statistických závěrů. Kdyby byla žalobkyně v roce 2016 řádně zkontrolována a včas upozorněna na předmětný nedostatek, nemusela by uvedenou situaci nyní řešit. Dále žalobkyně upozornila na zákaz dvojího přičítání, k jehož porušení by došlo, kdyby jí bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání odňato, neboť jí již byla uložena pokuta oblastním inspektorátem práce.
3. Následně vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, jímž bylo žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmuto. V jeho odůvodnění konstatoval, že žalobkyně byla o oznamovací povinnosti poučena již v povolení ke zprostředkování zaměstnání. Podle správního orgánu nebylo potřeba rozebírat teoreticko-právní otázku řízení již provedeného ze strany inspektorátu práce, jehož výsledkem bylo pravomocné rozhodnutí, které konstatovalo, že žalobkyně opakovaně porušila povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. V dané věci se nejedná o dvojí trestání – poprvé byla žalobkyni

uložena pokuta a podruhé je důsledkem porušení oznamovací povinnosti odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle jiného ustanovení zákona o zaměstnanosti. Správní orgán I. stupně odmítl tvrzení žalobkyně, že nebyla dostatečně poučena a jednala z neznalosti zákona, neboť o uvedených povinnostech byla vyrozuměna již na začátku své činnosti v samotném rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Povinnost vést evidenci dle § 59 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a do 31. ledna běžného roku sdělovat písemně úřadu práce údaje za předchozí kalendářní rok v rozsahu dle § 59 odst. 2 téhož zákona navíc vyplývá přímo ze zákona. Správní orgán I. stupně uzavřel, že má za prokázané, že žalobkyně nesplnila oznamovací povinnost za roky 2015, 2016 a 2017, a tedy oznamovací povinnost opakovaně porušila. Zákon o zaměstnanosti v takovém případě správnímu orgánu neumožňuje zvážit, zda povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme či nikoliv.

4. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně setrvala na tvrzení, že oznamovací povinnost z její strany nebyla plněna kontinuálně, nikoliv opakovaně. Nejednalo se tedy o tři různé skutky, tj. o tři samostatná jednání, ale o jeden skutek, tedy o pokračování v přestupku ve smyslu § 7 zákona č. 250/2016 Sb. Pokračováním v přestupku by mělo být také její jednání dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, které vyžaduje opakované porušení oznamovací povinnosti. Správní orgán I. stupně se s uvedenou skutečností nevypořádal. Podle žalobkyně bylo posouzení jejího jednání nepřiměřeně přísné a mělo likvidační účinek. Správní orgán I. stupně nevzal v úvahu, že žalobkyně své ostatní povinnosti řádně plnila. Žalobkyně dále v odvolání namítla, že došlo k porušení zákazu dvojího přičítání a zdůraznila význam malého rozsahu své zprostředkovatelské činnosti, k čemuž správní orgán I. stupně nepřihlédl, a dopustil se tak nedostatečného zjištění skutkového stavu.
5. Žalovaný následně citoval relevantní zákonná ustanovení a v rámci vypořádání odvolacích námitek konstatoval, že přehledy o činnosti žalobkyně za roky 2015, 2016 a 2017 byly správnímu orgánu I. stupně doručeny teprve dne 19. 2. 2018 jako reakce na zahájení správního řízení. Lhůta dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti má hmotněprávní charakter; pozdním předložením předmětných přehledů nelze porušení uvedené zákonné povinnosti zhojit. Žalobkyně byla povinna do 31. 1. 2016 správnímu orgánu I. stupně sdělit údaje dle shora uvedeného ustanovení za rok 2015 a do 31. 1. 2017 za rok 2016. Nesplněním uvedené povinnosti za rok 2016 se dopustila opakovaného porušení uvedené povinnosti, důsledkem čehož je odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Předmětnou povinnost pak žalobkyně nesplnila ani za rok 2017. Rozhodnutí o uložení sankce za přestupek a rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou dle žalovaného odlišné právní instituty. O tom, zda agentura práce opakovaně nesplnila oznamovací povinnost, si správní orgán I. stupně činí úsudek sám, nikoliv na základě rozhodnutí orgánu inspekce práce. Správní orgán I. stupně je schopen danou skutečnost doložit z vlastní úřední činnosti nezávisle na tom, zda byla žalobkyně za správní delikt potrestána či nikoliv. Výklad žalobkyně stran pokračování v přestupku vzhledem k sankci uložené oblastním inspektorátem práce označil žalovaný za irrelevantní, neboť řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání se zahajuje nezávisle na řízení ve věci spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudky ze dne 30. 6. 2016 č. j. 10 Ads 38/2016 - 41 a ze dne 22. 8. 2018 č. j. 8 Ads 207/2017 - 58, v nichž Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou zcela odlišné a samostatné právní

instituty, jejichž souběžné užití není porušením zásady ne bis in idem. Zákon o zaměstnanosti rozlišuje nápravná opatření a správní delikty, přičemž správní delikty upravuje v § 139 – 141, zatímco odnětí povolení je obsaženo v rámci norem upravujících zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 uvedeného zákona. Uložení pokuty je výrazem sankční pravomoci úřadu inspekce práce, zatímco pravomoc k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání byla svěřena úřadu práce, z čehož plyne, že uvedené sankce a nápravné prostředky mohou existovat vedle sebe. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že § 63 odst. 2 písm. e) a § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti odkazují na porušení téže povinnosti. Zákon o zaměstnanosti tedy umožňuje žalobkyni potrestat jak za správní delikt, tak jí odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání. Odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání není správním trestáním, neaplikuje se přestupkový zákon, a proto nelze aplikovat žalobkyní nastíněnou teorii. Žalovaný odmítl jako nedůvodné také námitky neúplného zjištění skutkového stavu, nesprávného právního posouzení věci a námitku porušení zákazu dvojího trestání.

6. Stran námitky, že nebyl zohledněn rozsah zprostředkovatelské činnosti žalobkyně, žalovaný poznamenal, že rozsah zprostředkovatelské činnosti není při rozhodování dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti určující. Agentury práce mají povinnost sdělovat statistické informace o své činnosti nezávisle na počtu umístěných či přidělených fyzických osob, přičemž daná povinnost slouží k tomu, aby bylo úřadu práce umožněno získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce. Získané poznatky jsou následně užity pro případné legislativní změny či jiná opatření na trhu práce. I kdyby žalobkyně nezprostředkovala žádné zaměstnání, nezbavovalo by jí to oznamovací povinnosti. Zákonodárce přikládal této povinnosti takovou důležitost, že za její opakované nesplnění stanovil opatření ve formě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Skutečnost, že žalobkyně plnila své ostatní zákonné povinnosti, neměla na vydání prvostupňového rozhodnutí vliv. Rozhodné je pouze to, že žalobkyně opakovaně nesplnila oznamovací povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
7. Žalovaný uzavřel, že prvostupňové rozhodnutí bylo založeno na dostatečně zjištěném skutkovém stavu věci a bylo řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodněno. Správní orgán I. stupně v něm v nezbytném rozsahu popsal skutkové okolnosti a uvedl úvahy, kterými se při jejich hodnocení řídil. Jelikož § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení a ve správním řízení bylo prokázáno opakované porušení oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neshledal žalovaný důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí.
8. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně nejprve popsala průběh správního řízení a shrnula argumentaci žalovaného obsaženou v napadeném rozhodnutí. Uvedla, že v průběhu správního řízení netvrdila, že by sankce za přestupek a odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání byly totožné instituty, či že by odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo vázáno na opakované pravomocné uložení pokuty za přestupek nebo uložení pokuty ze strany inspekce práce za jeho spáchání. Za nesprávný označila názor žalovaného o nemožnosti užití výkladu o pokračujícím správním deliktu. Žalovaný se podle ní nezabýval podstatou její argumentace a celou záležitost bagatelizoval do roviny správního trestání. Informační povinnost byla z její strany neplněna kontinuálně, nikoliv opakovaně, a žalobkyně uvedený nedostatek ihned po upozornění odstranila. Nejednalo se tak o tři samostatné skutky, tedy tři samostatná jednání, ale o jeden skutek, přičemž je nerozhodné, zda se jedná o rovinu správního trestání či nápravného opatření. Takto přísný nápravný prostředek je dle žalobkyně možno aplikovat

pouze v případě závažného, tedy opakovaného jednání, resp. neplnění povinností a nikoliv v případě jediného skutku. Bylo-li prokázáno, že žalobkyně jednala bez přerušení, aniž by v průběhu předmětného období byla jakýmkoliv státním orgánem o neplnění předmětné povinnosti vyrozuměna, byly naplněny podmínky pro posouzení jejího jednání jako jediného skutku, a nejednalo se tak o opakované jednání.

9. Žalobkyně dále namítla, že posouzení věci dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti bylo nepřiměřeně přísné a má pro ni likvidační účinky. Smyslem předmětné informační povinnosti je zajistit sběr dat pro řízení státní politiky zaměstnanosti. V návaznosti na tento účel a požadavek, aby správní rozhodování nebylo nepřiměřeně tvrdé, má nesporný význam zjištění, kolika případů se vytýkané nesplnění povinnosti týkalo. K takovému zjištění však správní orgány nevedly dokazování, byť bylo z řízení vedeného inspektorátem práce zřejmé, že uvedené porušení se v případě žalobkyně týkalo velmi nízkého počtu případů. Správní orgány tedy neprovedly dostatečné dokazování pro zjištění skutkového stavu. Žalobkyně z výše popsaných důvodů navrhla, aby soud napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
10. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedl, že výklad žalobkyně by vedl k absurdním závěrům, že v případě nepřerušného neplnění oznamovací povinnosti (například po dobu několika let) by se jednalo o jeden pokračující skutek, nikoliv o opakované porušení, a nebylo by tak možno aplikovat nápravné opatření dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Takový výklad by zcela popíral konstrukci uvedeného ustanovení ve spojení s § 59 odst. 2 téhož zákona. Uvedená zákonná norma ukládá agenturám práce oznamovací povinnost včetně časového určení pro její splnění, přičemž dodatečné sdělení předmětných údajů nelze za její splnění pokládat. Žalobkyně nesplnila oznamovací povinnost za rok 2015, čímž se dopustila prvního porušení oznamovací povinnosti a tento skutek byl dokonán dne 31. 1. 2016. Poté nesplnila ani svou oznamovací povinnost za rok 2016, čímž se dopustila druhého, tedy opakovaného porušení. Nelze však hovořit o pokračování jednání z roku 2016, které bylo dokonáno k 31. 1. 2016, neboť v roce 2017 (do 31. 1. 2017) se jednalo o novou povinnost, která nesouvisela s povinností z roku předcházejícího. Byla tak naplněna hypotéza § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, na čemž nic nemění ani fakt, že žalobkyně byla pokutována za přestupky dle § 140 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona, o nichž bylo rozhodnuto jedním rozhodnutím v rámci jednoho řízení. Správní orgán I. stupně totiž rozhoduje nezávisle na rozhodnutí orgánů inspekce práce, neboť jde o dva odlišné instituty.
11. Žalovaný zdůraznil, že povolení ke zprostředkování zaměstnání se odejme z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 zákona o zaměstnanosti, nikoliv z důvodu případného opakovaného uložení pokuty za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Podmínkou pro odnětí povolení tedy není opakované konstatování orgánů inspekce práce o porušení oznamovací povinnosti. Oznamovací povinnost může být plněna pouze u správního orgánu I. stupně, který si sám učiní závěr o jejím splnění či nesplnění a jediné v jím vedeném správním řízení může být konstatováno opakované porušení § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný odmítl tvrzení žalobkyně o bagatelizaci případu a konstatoval, že řízení vedené dle § 63 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona není správním trestáním a s řízením vedeným orgány inspekce práce nesouvisí. Stran námítky, že žalobkyně nebyla o neplnění oznamovací povinnosti vyrozuměna, žalovaný uvedl, že tato povinnost vyplývá přímo ze zákona a žalobkyně o ní byla poučena již v samotném povolení ke zprostředkování zaměstnání. Měla si zajistit řádné splnění této

povinnosti a svou činnost vykonávat v souladu s právními předpisy. Její pochybení nelze přičítat k tíži správních orgánů. Opakované neplnění oznamovací povinnosti nelze vykládat jako jeden pokračující skutek ve smyslu trestního práva.

12. Ohledně námitky přílišné tvrdosti zákona žalovaný zopakoval, že § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti nedává správním orgánům možnost správního uvážení, neboť jasně stanoví, že při opakovaném nesplnění oznamovací povinnosti se předmětné povolení odejme. Opakované porušení uvedené povinnosti ze strany žalobkyně bylo nade vší pochybnost prokázáno a toto porušení nelze zpětně anulovat či zhojit. Jelikož žalobkyně nebyla potrestána za správní delikt, ale došlo k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, nelze uplatňovat zásady správního trestání, ani hovořit o nedůvodném likvidačním účinku uvedeného opatření. Při rozhodování dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti není rozhodný kvantitativní obsah statistických hlášení, ale samotné splnění či nesplnění uvedené povinnosti. I kdyby žalobkyně nezprostředkovala žádné zaměstnání, byla by povinna oznamovací povinnost plnit. Zákonodárce přikládal dané oznamovací povinnosti takovou důležitost, že za její opakované neplnění stanovil sankci v podobě odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání.
13. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně označila za krucální otázku, zda lze odnětí licence dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti považovat za správní trestání. Pokud by o něj nešlo, muselo by rozhodnutí o odnětí licence, tedy rozhodnutí o zbavení žalobkyně majetku, obstát v testu proporcionality. Pokud by zbavení licence bylo svými dopady neúměrné významu zajišťované povinnosti a okolnostem případu, šlo by o dvojitý trestání. Žalobkyně konstatovala, že je jí známa žalovaným zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), nicméně právě judikatura ESLP právní názor Nejvyššího správního soudu překonala. Posouzení věci dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti je dle mínění žalobkyně nepřiměřeně přísné a má likvidační účinek. Jedná se o typické sankční opatření, které vede k represivním účinkům. Nejedná se tak o individuální prevenci. Žalobkyně následně odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se zásady ne bis in idem, zejména na rozhodnutí ve věci A a B proti Norsku č. 24130/11 a č. 29758/11 ze dne 15. 11. 2016. Podle žalobkyně se v případě jednání, pro něž jí byla uložena pokuta, a jednání, pro něž jí byla odňata licence, jednalo o totožný skutek. Bylo-li by tedy odnětí licence sankcí, jednalo by se o případ dvojího trestání. Dále se žalobkyně zabývala výkladem pojmu totožnosti „trestného činu“, konkrétně tím, zda je rozhodující „totožnost skutku“ nebo „totožnost právní kvalifikace“. Konstatovala, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2016 č.j. 10 Ads 38/2016 – 41 vycházel z rozsudku ESLP ze dne 7. 7. 1989 ve věci Tre Traktörer AB proti Švédsku, stížnost č. 10873/84, z něhož dovodil, že závěry týkající se odebrání licence k prodeji alkoholu lze obdobě aplikovat v případech podobných případu žalobkyně. I v případě žalobkyně je nezbytné poměřovat význam porušení povinností, které vedly jen k nepřesným statistickým zjištěním, nikoliv k újmě na majetku veřejného sektoru či třetích osob, s následky, které znamenají likvidaci žalobkyně. Porušení povinností, na něž nebyla žalobkyně upozorněna, jednalo-li se navíc toliko o nevědomé porušení povinností, které neohrožovalo žádný zásadní zájem a nezpůsobilo škody, nemůže vést k odnětí licence. Odnětí licence žalobkyni je správním trestem, protože nemůže vést k ochraně společenských zájmů a nemůže mít předstížené účinky. Nejednalo se o úmyslné jednání a žalobkyně z něj neměla žádný prospěch. Ve shora uvedených případech se naopak jednalo o porušení významných povinností, které mohly vést ke značným daňovým únikům či nekontrolovanému prodeji alkoholu nebo

k nekontrolovanému vedení burzy. Tato porušení nelze s porušením ze strany žalobkyně srovnávat.

14. Pokud jde o problematiku pokračování v témže skutku, žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012 č.j. 1 As 49/2012 – 33 a uvedla, že její jednání musí být posouzeno tak, že nový skutek nastupuje tehdy, pokud je jí vyčteno původní jednání. V krajním případě dochází k opakování tehdy, pokud obviněný skutek zopakuje poté, co již byl potrestán. V případě žalobkyně se nejednalo o opakované jednání. Není navíc přípustné, aby to, co jeden orgán státní správy považoval za jeden skutek, jiný orgán posoudil jako opakované jednání. Žalobkyně pak nesouhlasila ani s tvrzením žalovaného, že při rozhodování dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti není rozhodný kvantitativní obsah statistických hlášení. Žalovaný vycházel pouze z gramatického výkladu předmětného ustanovení, avšak jakékoliv opatření státu vůči jednotlivci musí projít testem proporcionality. K tvrzení žalovaného, že postup dle uvedeného ustanovení neumožňuje zohlednit individuální rysy případu, žalobkyně uvedla, že pokud by soud dospěl k závěru, že uvedený výklad je správný, bylo by ustanovení § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti v rozporu s Ústavou. Předmětná právní úprava by totiž měla rdousící, tedy nepřípustný efekt. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že sporné ustanovení zákona o zaměstnanosti lze vyložit v souladu s principy spravedlnosti, řádné správy věcí veřejných a bez diskriminace. Závěrem soudu navrhla, aby podal návrh na zrušení předmětné části zákona o zaměstnanosti k Ústavnímu soudu.
15. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
- Podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti agentury práce pro statistické účely sdělují do 31. ledna běžného roku generálnímu ředitelství Úřadu práce zejména tyto údaje za předchozí kalendářní rok
- a) počet volných míst, na která bylo požadováno zprostředkování zaměstnání podle [§ 14 odst. 1 písm. a\)](#),
 - b) počet jimi umístěných fyzických osob, z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s Úřadem práce podle [§ 119a](#),
 - c) počet jejich zaměstnanců, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele, přičemž se uvede zvlášť počet občanů České republiky, počet občanů Evropské unie, počet občanů ostatních členských států Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska a počet ostatních cizinců podle státní příslušnosti.
- Podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v [§ 59](#).
- Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.
16. Soud se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že její jednání nebylo možno posoudit jako opakované porušení povinností, protože se jednalo o pokračování v přestupku, a tedy o jediné jednání. Principů trestního práva či správního trestání se žalobkyně dovolává marně, neboť v případě rozhodování podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti se o správní trestání vůbec nejedná. K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2016 č.j. 10 Ads 38/2016 – 41, v němž dovodil, že „specifikum

zákona o zaměstnanosti ovšem je, že zatímco o přestupcích a správních deliktech na úseku zaměstnanosti, do kterých spadá i (jednorázové) nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 nebo jakékoliv jiné oznamovací povinnosti dle zákona o zaměstnanosti (např. oznamovací povinnost zaměstnavatele v souvislosti se zaměstnáváním cizinců), rozhodují Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce (§ 125), o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu vícenásobného nesplnění této povinnosti je výlučně příslušné generální ředitelství Úřadu práce (§ 63 odst. 2). Odejmutí povolení musí Úřad práce bez ohledu na to, zda byl držitel povolení potrestán za korespondující správní delikt“. K povaze ukládaného opatření pak Nejvyšší správní soud v témže rozsudku konstatoval, že „Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není ani porušením zásady ne bis in idem (srov. bod 89 tamtéž). Sám zákon o zaměstnanosti rozlišuje tato opatření, na straně jedné, a správní delikty, na straně druhé. Správní delikty upravuje až v §§ 139 – 141. Naopak odejmutí povolení je obsaženo v rámci norem upravujících zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání (§63); povolení zaniká jednak automaticky (smrtí fyzické osoby nebo zánikem právnické osoby, výmazem podniku zahraniční osoby z obchodního rejstříku, uplynutím doby, na kterou bylo vydáno) nebo rozhodnutím generálního ředitelství Úřadu práce o odejmutí povolení z důvodů vyjmenovaných v § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.“

17. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č.j. 10 Ads 38/2016 - 41 a ze dne 22. 8. 2018, č.j. 8 Ads 207/2017 – 58 zcela jednoznačně vyplývá, že v případě postupu dle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti se nejedná o trest ani o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, nejedná se tedy „o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření žalovaného preventivní povahy, které je přímým důsledkem opakovaného [viz formulace § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti] porušení zákonné povinnosti.“
18. Právě citované závěry, na kterých Nejvyšší správní soud setrval i ve své recentní judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 19. 12. 2019 č.j. 9 Ads 439/2018 – 32), vyvrací důvodnost námitek žalobkyně o sankčním charakteru odejmutí povolení a porušení zákazu dvojího trestání za totéž obsažené v replice k vyjádření žalovaného. Tyto námitky, které nebyly obsaženy v žalobě, navíc žalobkyně vznesla až po zákonem stanovené lhůtě pro rozšíření žalobních bodů (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s.ř.s.), a soud by k nim proto nemohl přihlédnout, ani kdyby byly důvodné.
19. Nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud se od shora citovaných závěrů neodchýlil ani poté, co mu byla známa žalobkyní namítaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva, a nadále setrval na stanovisku o nesankčním charakteru opatření spočívajícího v odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 zákona o zaměstnanosti.
20. Soud se plně ztotožňuje s klíčovým závěrem žalovaného, že žalobkyně opakovaně nesplnila zákonem stanovenou oznamovací povinnost, a to konkrétně za roky 2015, 2016 a 2017, čímž z její strany došlo k naplnění hypotézy § 63 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Nedůvodná je obrana žalobkyně, že se z její strany nejednalo o opakované, ale o kontinuální neplnění oznamovací povinnosti, tedy o jeden skutek. Oznamovací povinnost týkající se údajů za kalendářní rok 2015 byla žalobkyně povinna splnit do 31.1.2016, což prokazatelně neučinila. Vzhledem k tomu, že oznamovací povinnost porušila i v dalších dvou letech 2017 a 2018 (ani v těchto letech do 31. ledna nesdělila generálnímu ředitelství Úřadu práce údaje za předchozí kalendářní rok), nelze než uzavřít, že zákonem uloženou oznamovací povinnost nesplnila opakovaně. Argumentace žalobkyně o analogii s pokračujícím správním deliktem neobstojí, protože v případě užití

dohledového opatření spočívajícího v odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání se o správní trestání nejedná, a proto není na místě ani přiměřené užití pravidel a principů trestního práva. Slovo „opakovaně“ obsažené v ustanovení § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti je tak nutno chápat v jeho obvyklém významu. Toto slovo v běžné mluvě znamená několikrát (minimálně dvakrát) po sobě. Vzhledem k tomu, že podle uvedeného ustanovení má být oznamovací povinnost plněna pravidelně jednou do roka, a to po uplynutí kalendářního roku vždy nejpozději do 31. ledna roku následujícího, je třeba za opakované nesplnění oznamovací povinnosti považovat jednání spočívající v nesdělení zákonem stanovených údajů za dva či více kalendářních let.

21. Jak přiléhavě konstatoval žalovaný, akceptace názoru žalobkyně by byla nejen v rozporu s gramatickým výkladem ustanovení § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ale popírala by i smysl a účel uvedeného ustanovení. S pomocí tvrzení o jediném „kontinuálním“ skutku by se totiž kdokoli mohl vyhnout aplikaci dohledového opatření spočívajícího v odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání bez ohledu na to, kolikrát po sobě nesplnil zákonem uloženou oznamovací povinnost.
22. Skutečnost, že žalobkyně po upozornění na porušení zákona dodatečně požadované údaje správnímu orgánu sdělila, nic nemění na tom, že z její strany došlo k opakovanému porušení oznamovací povinnosti. Tu bylo nutno splnit v zákonem stanovené lhůtě, což žalobkyně prokazatelně neučinila. Závažnost protiprávního jednání žalobkyně, která spočívá právě v jeho opakovanosti, nijak nesnižuje ani skutečnost, že žalobkyně nebyla na neplnění oznamovací povinnosti správním orgánem upozorněna. Takovou povinnost zákon správnímu orgánu neukládá; tím, kdo měl dbát na plnění svých povinností plynoucích ze zákona, byla sama žalobkyně.
23. Nedůvodným soud shledal také tvrzení žalobkyně, že postup žalovaného byl nepřiměřeně přísný či přímo likvidační. Ustanovení § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti skutečně žalovanému nedává jinou možnost, než v případě naplnění hypotézy předmětné právní normy povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout. Takový postup pak z podstaty věci není možné posoudit jako nepřiměřeně přísný, neboť žádný jiný postup zákon ani neumožňuje. V obdobném duchu se ostatně vyjádřil také Nejvyšší správní soud, který v již zmiňovaném rozsudku ze dne 19. 12. 2019 č.j. 9 Ads 439/2018 – 32 uvedl, že *„Vzhledem k uvedenému závěru o nesankčním charakteru odejmutí povolení nelze na ustanovení podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti aplikovat ani přiměřené použití pravidel a principů trestního práva. Stěžovatelčina argumentace zásadami trestního práva a správního trestání, poukázání na nepřiměřenost opatření, resp. likvidační charakter odejmutí povolení, tak není v souzené věci opodstatněná. Stěžovatelka nebyla potrestána za správní delikt, ale byl jí uložen specifický nápravný prostředek (dohledové opatření) spočívající v odejmutí jejího oprávnění ke zprostředkování zaměstnání.“* Je tedy zřejmé, že posouzení dopadů v případě přijetí dohledového opatření není vzhledem k jeho nesankčnímu charakteru na místě. Při jeho přijetí totiž nejsou správní orgány vázány zásadami, které se uplatňují při udělování správních sankcí. Soud k tomu dodává, že neznalost zákona nikoho neomlouvá. Žalobkyně si jakožto profesionál v oboru zprostředkování zaměstnání měla být vědoma toho, jaké důsledky zákon s opakovaným nesplněním oznamovací povinnosti spojuje a měla tuto povinnost bez výhrad plnit. Pokud ji několikrát po sobě (tj. opakovaně) nesplnila, nelze vejít na její obhajobu o nepřiměřeně přísném postupu žalovaného spočívajícím v odejmutí předmětného povolení, neboť právě tento postup (a žádný jiný) je pro takový případ výslovně stanoven zákonem.

24. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je zcela bez významu, jakého množství údajů se nesplnění oznamovací povinnosti žalobkyní týkalo. V tomto směru nelze než přisvědčit žalovanému, že i kdyby žalobkyně v rozhodném období kalendářního roku nezprostředkovala vůbec žádné zaměstnání, oznamovací povinnosti by jí to stejně nezbavovalo, neboť i tuto skutečnost by byla povinna úřadu práce v rámci plnění oznamovací povinnosti sdělit. Nebylo proto důvodu, aby správní orgán při rozhodování o odejmutí povolení podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti zjišťoval, kolika případů zprostředkování zaměstnání, resp. jakého množství statistických údajů se nesplnění oznamovací povinnosti žalobkyní týkalo.
25. Neobstojí ani v replice obsažená námitka, v níž žalobkyně poukazuje na nevýznamnost porušení oznamovací povinnosti. Předně je třeba uvést, že i tato námitka byla uplatněna opožděně, tj. po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žalobních bodů, a soud k ní proto nemůže přihlížet. Pouze jako *obiter dictum* soud uvádí, že nikterak nesdílí názor žalobkyně o nedůležitosti oznamovací povinnosti. V této souvislosti je možné pro stručnost opětovně odkázat na rozsudek ze dne 30. 6. 2016 č.j. 10 Ads 38/2016 – 41, v němž Nejvyšší správní soud vyložil, že oznamovací povinnost je důležitý nástroj, který je upraven i na mezinárodní úrovni [čl. 13 odst. 3 písm. a) Úmluvy MOP č. 181 o soukromých agenturách práce (viz č. 38/2003 Sb. m. s.)]. K efektivní kontrole agentur práce je nezbytné, aby měly příslušné správní orgány informace z evidence o jejich činnosti včas, tj. ve lhůtách stanovených vnitrostátními předpisy. Sám zákonodárce ostatně přikládal oznamovací povinnosti takový význam, že s jejím opakovaným nesplněním bez dalšího spojil opatření ve formě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.
26. Lze shrnout, že správní orgány postupovaly při uložení předmětného opatření zcela v souladu se zákonem a soud v jejich postupu neshledal žádné pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného či prvostupňového rozhodnutí.
27. Protože soud neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
28. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly. Soud proto ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
29. Závěrem soud uvádí, že nevyhověl návrhu na předložení věci Ústavnímu soudu, neboť nesdílí přesvědčení žalobkyně o protiústavnosti právní úpravy aplikované při vydání napadeného rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Praha 16. dubna 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.