



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Arthur Hunt Consulting s.r.o.**, se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, (dříve Arthur Hunt, s.r.o., se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2), zast. Mgr. Jakubem Oniskem, advokátem se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2015, č. j. 2015/1025-422/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2018, č. j. 8 Ad 15/2015 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), jakož i shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 12. 2014, č. j. MPSV-UP/21054/14/ÚPČR/2. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o zaměstnanosti“), o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť stěžovatelka opakovaně nesplnila oznamovací povinnost podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

[2] Městský soud ve svém rozsudku přisvědčil závěrům žalovaného a konstatoval, že správní orgán I. stupně postupoval dle zákonné úpravy, když v případě opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti dle citovaného ustanovení bez dalšího přistoupil k odejmutí povolení. Odejmutí povolení shledal v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu prostředkem nápravným nikoli sankčním, který byl správní orgán I. stupně povinen v případě porušení povinnosti ze strany stěžovatelky aplikovat. Na nesplnění povinnosti nemohlo nic změnit ani to, že svou povinnost stěžovatelka dodatečně v návaznosti na zahájení správního řízení o odnětí povolení splnila. Vzhledem k tomu, že se v případě odejmutí povolení nejedná o sankci za správní delikt, nelze hodnotit jeho přiměřenost ve smyslu trestání, ani skutečnost, zda došlo k uplynutí obecné lhůty jednoho roku pro možnost zahájení správního řízení ve věci nesplnění povinnosti stěžovatelky. Žádnou lhůtu pro zahájení správního řízení pro případ odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě nesplnění předmětné povinnosti zákon nestanoví.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka podává kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že přístup soudu je příliš formalistický a znamenal by, že i jen jednodenní opakované zpoždění by bylo důvodem pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Odkazuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se přepjatého formalismu a aplikace normy výhradně na základě jazykového výkladu. Trvá na tom, že se v případě nesplnění předmětné oznamovací povinnosti nejedná o pochybení s jakkoli závažnými dopady, význam má jen pro statistické účely. Má za to, že zákonem stanovená lhůta „do 31. ledna běžného roku“ je lhůtou procesní a neznamená, že není možné podklady po uplynutí bez následků dodat. Stěžovatelka má dále za to, že bylo na místě před odejmutím povolení přistoupit k uložení pokuty za nesplnění oznamovací povinnosti dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Postup správního orgánu I. stupně, který bez dalšího přistoupil k odejmutí povolení, které je pro stěžovatelku likvidační, považuje v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Nesouhlasí ani se závěrem, že v případě odejmutí se nejedná o sankci, nýbrž dohledové opatření preventivní povahy. Naopak je přesvědčen, že se v případě odejmutí povolení fakticky jedná o sankci zákazu činnosti. Na doložení její nepřiměřenosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133. Dodává, že porušení povinnosti nebylo úmyslné, nezpůsobilo jakoukoli škodu, bez zbytečného odkladu pochybení napravila a doposud plnila své povinnosti řádně a včas. Správní orgány nezohlednily ani skutečnost, že zprostředkování zaměstnání je hlavní a v podstatě jedinou náplní její činnosti. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i rozhodnutí obou správních orgánů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že vzhledem k zákonnému ustanovení o nutnosti splnit oznamovací povinnost do 31. 1. běžného roku nelze nesplnění této povinnosti jejím dodatečným splněním zhojit. Stěžovatelčin výklad by znamenal, že je možné pochybení napravit kdykoli bez jakýchkoli následků. Nebylo ani povinností správního orgánu I. stupně stěžovatelku před přistoupením k odejmutí povolení upozornit

pokračování

na její pochybení či aplikovat § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a nejdříve uložit pokutu za nesplnění oznamovací povinnosti. Žalovaný konstatuje, že stěžovatelka byla povinna si své zákonné povinnosti hlídat a plnit sama. Skutkový stav věci opravňoval bez dalšího postupovat podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti a pro opakované nesplnění oznamovací povinnosti povolení odejmout. Ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá povinnost nejdříve aplikovat sankční ustanovení o uložení pokuty. S odkazem na rozsudky 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, trvá na tom, že v případě odejmutí povolení se jedná o dohledový prostředek preventivní povahy, v případě opačném by pak vedle uložení pokuty nebylo již nikdy možné přistoupit k odejmutí povolení, neboť by došlo k porušení zásady ne bis in idem. Vzhledem k tomu, že se nejedná v případě odejmutí povolení o sankci, nelze ani uplatňovat zásady správního trestání. Žalovaný považuje rozhodnutí městského soudu i správních orgánů za zákonné a věcně správné a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] V projednávané věci je sporné, zda městský soud, resp. správní orgány, postupovaly v souladu se zákonem, když bez dalšího přistoupily v případě opakovaného porušení povinností stěžovatelky dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti k odejmutí jejího povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 2 písm. f) téhož zákona.

[8] Podle citovaných ustanovení má každá agentura práce, tedy i stěžovatelka, povinnost pro statistické účely sdělit do 31. ledna běžného roku generálnímu ředitelství Úřadu práce zákonem stanovené údaje o své činnosti za předchozí kalendářní rok. V případě opakovaného nesplnění této oznamovací povinnosti generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme.

[9] V nyní projednávané věci stěžovatelka svou povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pro rok 2012 a 2013 v uvedené lhůtě nesplnila, a proto správní orgán I. stupně přistoupil bez dalšího k zahájení řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Následně stěžovatelka podklady o své činnosti dne 26. 11. 2014 dodala. Správní orgán I. stupně k pozdnímu splnění povinnosti nepřihlédl a rozhodl o odejmutí povolení.

K možnosti uložení pokuty dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti v případě prvního porušení povinnosti nepřistoupil.

[10] Nejvyšší správní soud shledal postup správních orgánů, se kterým se ztotožnil i městský soud, za souladný se zákonem i svou ustálenou judikaturou. Otázkou odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání se soud již podrobně zabýval v rozsudcích 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, na které přílepkově odkázal i městský soud. Z citovaných rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že v případě opakovaného porušení oznamovací povinnosti, kdy agentura práce minimálně dvakrát nedodá řádně a včas zákonem uložené podklady o své činnosti, správní orgán I. stupně bez dalšího odejme povolení ke zprostředkování zaměstnání. Zákonná úprava správním orgánům neumožňuje vůbec aplikovat správní uvážení. Na této povinnosti správního orgánu I. stupně nemůže nic změnit ani dodatečné splnění oznamovací povinnosti agenturou práce. V opačném případě by neměla tato zákoná úprava žádného smyslu.

[11] Z citovaných rozsudků dále 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.“.

[12] Ze zákona pak nevyplývá ani povinnost nejdříve využít možnosti uložení sankce za porušení oznamovací povinnosti, a teprve následně při opakovaném porušení přistoupit k odejmutí povolení. Naopak z výše citovaných rozhodnutí je patrné, 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“. V rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 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. Z daného plyne, že v případě porušení oznamovací povinnosti je možné jednak uložit sankci za správní delikt, vedle toho v případě opakovaného porušení odejmout předmětné povolení. Tyto dva instituty však na sobě nejsou nijak závislé ani se nepodmiňují. Správní orgán I. stupně tak nebyl povinen stěžovatelku jakkoli upozorňovat na její porušení povinnosti před přistoupením k odejmutí jejího povolení ke zprostředkování zaměstnání, nebyl ani povinen dříve, než přistoupil k odejmutí povolení, zahájit řízení o správním deliktu pro porušení oznamovací povinnosti. Nejvyšší správní soud neshledal důvody k odchýlení se od závěrů vyjádřených v citovaných rozsudcích a námitku stěžovatelky o povaze institutu odejmutí povolení shledal nedůvodnou.

pokračování

[13] 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 nyní 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.

[14] K námitce stěžovatelky, že v případě předmětné oznamovací povinnosti se jedná pouze o informace pro statistické účely a jejich včasným nedodáním nedochází ke způsobení jakékoli škody, Nejvyšší správní soud odkazuje na již opakovaně citovaný rozsudek ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41. V něm 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. Námitka stěžovatelky je i v tomto ohledu nedůvodná a na věci nemůže nic zvrátit, stejně jako odkaz na nálezy Ústavního soudu a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2018 - 133, neboť tyto na věc nedopadají.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl 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. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce, avšak jemu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.

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

V Brně dne 19. prosince 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu