



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **BEKO Engineering, spol. s r. o.**, se sídlem 1. máje 871/13, Liberec III – Jeřáb, zast. Mgr. Martinem Vondroušem, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec V – Kristiánov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2 – Nové Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2014, čj. 2014/38628-422/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 2. 2016, čj. 59 Ad 17/2014-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Skutkové okolnosti a dosavadní průběh řízení

[1] Úřad práce ČR – generální ředitelství (dále jen „úřad práce“) vydal dne 12. 5. 2014 rozhodnutí, kterým podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, odejmul žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání udělené podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, a to z důvodu opakovaného porušení povinnosti podle § 59 odst. 2 cit. zákona za roky 2011 a 2012. Uvedené ustanovení zakládá žalobkyni povinnost oznámit úřadu práce soubor určitých údajů vždy do konce ledna následujícího roku.

[2] Žalobkyni tato povinnost vznikla ode dne 25. 8. 2011 udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání ze dne 5. 8. 2011 na dobu tří let. Povinnost plyne nejen ze zákona, ale je též výslovně uvedena ve výroku rozhodnutí z 5. 8. 2011, kterým bylo žalobkyni uděleno povolení (uvedeno jako podmínka č. 4).

[3] Z evidence došlých přehledů o činnosti agentur práce za rok 2012 úřad práce zjistil, že žalobkyně nesplnila svou povinnost sdělit v zákonné lhůtě (do 31. 1. 2013) údaje o počtu volných míst, na která bylo požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a), počtu jimi umístěných fyzických osob, z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s Úřadem práce podle § 119a, a počtu 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 (§ 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Úřad práce dále zjistil, že tuto svou povinnost nesplnila žalobkyně opakovaně, tj. i za předchozí období roku 2011. Proto se žalobkyní zahájil dne 18. 10. 2013 správní řízení o odejmutí povolení. Úřad práce se ve správním řízení nezabýval žádostí žalobkyně o prominutí lhůty a nezohlednil ani dodatečné splnění této povinnosti žalobkyní dne 31. 10. 2013; zákon nic takového totiž neumožňuje.

[4] Žalovaný k odvolání žalobkyně z formálních důvodů změnil výrok prvostupňového rozhodnutí, jinak však rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, resp. upuštění od uložení sankce před krajským soudem. Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví její žalobě nevyhověl s odůvodněním, že v daném případě se žalobkyní nebylo vedeno řízení o správním deliktu, což odpovídá i systematice zákona o zaměstnání, a proto nelze odnětí povolení považovat za sankci, nýbrž za nápravný institut státního dozoru. Odkázal přitom na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že se v daném případě nejednalo o uložení trestu za správní delikt, nemohl krajský soud ani rozhodovat o návrhu žalobkyně na moderaci sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu směřuje včasné podaná kasační stížnost žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“). Kasační stížnost podala stěžovatelka podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve skutečnosti též podle písm. b) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti činí sporným pouze právní posouzení věci krajským soudem, nikoliv zjištěný skutkový stav. Vychází z toho, že v jejím případě *de facto* šlo o správní trestání za správní delikt a odejmutí povolení představovalo uložení sankce. Není přitom rozhodné, jak je odejmutí oprávnění kategorizováno doktrínou nebo předpisem, ale jak v praxi působí na adresáta rozhodnutí. Dle názoru stěžovatelky měly být ve správním řízení dodrženy základní principy správního trestání. Ani jeden ze správních orgánů se nezabýval materiální stránkou jednání stěžovatelky, resp. žalovaný uvedl, že její zkoumání není na místě a že účelem tohoto ustanovení je odstraňovat agentury práce z vůle zákonodárce, aby byl chráněn veřejný zájem. Neučinil tak ani soud.

pokračování

Odkazy krajského soudu na judikaturu ESLP a NSS považuje stěžovatelka za nepřiléhavé, neboť ve všech těchto případech došlo k odejmutí oprávnění pro nedostatek podmínek stanovených pro vznik takového oprávnění.

[7] Stěžovatelka dále namítá, že uložená sankce je nepřiměřeně přísná. Žalovaný pravidelně rozšiřuje výklad pojmu agentury práce, a to i na specializované konstrukční nebo softwarové kanceláře, které poskytují vysoce odborné pracovníky na základě smlouvy o dílo. Pokud je na jedné straně rozšiřován okruh adresátů trestající právní normy a na druhé straně je žalovaným zaváděna absolutní odpovědnost, pak musí jít o nepřiměřeně trestání a jde o přímé porušení zásad trestání, veřejného práva a dobré správy. Stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že odejmutí oprávnění je adekvátním prostředkem k zajištění fungování agentur práce; jde o pouhou proklamaci, nikoliv o základ odůvodnění správního či soudního rozhodnutí. V této souvislosti považuje stěžovatelka napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[8] Závěrem stěžovatelka poukázala na to, že úřad práce ji nikdy nevyzval ke splnění povinnosti a ihned zahájil správní řízení. Takový postup je však v rozporu s principy dobré správy.

[9] Stěžovatelka navrhuje, aby zdejší soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je jediným prostředkem, jak může být informován o struktuře a činnosti soukromých agentur práce. Jde o transpozici čl. 13 odst. 3 Úmluvy č. 181 Mezinárodní organizace práce o soukromých agenturách práce. Tyto údaje slouží k posuzování situace na trhu práce a k případné iniciaci legislativních změn v oblasti. Nejedná se tedy o plnění marginální statistické povinnosti, jak uvádí stěžovatelka. K povinnosti informovat stěžovatelku o nesplnění povinnosti před zahájením správního řízení žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení opakovaně vyjádřil, že jde o lhůtu hmotněprávní a tato povinnost musí být plněna včas. Není v silách žalovaného, aby všech cca 1700 agentur práce každoročně obesílal s informací o blížícím se datu splnění povinnosti. Oznamovací povinnost vyplývá nejen přímo ze zákona, ale stěžovatelka byla o této povinnosti informována ve vedlejší výrok rozhodnutí úřadu práce o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Porušení této povinnosti jsou navíc oprávněny konstatovat též orgány inspekce práce dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

[11] Žalovaný dále uvedl, že § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti mu nedává správní úvahu, zda agentuře práce oprávnění odejme, či nikoliv. Smyslem ustanovení je odjímat povolení těm agenturám práce, které si své zákonné povinnosti opakovaně neplní. Závěrem žalovaný upozornil, že nejenže si stěžovatelka nesplnila oznamovací povinnost za období uvedená v rozhodnutí, ale neučinila tak ani za následující období, po které mohla

zprostředkování zaměstnání do skončení platnosti povolení stále vykonávat (do srpna 2014).

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Mezi stranami není sporný skutkový stav, zejména skutečnost, že stěžovatelka předepsané údaje v zákonných lhůtách opakovaně nepředložila. Stěžovatelka od samého počátku zpochybňuje právní posouzení věci správními orgány a následně soudem. Žalovaný i soud tvrdí, že jsou-li naplněny podmínky § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, je správní orgán povinen povolení odejmout a zákon z tohoto pravidla nepřipouští výjimky. Uvedená povinnost podle nich neslouží „pouze“ k marginálním, statistickým účelům. Stěžovatelka zastává opačný názor a tvrdí, že porušení této povinnosti nemůže odpovídat tak přísná sankce, jakou je odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, navíc v situaci, kdy tuto svou povinnost dodatečně splnila.

[14] Podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *[a]gentury 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.*

[15] Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti *[p]rávnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.* Za tento správní delikt lze uložit pokutu ve výši do 100 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. d) cit. zákona]. Specifikum zákona o zaměstnanosti ovšem je, že zatímco o přestupcích a správních deliktech na úseku zaměstnanosti, do kterých spadá i (jednorázové) nesplnění oznamovací povinnosti podle § 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). Odejmout povolení musí úřad práce bez ohledu na to, zda byl držitel povolení potrestán za korespondující správní delikt.

[16] Ustanovení § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti stanoví, že *[g]enerální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnícká osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59.*

pokračování

[17] Právě situace předvídaná § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti nastala v nyní projednávané věci. Ustanovení § 63 odst. 2 písm. f), jehož výklad je předmětem sporu v této věci, vložila do zákona o zaměstnanosti novela č. 382/2008 Sb. [čl. I. bod 92.], účinná od 1. 1. 2009. Důvodová zpráva k této novele je v této otázce velice stručná: „*Navrhovaná úprava umožňuje odejmout agentuře práce povolení ke zprostředkování zaměstnání v případech, když neplní své povinnosti vyplývající ze zákoníku práce nebo když opakovaně nesplní svou oznamovací povinnost. Tyto možnosti v zákoně o zaměstnanosti dosud schází.*“ Norma je formulována zcela jasně a výslovně tak, že tomu, kdo oznamovací povinnost v § 59 opakovaně nesplní, správní orgán povolení *odejme*. Takto formulovaná právní norma neumožňuje správnímu orgánu zvážit, zda tak učiní, či nikoliv, v opačném případě by zákonodárce normu formuloval jiným standardním způsobem (např. slovy „*může odejmout*“).

[18] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel při řešení této otázky zejména z dřívější judikatury zdejšího soudu, konkrétně z rozsudku ze dne 19. 2. 2015, čj. 9 As 202/2014-236, č. 3193/2015 Sb. NSS, *Komoditní burza Praha*, a v něm cit. rozsudku ze dne 11. 5. 2012, čj. 4 As 39/2011-107, *KeMiChem CZ*, a dále z rozsudku ESLP ze dne 7. 7. 1989 ve věci *Tre Traktörer AB proti Švédsku*, stížnost č. 10873/84. Stěžovatelka tvrdí, že tato judikatura na její věc nedopadá, neboť v těchto případech bylo důvodem odejmutí povolení pozbytí existence podmínek, které zákonodárce stanovil pro vznik oprávnění. S tímto závěrem stěžovatelky se zdejší soud neztotožňuje. Pro nynější věc je klíčový rozsudek ESLP ve věci *Tre Traktörer*. Zde švédské úřady odejmuly licenci k prodeji alkoholických nápojů, a to proto, že účetnictví prodejce bylo neúplné a různě upravované, což znemožňovalo kontrolu prodeje alkoholických nápojů. V důsledku odejmutí licence došlo hned následující den k ukončení podnikání prodejce. Přesto Evropský soud nedovodil, že by se jednalo o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakkoliv nepopíral závažnost dopadů odnětí licence na stěžovatelku (§ 46). Rovněž ve věci *Komoditní burza Praha* a *KeMiChem CZ* reagoval správní orgán na nedostatky nastalé v činnosti držitele povolení poté, co toto povolení získal, nikoliv na pozbytí podmínek pro získání samotného povolení.

[19] Přestože oznamovací povinnost v § 59 zákona o zaměstnanosti převážně sleduje získání statistických údajů úřadem práce, tyto údaje slouží dále jak k efektivnější kontrole činnosti soukromých agentur práce, tak k vytváření politik v této oblasti a k její regulaci legislativní cestou. Jde tedy o významný právní nástroj úřadu práce. To natolik, že zákonodárce shledal potřebné postihovat nedodržování těchto povinností stejným způsobem, jako když právnická osoba např. v průběhu platnosti povolení ke zprostředkování zaměstnání pozbude podmínky pro udělení povolení [§ 63 odst. 2 písm. a)], či vykonává-li činnost v rozporu s ním [písm. c) cit. ustanovení], anebo jí byl uložen trest zákazu činnosti, spočívající ve zprostředkování zaměstnání [písm. b) cit. ustanovení].

[20] Jak již ostatně vyslovil zdejší soud v bodě 88. shora cit. rozsudku *Komoditní burza Praha*, „[s]právní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost

*bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty.“ 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 nebo organizační složky 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.*

[21] Nejvyšší správní soud samozřejmě neříká, že odejmutí státního povolení k určité činnosti či odejmutí licence nikdy nemůže představovat trestání ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Příkladem budiž nedávné usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55, č. 3339/2016 Sb. NSS, podle něhož záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, neboť záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Je přitom nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, stává se v podstatě právem, s nímž je spojen život běžného člověka v soudobé společnosti (srov. body 28. násl. usnesení rozšířeného senátu, resp. rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95).

[22] Klíčové z hlediska posuzování odejmutí povolení jako trestu v této kauze je proto fakt, že stěžovatelce je odejmuto povolení k činnosti, kterou jinak zásadně vykonává jen stát, kterou však stát umožnil provozovat za účelem zisku i několika stovkám soukromých agentur práce. Právě omezenost pořádkových či sankčních opatření jen na určitý úzký okruh osob je v judikatuře ESLP významným signálem, že o trest ani trestní obvinění nejde (srov. k tomu Kmec, J. in: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání, Praha, C. H. Beck 2012, s. 578 násl.).

[23] Nyní vykládaná úprava zákona o zaměstnanosti vychází, jak upozornil též žalovaný ve svém vyjádření, z čl. 13 odst. 3 písm. a) Úmluvy MOP č. 181 o soukromých agenturách práce (viz č. 38/2003 Sb. m. s.). Podle tohoto ustanovení *[s]oukromé agentury práce budou v časových úsecích stanovených kompetentním orgánem poskytovat tomuto orgánu informace, které si vyžádá, s náležitým ohledem na důvěrnou povahu těchto informací: a) aby umožnily kompetentnímu orgánu získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce v souladu s národními podmínkami a praxí; b) pro účely statistiky*. Z uvedeného vyplývá, že smluvní státy považovaly za nutné tuto povinnost dokonce upravit i na mezinárodní úrovni, což rovněž svědčí o důležitosti tohoto nástroje. K efektivní kontrole agentur práce je nezbytné, aby měly příslušné správní orgány informace z evidence o jejich činnosti. Úmluva samotná nestanoví žádné sankce pro případ nesplnění uvedených povinností.

pokračování

Takovýto přístup je na mezinárodněprávní úrovni standardní, jsou to ostatně zpravidla právě jednotlivé smluvní státy, které mají přijmout efektivní právní úpravu zajišťující dodržování mezinárodně sjednaných povinností. Český zákonodárce tak učinil v § 63 odst. 2 písm. f) a současně v § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

[24] Výklad stěžovatelky, podle níž je odejmutí povolení trestem, vede k absurdním závěrům. Pokud by totiž byla stěžovatelka postižena za korespondující správní delikt, nemohlo by jí již nikdy odejmuto povolení § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, neboť by to v logice stěžovatelky muselo být dvojitý trestání za tentýž skutek. Zákon je však koncipován jinak, a umožňuje jednak potrestat držitele povolení za správní delikt, jednak odejmout povolení v důsledku porušení oznamovací povinnosti.

[25] Je proto třeba se ztotožnit 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.

[26] Povinnost informovat stěžovatelku o porušení povinnosti či dát ji možnost nápravy ze zákona nijak neplyne. Taková povinnost, kterou stěžovatelka vyvozuje z postulátů dobré správy, by se mýjela i s textem zákona, neboť ten spojuje odejmutí povolení s nesplněním informační povinnosti, bez ohledu na to, že ji snad agentura práce splní později, po uplynutí zákonem stanovené lhůty (srov. obdobně věc *Komoditní burza Praha*, body 94. násl.).

[27] Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost závěru rozsudku krajského soudu, podle něhož odejmutí povolení je adekvátním prostředkem k zajištění fungování agentur práce. Zdejší soud k tomu uvádí, že pouhé takto vyjádřené odůvodnění zamítnutí žaloby by z hlediska přezkoumatelnosti tradičně judikované zdejším soudem nepostačovalo. Nepřezkoumatelnost obecně znamená, že v odůvodnění rozhodnutí nelze seznat důvody, které vedly k závěru vyjádřenému ve výroku rozhodnutí. V daném případě však je odůvodnění krajského soudu mnohem komplexnější. Krajský soud založil svůj výrok na rozhodné právní úpravě zákona o zaměstnanosti, doktríně a judikatuře ESLP a NSS. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu