



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **PERSO-MB s.r.o.**, se sídlem Zahradní 59, Bezno, zast. Mgr. Janem Oswaldem, advokátem se sídlem Bílkova 132/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2023, čj. MPSV-2023/137786-422/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2024, čj. 3 Ad 12/2023-25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky – generální ředitelství rozhodnutím ze dne 31. 5. 2023, čj. UPCR-2023/5534/15 (prvostupňové rozhodnutí) podle § 63 odst. 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, žalobkyni neudělil povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť v posledních třech letech jí bylo pravomocně odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání (ze dne 16. 1. 2020, čj. UPCR-2019/96113/10) za to, že nesdělila úřadu práce údaje pro statistické účely za kalendářní rok 2019 a 2020 ve smyslu § 59 odst. 2 písm. a) až c) zákona o zaměstnanosti.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v návaznosti na které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že žalobkyni nebylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť neuplynuly tři roky ode dne právní moci rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání ze dne 21. 7. 2021, čj. UPCR-2021/47260/5. V ostatním zůstal výrok prvostupňového rozhodnutí nezměněn.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Mezi účastníky podle něj nebylo sporné, že žalobkyně původně disponovala povoleními jednak dle § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti od 7. 12. 2011 (čj. UPCR-2011/6038/4), a jednak dle § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona od 16. 1. 2020 (čj. UPCR-2019/96113/10). První z uvedených povolení úřad práce žalobkyni odňal (rozhodnutím ze dne 21. 7. 2021, čj. UPCR-2021/47260/5), a to pro opakované nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 citovaného zákona.

[4] Městský soud se ztotožnil se žalobkyní v tom, že v době, kdy o povolení dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti žádala, bylo platné dosavadní povolení dle téhož ustanovení (udělené jí rozhodnutím ze dne 16. 1. 2020, čj. UPCR-2019/96113/10). Toto povolení jí úřad práce neodejmul ani nebylo zrušeno. Povolení zaniklo uplynutím doby tří let dne 3. 2. 2023. Podstatné je, že rozhodnutím úřadu práce ze dne 21. 7. 2021, čj. UPCR-2021/47260/5, bylo žalobkyni odňato povolení dle § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti. Lhůta dle § 63 odst. 5 téhož zákona (ve znění k 30. 6. 2023), tj. uplynutí 3 let ode dne právní moci rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, ke dni podání žádosti žalobkyně dne 17. 1. 2023 neuplynula. To je důvod, proč žalovaný požadované povolení neudělil. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, který dle naposledy zmíněného ustanovení dovedl, že žalobkyni není možné udělit povolení dříve, než uplynou tři roky od právní moci rozhodnutí, jímž došlo k odejmutí povolení z důvodů uvedených v § 63 odst. 2 písm. e) téhož zákona pro opakované nesplnění oznamovací povinnosti. Tímto rozhodnutím o odejmutí povolení je v daném případě rozhodnutí úřadu práce ze dne 21. 7. 2021, čj. UPCR-2021/47260/5. Není rozhodné, že odejmuté povolení bylo uděleno dle § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti a žalobkyně žádala o povolení dle písm. b). Zákon totiž nespojuje důsledky s konkrétní formou odnětí povolení. Nestanoví, že by bylo možné pro nějakou formu povolení vydat v případě, bylo-li v zákonné lhůtě tří let žadateli odňato povolení pro jinou formu. Je proto nerozhodné, o jaké povolení žalobkyně žádala. Rozhodné je, že se tak nesmí stát ve lhůtě tří let od právní moci rozhodnutí o odejmutí povolení. Smyslem zákona je zamezit žadatelům v dalším působení na trhu zaměstnávání, pokud porušili zákonem stanovené povinnosti. Není možné, aby žalobkyni, která již pravomocně prokazatelně porušila oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, bylo vydáno další povolení jen proto, že jej žádá udělit pro jinou formu. Takový postup by byl *contra legem* a právní úprava by tak pozbyla na významu. Žalovaný ani nepřipustně nerozšiřoval sankci aprobovanou zákonem. S postupem žalovaného, který žalobkyni neudělil povolení v daném případě, nelze ani spojovat povinnost žalobkyně ohledně sdělování statistických hlášení své o činnosti tak, jak jí ukládá zákon. Chybí zde příčinná souvislost. Městský soud současně dodal, že důvod předchozího odnětí povolení nebyl předmětem žaloby. Současně z ničeho nelze dovodit, že by žalobkyně měla automaticky nárok na vydání povolení. Soud v daném případě žádný extenzivní či nezákonný výklad žalovaného neshledal. K otázce, zda úřad práce postupoval správně,

pokračování

pokud žalobkyni spolu s odnětím povolení dle § 14 odst. 1 písm. a), c) zákona o zaměstnanosti neodejmul též povolení dle písm. b) téhož ustanovení, pak městský soud uzavřel, že ani to není podstatou projednávané věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Nejprve shrnula průběh řízení před správními orgány i obsah napadeného rozhodnutí městského soudu (citovala jeho bod 19) a poukázala na to, že uvedený výklad je nesprávný a extenzivní. Pokud je cílem právní úpravy odebrat konkrétní povolení ke zprostředkování zaměstnání, kde je povinnost porušena, tedy jednalo se zde o povolení dle § 14 odst. 1. písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti. Pokud správní orgán vydává samostatná povolení na základě samostatných ustanovení zákona, pak je třeba uvedená povolení i způsobilost osoby o ně žádající posuzovat vždy ve vztahu k jednotlivým povolením a oprávněním. To je podle stěžovatelky posilováno i praxí žalovaného. Stěžovatelka má povinnost zasílat i statistiky dle § 14 odst. 1. písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, a to pro každé povolení zvlášť. Tedy je zcela zřejmé, že jednotlivá povolení mají každé svůj režim a (jak naznačuje i praxe správního úřadu) musí být posuzovány samostatně. Pokud by byly závěry městského soudu správné, musely by být shodné i povinnosti ze všech typů povolení ke zprostředkování zaměstnání. To ale nejsou a jsou i různé povinnosti k jednotlivým druhům povolení.

[6] Stěžovatelka u povolení k činnostem dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti nikdy nepochybila. Toto povolení jí nebylo odebráno, a tedy nedopadá na něj omezení dle § 63 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelka je poškozena extenzivním a nezákonným výkladem správních orgánů, se kterým se městský soud ztotožnil a které jí odpírají vydání povolení k činnosti dle § 14 odst. 1. písm. b) zákona o zaměstnanosti. Posouzení městského soudu je ryze formální a stěžovatelka je v důsledku toho trestána dvakrát [při odebrání povolení dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti, kde jí bylo povolení pravomocně odebráno, a znovu při žádosti o vydání povolení dle § 14 odst. 1. písm. b) zákona o zaměstnanosti].

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Z hlediska posuzování nesplnění oznamovací povinnosti poukázal na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41. Zákon o zaměstnanosti v ustanovení o odejmutí povolení nedefinuje, které povolení a pro jakou formu lze odebrat. Všechny výkladové metody svědčí tomu, že je dán důvod pro odejmutí všech platných povolení. Chybný postup úřadu práce (který všechna povolení neodejmul) nemůže být důvodem, aby neaplikoval zákaz vydání povolení. Ustanovení § 63 odst. 5 zákona o zaměstnanosti nerozlišuje, o jaké formy povolení jde. Výklad stěžovatelky je v rozporu se smyslem i účelem daného ustanovení (tedy neumožnit zprostředkování zaměstnání subjektům, které porušují právní předpisy a povinnosti plynoucí z povolení ke zprostředkování zaměstnání). Žalovaný též s odkazem na judikaturu zdůraznil, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání není trestem. Zákon pak ani neobsahuje žádnou speciální (autonomní) úpravu opakované žádosti. I v takovém případě musí být splněny další podmínky stanovené zákonem. Praxi úřadu práce a stěžovatelkou zdůrazňovanou povinnost hlásit statistické údaje vždy jednotlivě k určitým formám povolení považuje žalovaný za právně irelevantní.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se s ohledem na podobu uplatněné kasační argumentace zabýval nejprve tím, zda je kasační stížnost v dané podobě vůbec věcně projednatelná. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost ve své podstatné části není přípustná.

[9] Kasační stížnost lze totiž podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Musí tedy vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči němu dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36, body 10–14). Pro úplnost lze dodat, že obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí krajského soudu napadá, také nejsou přípustné (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59).

[10] Jak již bylo shora uvedeno, v nyní projednávané věci podaná kasační stížnost (shodně jako žaloba) nejprve obsahuje shrnutí předchozího průběhu správního řízení a některých částí argumentace stěžovatelky v tomto řízení (části II. a III. kasační stížnosti). Dále pak stěžovatelka v kasační stížnosti cituje část odůvodnění napadeného rozsudku (část IV. kasační stížnosti), na který teprve navazuje svou vlastní argumentací. I ta je však v drtivé většině identická s argumentací uplatněnou již v žalobě.

[11] V souladu se shora citovanou judikaturou je třeba konstatovat, že smyslem kasačního řízení nemůže být prosté shrnutí již uplatněné argumentace. V nyní projednávané věci navíc nelze kasační argumentaci stěžovatelky vnímat ani jako přípustné setrvání na dříve uplatněných důvodech, na něž by městský soud nedostatečně reagoval. V bodě [19] napadeného rozsudku, na který ostatně odkazuje i sama stěžovatelka, se městský soud jednoznačně vyslovil k tomu, jak je podle něj třeba vykládat § 63 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Zohlednil přitom i zmiňovanou praxi úřadu práce týkající se požadavku na zasílání statistik dle jednotlivých forem povolení. Stěžovatelka však v tomto směru na uvedené argumentaci setrvává i v kasační stížnosti (opětovně toliko namítá, že výklad žalovaného je extenzivní, a znovu zmiňuje i uvedenou praxi úřadu práce). Reakce na jasné závěry městského soudu k předestřeným otázkám však v odůvodnění kasační stížnosti chybí. Takovou kasační argumentaci je proto v návaznosti na shora uvedené nutno považovat za nepřijatelnou.

pokračování

[12] Za (přípustnou) reakci stěžovatelky na závěry napadeného rozsudku a jeho odůvodnění lze pak požadovat pouze tu část kasační stížnosti, v níž stěžovatelka namítá, že v důsledku formálního posouzení (výkladu) ze strany městského soudu byla potrestána dvakrát. Nejvyšší správní soud tedy v návaznosti na to posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných (přípustných) důvodů a zkoumal přitom též, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Ke shora reprodukované (přípustné) části kasační argumentace je nutno vedle již výše citované judikatury týkající se požadavků na projednatelné kasační námitky připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li proto stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, čj. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[14] Namítá-li tedy stěžovatelka, že za pochybení při plnění povinností dle zákona o zaměstnanosti byla potrestána dvakrát [odebrání povolení dle písm. a), c), a neudělení povolení dle písm. b)], lze k tomu v obdobné míře obecnosti uvést tolik, že tato argumentace (směřující zřejmě k zákazu dvojího potrestání) nemůže být důvodná s odkazem na již existující judikaturu. Ta totiž již dospěla k jednoznačnému závěru, podle něhož v případě odejmutí povolení (dle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) nejde o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření žalovaného preventivní povahy, které je přímým důsledkem opakovaného porušení zákonné povinnosti (viz zejména body 21 a násl. shora již odkazovaného rozsudku čj. 10 Ads 38/2016-44). Jak Nejvyšší správní soud v odůvodnění odkazovaného rozsudku mimo jiné též vysvětlil, opačný výklad (tedy že odejmutí povolení je trestem) by vedl k absurdním závěrům (pokud by byl určitý subjekt postižen za korespondující správní delikt, nemohlo by mu již nikdy být odejmuto povolení). Tím spíše pak v nyní projednávané věci nelze za druhé (podle stěžovatelky nepřípustné) potrestání považovat ani neudělení dalšího povolení.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl 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 o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně 30. června 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu