



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně JUDr. Hany Pipkové a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

Arthur Hunt s.r.o.,

se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2

zastoupený advokátem Mgr. Jakubem Oniskem,

se sídlem Anny Letenské 7, Praha 2

proti

žalovanému

Ministerstvo práce a sociálních věcí

se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2015, č. j. 2015/1025-422/1,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky č. j. MPSV-UP/21054/14/ÚPČR/2 ze dne 2. 12. 2014, jímž bylo žalobci podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti.
2. Žalovaný shodně se správním orgánem I. stupně konstatoval, že žalobce nesplnil oznamovací povinnost podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2012 a 2013, což bylo zákonným důvodem pro odnětí povolení podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) citovaného zákona.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobce uvedl, že jím byl zkrácen na svých právech, neboť spočívá na nesprávném právním posouzení věci a v řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí, byla porušena procesní práva žalobce.
4. V žalobě žalobce uvedl, že Úřad práce České republiky, Generální ředitelství, který rozhodoval v řízení o odnětí povolení v prvním stupni, oznámil dne 5. 11. 2014 žalobci zahájení správního řízení z moci úřední ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to proto, že z evidence došlých hlášení za rok 2013, resp. za rok 2012 zjistil, že žalobce nesplnil v těchto letech ohlašovací povinnost podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.
5. Žalobce ve vyjádření k tomuto oznámení zaslal správnímu orgánu I. stupně dne 25. 11. 2014 vyjádření, jehož přílohou byla i obě oznámení podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2012 a 2013. K těmto podkladům a ke stanovisku žalobce správní orgán I. stupně nepřihlédl a již dne 2. 12. 2014 vydal rozhodnutí o odnětí povolení.
6. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání a namítal porušení procesních práv a nesprávné právní posouzení věci správním orgánem I. prvního stupně, avšak žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
7. Za prvé žalobce namítal, že napadené rozhodnutí vychází z nesprávného právního názoru, že lhůta stanovená v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti má hmotněprávní charakter a její marné uplynutí je spojeno s prekluzivními účinky, což podle žalovaného znamená, že po marném uplynutí lhůty již není možné zákonem stanovené povinnosti splnit, popřípadě dodatečným splněním zhojit porušení povinnosti. Není však zřejmé, z jakého právního předpisu žalovaný tento svůj závěr dovozuje a v odůvodnění napadeného rozhodnutí k tomu neuvádí žádné argumenty.

8. Podle názoru žalobce lhůta pro podání oznámení dle § 59 zákona o zaměstnanosti není lhůtou hmotněprávní, ale jde naopak o procesní lhůtu, neboť upravuje vztah účastníka řízení ke správnímu orgánu.
9. Nadto nikoli každá hmotněprávní lhůta je současně i lhůtou prekluzivní, jak se asi domnívá žalovaný. Prekluze jako právní institut není právním řádem obecně definována. Z platného práva lze odkázat pouze na ust. § 654 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Pokud by bylo možno použít tuto normu občanského zákoníku pro analogický výklad, pak druhá část věty „zanikne jen v případech stanovených zákonem výslovně“ vylučuje výklad správního orgánu o prekluzivnosti lhůty k podání oznámení agenturou práce.
10. Za druhé žalobce vytýkal, že rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v důsledku opakovaného porušení povinnosti podat oznámení podle § 59 zákona o zaměstnanosti postrádá zákonný základ v tom smyslu, že v okamžiku jeho vydání již bylo toto porušení odstraněno a jeho následky napraveny, protože účastník řízení podal oznámení za roky 2012 a 2013 dne 25. 11. 2014.
11. Podle názoru žalobce rovněž platí, že sankce za opakované nesplnění oznamovací povinnosti se nevztahuje na lhůtu, ve které má být oznamovací povinnost splněna. V opačném případě by totiž v ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti muselo být stanoveno, že správní orgán odejme povolení, jestliže právnická nebo fyzická osoba opakovaně včas nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59. Takové ustanovení však právní norma neobsahuje, a proto je třeba mít za to, že i pozdní oznámení, pokud je podáno před vydáním rozhodnutí, je nutné považovat za splnění oznamovací povinnosti dle § 59 zákona o zaměstnanosti.
12. Žalobce byl proto přesvědčen, že žalovaný nesprávně právně posoudil věc, když potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o odnětí povolení. V době, kdy došlo k rozhodnutí o odnětí povolení, byla již oznamovací povinnost splněna, a to podáním ze dne 25. 11. 2014, jehož přílohou byla i obě oznámení za roky 2012 a 2013. Žalobce sice tuto povinnost nesplnil ve lhůtě stanovené zákonem o zaměstnanosti, ovšem tuto lhůtu nelze považovat za lhůtu prekluzivní, která by měla mít za následek nemožnost splnit povinnost po jejím uplynutí.
13. Za třetí žalobce uvedl, že vydání napadeného rozhodnutí předcházelo porušení jeho procesních práv. Především vyjádřil názor, že pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti nepostačuje pouhé neformální konstatování správního orgánu o tom, že oznamovací povinnost nebyla splněna, ale bylo nutno nejprve postupovat podle části sedmé zákona o zaměstnanosti, která upravuje kontrolní činnost správních orgánů. Správní orgán tedy měl nejprve zahájit řízení o spáchání správního deliktu nesplnění oznamovací povinnosti podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti za rok 2012, resp. řízení o deliktu za rok 2013. Za jejich deliktů mohl uložit pokutu 100.000 Kč a až v případě, že by bylo pravomocně zjištěno, že oba správní delikty byly spáchány a žalobce opakovaně nesplnil oznamovací povinnost, mohl správní orgán zahájit řízení o odnětí povolení podle ust. § 63 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
14. Správní orgány obou stupňů svým postupem porušily základní zásady činnosti správních orgánů, uvedené v ust. § 2 správního řádu, zejména jeho odstavce 3, podle kterého správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost

správního orgánu dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

15. Za čtvrté argumentoval žalobce tím, že ust. § 63 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti je systematicky řazeno mimo část zákona upravujícího sankce za správní delikty za porušení zákona o zaměstnanosti. To nic nemění na tom, že rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání má sankční povahu, neboť zbavuje fyzickou nebo právnickou osobu možnosti výkonu povolání nebo podnikání, které jsou garantovány Listinou základních práv a svobod.
16. Na napadené rozhodnutí je proto nutno uplatnit zásady, které jak obecné soudy, tak Ústavní soud uplatňují při posuzování zákonnosti sankcí ukládaných za správní delikty. K posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí lze tedy použít i judikaturu Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, především plenární náleze ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb. Ústavní soud konstatoval, že v případě podnikajících osob je vyloučen zásah, v jehož důsledku by byla „zničena majetková základna pro další podnikatelskou činnost“. Nepřípustné jsou tudíž podle Ústavního soudu takové pokuty, jež mají „likvidační charakter“. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že posuzovaný právní předpis je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“.
17. V návaznosti na tento náleze pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 stanovil, že správní orgány musí při určení výše sankce přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům delikventa bez ohledu na to, zda jsou tyto poměry výslovně uvedeny ve výčtu zákonných kritérií pro určení výše sankce. To vyplývá z obecného požadavku proporcionality trestání, který se z podstaty věci musí aplikovat též na trestání správní: sankce musí být přiměřená nejen ve vztahu k objektivní a subjektivní stránce jiného správního deliktu, tedy k závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, ale též ve vztahu k osobě pachatele a jeho poměrům. Zatímco závažnost deliktu je nutno hodnotit k okamžiku spáchání deliktu, osobu delikventa včetně jeho poměrů nutno hodnotit k okamžiku ukládání sankce.
18. Žalobce zde vytýkal, že žalovaný nevzal při napadaném rozhodnutí v úvahu skutečnost, že zprostředkování zaměstnání je jedinou podnikatelskou činností žalobce a odnětí povolení by pro žalobce bylo likvidační a též by znamenalo ukončení pracovních poměrů všech šesti zaměstnanců žalobce. To je však podle citované judikatury nepřípustné. Typ sankce uložené napadeným rozhodnutím je také nepřiměřený závažnosti porušení právní povinnosti a zejména okolnostem jeho spáchání, neboť
 - 1) porušení právních předpisů, kterého se žalobce dopustil, nebylo úmyslné,
 - 2) nesplnění povinnosti podat oznámení bylo částečně způsobeno i tím, že jednatelem žalobce byl v letech 2012 a 2013 cizí státní příslušník, kteří nevládne českým jazykem,
 - 3) jakmile žalobce porušení zákona zjistil, oznámení podal,
 - 4) svým pochybením žalobce nikomu nezpůsobil škodu - naopak, řadě uchazečů o zaměstnání, z nichž někteří byli již delší dobu bez zaměstnání, pomohl nalézt pracovní uplatnění.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

19. Nelze tedy přisvědčit žalovanému v tom, že zde uvedené argumenty týkající se přiměřenosti správní sankce jsou irelevantní. Vůbec se pak nelze ztotožnit s jeho názorem, že účelem ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti spočívá v regulaci agentur práce a omezení činnosti těch agentur práce, které si neplní zákonné povinnosti. Z dikce ust. § 59 odst. 2 jednoznačně vyplývá, že poskytování informací zde uvedených je pouze pro statistické účely správních orgánů. Nejde tedy o klíčovou povinnost agentur práce, která by měla chránit důležité společenské zájmy, ale o povinnost doplňkového charakteru. Účelem plnění této povinnosti je vedení statistických dat a jejich zpracování správními orgány. Postup žalovaného a správního orgánu prvního stupně je i z toho důvodu zjevně nepřiměřený, když by bylo na místě nejprve vést řízení podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a odnětí povolení podle § 63 zákona o zaměstnanosti by mělo být až krajní možností.
20. Za páté pak žalobce namítal promlčení odpovědnosti za nesplnění oznamovací povinnosti za rok 2012, neboť podle ust. § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán. Ohledně nesplnění oznamovací povinnosti žalobce za rok 2012, správní orgán I. stupně nezahájil řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti vůbec a řízení podle ust. § 63 zákona o zaměstnanosti o odnětí povolení zahájil až 5. 11. 2014. Přitom vede-li žalovaný řádnou evidenci plnění oznamovací povinnosti, po o porušení oznamovací povinnosti za rok 2012 se musel dozvědět již na začátku roku 2013. Žalobci tedy nelze přičítat odpovědnost za opakované porušení oznamovací povinnosti.
21. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že lhůta podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je lhůtou hmotněprávní, a že zákonem uloženou povinnost žalobce splnil až se zpožděním, a to opakovaně.
22. Dále žalovaný uvedl, že předpokladem pro odnětí oprávnění není opakované uložení pokuty za delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ale zjištění, že opakovaně nebyla splněna oznamovací povinnost uložená v ust. § 59. Úřad práce jako adresát oznámení pak byl sám schopen učinit si úsudek o tom, zda žalobce svou povinnost splnil či nikoliv.
23. Zásadně pak žalovaný nesouhlasil s názorem, že by rozhodnutí o odnětí povolení mělo sankční povahu.
24. Ohledně významu poskytování informací podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti žalovaný uvedl, že tato povinnost je transpozicí článku 13 odst. 3 Úmluvy č. 181 Mezinárodní organizace práce a úřadu práce slouží k získání přehledu o činnosti soukromých agentur práce.
25. K žalobní námitce o promlčení odpovědnosti za správní delikt pak žalovaný uvedl, že ustanovení o zániku odpovědnosti se na odnětí povolení ke zprostředkování nevztahuje.
26. Při jednání soudu dne 16. října 2018 setrvali účastníci na svých skutkových a právních stanoviscích. Zástupkyně žalobce navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pověřený zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby.

III.

Posouzení žaloby

27. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
28. Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným je zřejmé, že rozhodnutím Úřadu práce České republiky č. j. MPSV-UP/13816/12/ÚPČR/4 bylo žalobci dne 19. 10. 2012 uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání.
29. Oznámení ze dne 5. 11. 2014, č. j. MPSV-UP/21054/14/ÚPČR/1, bylo se žalobcem zahájeno řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za roky 2012 a 2013, neboť z evidence došlých hlášení agentur práce za rok 2013 Úřad práce zjistil, že žalobce nesplnil svoji oznamovací povinnost v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 31. ledna 2014; jelikož tuto povinnost žalobce nesplnil ani za rok 2012, jedná se o opakované porušení oznamovací povinnosti.
30. Žalobce využil svého práva vyjádřit se k zahájení řízení a se svým podáním ze dne 25. 11. 2014 Úřadu práce předložil předmětná oznámení o své činnosti za rok 2012 a 2013. navrhl, aby správní orgán řízení zastavil.
31. Úřad práce České republiky rozhodl pod č. j. MPSV-UP/21054/14/ÚPČR/2 dne 2. 12. 2014 o, odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti. V odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval zákonem uloženou povinnost agentury práce do 31. ledna běžného roku sdělovat úřadu práce předepsané statistické údaje, a zjištění, že za roky 2012 a 2013 žalobce tuto povinnost nesplnil, když hlášení za oba roky předložila až dne 26. 11. 2014.
32. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítl, že správní orgán I. stupně nepřihlédl k jeho stanovisku a k zaslaným podkladům, máje nesprávně za to, že lhůta k podání oznámení podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je lhůtou prekluzivní. Správní orgán dále pochybil tím, že mohl věc řešit uložením pokuty, ale místo toho zvolil sankci s likvidačním účinkem. Sankce byla navíc uložena v době, kdy oznamovací povinnost již byla splněna, a vzhledem ke svému dopadu na žalobce je nepřiměřená jak povaze deliktu, tak poměrům žalobce.
33. O odvolání pak rozhodlo žalované Ministerstvo práce a sociálních věcí žalobou napadeným rozhodnutím, kterým odvolání zamítlo.
34. Městský soud v Praze uvážil o jednotlivých žalobních námitkách takto:
35. První námitku, která se týká povahy lhůty ke splnění povinnosti podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, shledal soud nedůvodnou.
36. Podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, *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,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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.

37. Městský soud konstatoval, že v této věci vůbec nejde o to, zda lhůta stanovená ve výše citované normě je lhůtou hmotněprávní či procesní, resp. zda je lhůtou prekluzivní, tedy propadnou. Podle názoru soudu se totiž vůbec nejedná o lhůtu, tedy o časový interval, před jehož uplynutím je nutno učinit určitý úkon, aby nastal požadovaný následek (z tohoto pohledu je lhůtou typicky časový interval k podání opravného prostředku proti rozhodnutí vydanému orgánem veřejné moci v I. stupni, pokud adresát takového rozhodnutí chce vyvolat jeho přezkum orgánem II. stupně). Úvahy a závěry o tom, zda se v ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti jedná o lhůtu procesní či hmotněprávní, jsou nesprávné, resp. nadbytečné, neboť sdělení předepsaných informací není úkonem v rámci žádného řízení. Z koncepce citovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti je zřejmé, že zákon zde ukládá agenturám práce určitou povinnost, přičemž časové určení jejího splnění je zde *součástí* této povinnosti, nikoliv lhůtou pro její splnění. Oznamovací povinnost podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je tedy splněna právě tehdy, jsou-li předepsané údaje sděleny do 31. ledna běžného roku. Nebyl-li tento termín dodržen, povinnost nebyla splněna, a případné dodatečné sdělení předepsaných údajů na tom nemůže nic změnit.
38. Tytéž skutečnosti pak vedly městský soud k odmítnutí druhé žalobní námitky, v níž žalobce poukazoval na to, že v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí již bylo porušení ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti odstraněno a jeho následky napraveny, přičemž z dikce této normy je zřejmé, že i pozdní oznámení představuje splnění oznamovací povinnosti.
39. Městský soud tedy jen pro úplnost opakuje, že termín 31. ledna běžného roku pro sdělení předepsaných údajů podle ust. § 59 odst. 2 písm. a) až c) zákona o zaměstnanosti není lhůtou pro splnění oznamovací povinnosti, ale její *součástí*. Oznamovací povinnost je tedy splněna jen tehdy, jsou-li předepsané údaje sděleny do 31. ledna běžného roku, jinak není splněna vůbec. Její nesplnění pak nelze nijak zpětně anulovat. Jelikož tedy v projednávané věci došlo k tomu, že oznámení za roky 2012 a 2013 byla úřadu práce poprvé předložena až dne 25. 11. 2014, není pochyb o tom, že žalobce svou povinnost za roky 2012 a 2013 nesplnil.
40. Soud dále neshledal důvodnými ani třetí a čtvrtou žalobní námitku.
41. Obecně k těmto dvěma námitkám musel především konstatovat, že je mylný názor žalobce o tom, že by odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění, bylo sankcí za správní delikt.
42. Podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění platném do 28. 7. 2017, *Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59.*
43. Pokud jde o povahu institutu odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, městský soud zcela odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, č. j. 8 Ads 207/2017-58, v němž tento soud uvedl, že

[38] Nejvyšší správní soud se již v rozsudku dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41, zabýval povahou odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Dospěl k závěru, že se nejedná o trest ani o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a ztotožnil se „s výkladem žalovaného i krajského soudu, že v případě odejmutí povolení podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nejde 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. Správní orgány zde vůbec nemají možnost aplikovat správní uvážení.“ S citovaným se ztotožnil krajský soud i v nyní napadeném rozsudku.“

[...]

[44] Z uvedeného plyne, že sankce a nápravné prostředky mohou existovat vedle sebe; sankce je projevem výkonu sankční pravomoci správního orgánu a nápravný prostředek projevem výkonu pravomoci ukládat nápravné prostředky. Ostatně i v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41, Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, podle kterého „[r]ozhodnutí 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.“ Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani to, že jak § 63 odst. 2 písm. f), tak 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti odkazují na porušení téže oznamovací povinnosti.

44. Vycházejí z této judikatury, městský soud rovněž konstatuje, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání není sankcí za správní delikt, ale specifickým dohledovým opatřením žalovaného preventivní povahy. Na tom nic nemění ani skutečnost, že podle tak ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti je porušení oznamovací povinnosti podle ust. § 59 odst. 2 tohoto zákona rovněž deliktem, za který lze uložit sankci. Postup podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění, je však právním institutem odlišným od uložení sankce za delikt, a nelze jej s ním směřovat, resp. jej zaměňovat.
45. Úřad práce tudíž nebyl povinen postupovat tak, jak žalobce žádal ve třetí žalobní námitce, tedy nejprve provést u žalobce kontrolu, pak zahájit správní řízení o deliktu, a teprve poté zahájit řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. K zahájení řízení nebylo třeba ani předchozího pravomocného uložení sankce za delikt, ani provedení zvláštní kontroly. Stav věci, dostačující pro její spolehlivé posouzení, byl zcela zřejmý i bez takové kontroly, neboť ani sám žalobce nijak nezpochyboval skutečnost, že povinná oznámení za roky 2012 a 2013 poskytl úřadu práce poprvé až dne 25. 11. 2014. Nelze tedy přisvědčit ani názoru žalobce o tom, že úřad práce rozhodl jen na základě pouhého neformálního konstatování o tom, že nebyla splněna oznamovací povinnost. Zákon jednak nevyžaduje, aby zjištění o nesplnění oznamovací povinnosti bylo jakkoliv formalizováno, a jednak o stavu věci, tedy o opožděném předložení povinných oznámení za roky 2012 a 2013, nebyly pochybnosti.
46. Závěr o tom, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání není sankcí za správní delikt, pak vedl soud i k zamítnutí čtvrté žalobní námitky, v níž žalobce brojil proti nepřiměřenosti odnětí povolení jako sankce. Není-li totiž toto odnětí sankcí, nemůže být ani hodnocena jeho přiměřenost tak, jak je to naopak nutné u sankcí za správní delikt. Úřad práce, resp. žalovaný, v důsledku toho vůbec nebyl oprávněn přiměřenost opatření podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti zkoumat, a nelze mu proto klást k tíži,

že nezvažoval skutečnosti, kterými žalobce v odvolání argumentoval (a které zopakoval v části VI. žaloby na straně 6).

47. Současně soud odmítl názor žalobce, že povinnost podle ust. § 53 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je pouze pro statistické účely správních orgánů, a nejde tedy o klíčovou povinnost agentur práce. Toto stanovisko žalobce je pouhou jeho spekulací, která v kontextu postupu podle §63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti nemá relevanci. Soudu nepovažuje za nezbytné hodnotit význam a důležitost oznamovací povinnosti podle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a poukazuje pouze na to, že zákonodárce její opakované nesplnění stanovil dostatečným důvodem pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Bylo by tedy možno naopak usuzovat na to, že tato oznamovací povinnost není pouhou formalitou, ale podstatnou povinností, kterou agentury práce vůči úřadu práce mají; takové úvahy však přesahují meze soudního přezkumu ke konkrétní žalobní námitce.
48. Konečně soudu nezbylo než odmítnout i poslední žalobní námitku, jíž se žalobce domáhal promlčení své odpovědnosti za správní delikt - nesplnění oznamovací povinnosti za rok 2012, neboť úřad práce zahájil své řízení až 5. 11. 2014, tedy poté, kdy uplynula jednorozhodčí subjektivní lhůta pro zahájení řízení.
49. I zde musel městský soud poukázat na to, že postup úřadu práce podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti není řízením o správním deliktu, a tedy nelze na ně aplikovat právní instituty řízení o deliktu, včetně lhůt podle ust. § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, v platném znění. Celá argumentace v tomto žalobním bodě tedy míří mimo podstatu věci – jestliže žalovaný nerozhodoval v řízení o deliktu, pak běh subjektivní lhůty podle ust. § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vůbec nebylo nutno ani možno hodnotit. Jen pro úplnost lze doplnit, že zákon o zaměstnanosti nestanoví žádnou lhůtu, ani objektivní, ani subjektivní, která by omezovala možnost zahájit řízení o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Byť tedy od okamžiku, kdy žalobce nesplnil svou oznamovací povinnost za rok 2012 skutečně uplynula doba delšího jednoho roku, neměla tato skutečnost žádný vliv na možnost či povinnost úřadu práce zahájit řízení podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, v platném znění. Nic mu tedy nebránilo v tom, aby konstatoval opakované porušení povinnosti podle ust. § 59 odst. 2 tohoto zákona.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Městský soud v Praze na základě shora uvedených skutečností dospěl k závěru, že žádná z žalobních námitek nebyla důvodná, a proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
51. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobce úspěch ve věci neměl a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Praha 16. října 2018

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.