ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a doc. JUDr. Pavla Molka, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **JOHN FOX, s.r.o.**, se sídlem Československé armády 383/5, Hradec Králové, zast. JUDr. Františkem Divíškem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2015, čj. 2015/1618-422/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2017, čj. 31 Ad 4/2016-73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad práce České republiky, Generální ředitelství rozhodnutím ze dne 18. 12. 2014, čj. MPSV-UP/19345/14/ÚPČR/4, odňal žalobkyni (agentuře práce) povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti"), kterého se *„agentura práce dopustila tím, že nesplnila svoji oznamovací povinnost podle ust. 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 31. ledna 2013 nesdělila za kalendářní rok 2012 a následně do 31. ledna 2014 nesdělila za kalendářní rok 2013 Úřadu práce zejména tyto údaje: a) počet volných míst, na které je*

požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a), b) počet jimi umísťovaných 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." a stanovil, že žalobkyně je povinna ukončit zprostředkovatelskou činnost do 3 měsíců ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Hradci Králové v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, podle kterého žalobkyně neunesla důkazní břemeno, neboť neprokázala, že požadované informace za rok 2012 vyplnila a odeslala prostřednictvím webových stránek žalovaného a informace za rok 2013 odeslala prostřednictvím pošty (nikoliv jako doporučené podání). Svědecké výpovědi zaměstnanců žalobkyně považoval krajský soud za nadbytečné. Krajský soud se neztotožnil s argumentací žalobkyně, podle které musí odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání předcházet pravomocné rozhodnutí o spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti; citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41. Výklad koncepce zákona o zaměstnanosti, podle něhož lze jednak potrestat držitele povolení za správní delikt, jednak mu povolení odejmout, zaujal i krajský soud v souzené věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") kasační stížnost.

[4] Stěžovatelka namítla, že ustanovení § 63 odst. 2 písm. f) a ustanovení § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti jsou provázaná. Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti se za správní delikt považuje jakékoliv porušení oznamovací povinnosti podle zákona o zaměstnanosti, tedy i porušení oznamovací povinnosti podle § 59 tohoto zákona. Opačný výklad zastávaný krajským soudem, tedy že mezi citovanými ustanoveními není žádný vzájemný vztah, je v přímém rozporu s textací dotčených zákonných ustanovení a je nesprávný. To, že k odejmutí povolení a k uložení sankce jsou příslušné jiné správní orgány, přitom není rozhodné, správní orgány totiž mají vzájemně spolupracovat (§ 8 odst. 2 s. ř.).

[5] Stěžovatelka označila závěr krajského soudu, podle kterého je odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nápravným opatřením a nikoli trestem/sankcí, za nesprávný a až absurdní. Namítla, že odejmutí povolení nesměřuje k nápravě a je ho potřeba vnímat jako trest/sankci. Ve svém důsledku se přitom jedná o trest/sankci pro agenturu práce ze všech nejcitelnější; zákaz činnosti je považován za trest jak v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, tak v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; mezi odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a trest zákazu činnosti přitom lze vložit rovnítko.

[6] Závěr krajského soudu, podle kterého povolení ke zprostředkování zaměstnání lze odejmout vedle uložení sankce podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, považuje stěžovatelka rovněž za zcela nesprávný. Odkázala na úpravu v trestním zákoníku a v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, umožňující ukládání několika trestů vedle sebe. Podle stěžovatelky i zákon o zaměstnanosti předpokládá uložení několika trestů vedle sebe, aniž by se jednalo o dvojí trestání téhož. Stěžovatelka odkázala též na úpravu tzv. vybodování řidičů a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55; ani tato úprava není považována za dvojí trestání. Rovněž závěr krajského soudu, že se v daném případě nemohou podpůrně uplatnit zásady trestního práva, je nesprávný.

[7] Stěžovatelka poukázala na to, že podmínkou pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je opakované porušení oznamovací povinnosti, tedy recidiva. Recidiva je, analogicky s trestněprávním pojetím, případ, kdy pachatel, který byl dříve pravomocně uznán vinným ze spáchání správního deliktu, spáchá nový správní delikt. O porušení oznamovací povinnosti za rok 2012 či 2013 však nebylo nikdy pravomocně rozhodnuto ani o něm nebylo vedeno správní řízení. Stěžovatelka namítla, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nepochybně muselo předcházet pravomocné rozhodnutí konstatující, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Důvodem je informování stěžovatelky o tom, že k porušení oznamovací povinnosti došlo, nastolení právní jistoty v podobě pravomocného rozhodnutí o správním deliktu a také zabránění tomu, aby bylo ponecháno na předběžné úvaze a posouzení ze strany správních orgánů, zda ke spáchání správního deliktu došlo. Stěžovatelka k posouzení nesplnění oznamovací povinnosti jako předběžné otázky v rámci řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání uvedla, že uvedené by v kombinaci s neaplikováním zásad správního trestání vedlo ke zbavení práv daných výkladovou praxí a mohlo by to vést k libovůli správního orgánu při rozhodování, u koho k odejmutí povolení přistoupí a u koho nikoliv.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že podle výkladu krajského soudu by muselo být povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmuto, byť by bylo ohlášení doručeno třeba jen jeden den po lhůtě. Takový výklad považuje za neudržitelný a nesprávný. Výklad zastávaný stěžovatelkou podporuje i ustanovení § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanovující prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Zanikla-li odpovědnost za správní delikt, nelze ani odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[9] Stěžovatelka poukázala na to, že oznamovací povinnost opětovně splnila ihned po doručení oznámení o zahájení správního řízení. Porušení oznamovací povinnosti tak netrvá a netrvalo ani v době rozhodování správního orgánu; za takové situace nemohlo být povolení odňato, což krajský soud pominul. I kdyby byly splněny zákonné podmínky pro odejmutí povolení, nejednalo se o porušení povinnosti zásadního charakteru; ta byla vzápětí splněna, a proto měly správní orgány postupovat analogicky podle § 46 trestního zákoníku a od odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání upustit.

[10] Krajský soud podle stěžovatelky chybně provedl pouze jazykový výklad, nezohlednil, že v pochybnostech má být veřejnoprávní norma vykládána ve prospěch obviněného (stěžovatelky). Argumentací, kterou stěžovatelka zastává po celé řízení, se

vůbec nezabýval a pouze odkázal na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41. Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný.

[11] Podle stěžovatelky je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný a vnitřně rozporný také proto, že nebyly připuštěny důkazy k prokázání jejích tvrzení; pak nemohl být přijat závěr, že stěžovatelka neunesla důkazní břemeno. Stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 As 44/2009-101, podle kterého navrženou svědeckou výpověď nelze *a priori* hodnotit jako bezcennou a odmítnutí návrhu na provedení důkazu výslechem svědka je porušením práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka má i nadále za to, že správní orgány měly provést veškeré důkazy, které označila. Protože tak neučinily, měl krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

[12] Stěžovatelka opakovaně poukázala na to, že podkladem pro rozhodnutí správních orgánů byla mimo jiné tzv. evidence elektronických hlášení agentur práce. Tato evidence nebyla před vydáním rozhodnutí (resp. v době, kdy se stěžovatelka mohla se spisem seznámit) obsahem správního spisu a stěžovatelka nemohla vědět, co je jejím obsahem, byť se na ni správní orgány odvolávaly. Stěžovatelka se nemohla s tímto podkladem seznámit, zjistit, zda a jakým způsobem je evidence vedena, jaké údaje jsou v ní skutečně obsaženy, a v návaznosti na to podat příslušné vyjádření; v této souvislosti odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II ÚS 329/04. Stěžovatelka namítla, že při zjišťování skutkového stavu byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, krajský soud měl proto správní rozhodnutí zrušit. Krajský soud se ale uvedeným nezabýval, jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[13] Stěžovatelka uplatnila návrh na postoupení otázky, týkající se vztahu § 63 odst. 2 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, a otázky, zda je odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání trestem či pouhým nápravným opatřením, k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu; to proto, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41, dospěl k nesprávnému právnímu posouzení věci.

[14] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v souzeném případě není možný dvojí výklad veřejnoprávní normy, neboť o významu a výkladu ustanovení § 63 odst. 2 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti není pochyb. Podle žalovaného nelze výkladem citovaných ustanovení dospět k závěru, podle kterého je postup podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti podmíněn předchozí aplikací § 140 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nelze považovat za uložení správního trestu či sankce; jde o specifické dohledové opatření preventivní povahy, které je přímým důsledkem porušení zákonné povinnosti. Protože se u odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nejedná o správní trestání, nelze podpůrně užít zásad trestního práva. Názor stěžovatelky, podle kterého je rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podmíněno existencí pravomocných rozhodnutí, v nichž bylo porušení oznamovací povinnosti konstatováno, nemá oporu

v zákoně. Nesplnění oznamovací povinnosti nelze bagatelizovat, tato povinnost vychází z Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 o soukromých agenturách práce. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41.

[16] Ke skutkovému stavu žalovaný uvedl, že stěžovatelka neprokázala splnění oznamovací povinnost za roky 2012 a 2013 v zákonné lhůtě. Termín stanovený v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti má hmotněprávní charakter a po jeho marném uplynutí nelze zákonem stanovenou povinnost splnit, popř. dodatečným prohlášením porušení této povinnosti zhojit. Splněním povinnosti podle citovaného ustanovení se rozumí učinění úkonu řádně a včas, což se v souzeném případě nestalo; k dodatečnému splnění nelze přihlédnout. Stěžovatelka neunesla důkazní břemeno, neprokázala, že vytýkanou povinnost v zákonné lhůtě splnila. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 As 44/2009-101, nelze přijmout, protože se vztahuje na správní řízení ve věci přestupku. K námitce o neprovedení výslechu svědků se žalovaný vyjádřil již v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatelka své tvrzení o odeslání příslušných přehledů podepřela pouze kopií formulářů bez dokladu o doručení a kopií printscreenu vlastností vytvořeného dokumentu; uvedené nelze akceptovat jako podklad prokazující splnění oznamovací povinnosti. Zákon hovoří o povinnosti sdělit vybrané informace; jaké prostředky a formu k tomu agentury práce využijí, je plně v jejich dispozici, musí si však být vědomy, že jsou povinny toto sdělení prokázat.

[17] Stěžovatelka měla možnost se v rámci správního řízení k vytýkanému nesplnění povinnosti vyjádřit a doložit její splnění, což neučinila. Soupis všech dodaných přehledů o činnosti stěžovatelky ze dne 10. 10. 2014 byl od počátku součástí správního spisu. Žalovaný nesouhlasí s tím, že stěžovatelka neví a ani nemůže vědět, co je obsahem elektronické evidence hlášení, neboť to byla právě stěžovatelka, kdo přehled o činnosti prostřednictvím elektronické aplikace Integrovaného portálu žalovaného (podle jejího tvrzení) nahlásila, měla by tak mít přihlašovací údaje umožňující správu jí vložených přehledů, tj. přístup do evidence. Žalovaný poukázal na to, že stěžovatelka oznamovací povinnost nesplnila ani za rok 2011. Rozsudek krajského soudu není podle žalovaného nepřezkoumatelný.

[18] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasačních stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala ke zrušení napadeného rozsudku. Ve své ustálené judikatuře mnohokráte Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc

podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[21] Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozsudku nebyl splněn některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav. Právní hodnocení i závěr sice převzal z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41, na který také odkázal; zároveň však uvedl, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku řešil obdobnou argumentaci jako krajský soud v nyní souzené věci. Není pravda, že se krajský soud nezabýval žalobní argumentací, pouze zcela legitimně využil toho, že se skutkově obdobnou věcí i obdobnou žalobní argumentací již dříve zabýval Nejvyšší správní soud.
Skutečnost, že se krajský soud ztotožnil s již dříve judikovanými závěry Nejvyššího správního soudu, sama o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozsudku nezakládá.

[22] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu podle stěžovatelky spočívá také v tom, že krajský soud opomenul vypořádat žalobní námitku, týkající se ve správním spise chybějící evidence hlášení agentur práce. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že opomenutí včas uplatněné žalobní námitky může zapříčinit nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010-60); zároveň ale krajský soud nemá povinnost vypořádat se s každou dílčí žalobní námitkou, pokud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* Odůvodnění krajského soudu, týkající se vedení správního řízení, podle Nejvyššího správního soudu tvoří koherentní celek a zřetelně z něj vyplývá, z jakého důvodu se krajský soud přiklonil k jím zastávanému výkladu. Nejvyšší správní soud shledal naříkaný rozsudek přezkoumatelným.

[23] V souzeném případě stěžovatelka zpochybnila jak zjištěný skutkový stav, tak právní posouzení věci správními orgány a následně soudem. Nejvyšší správní soud se prvně zabýval správností skutkových zjištění.

[24] Stěžovatelka již před krajským soudem brojila proti provedenému dokazování, konkrétně proti tomu, že žalovaný neprovedl důkaz svědeckou výpovědí tří zaměstnanců stěžovatelky. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v závěru o nadbytečnosti provedení těchto důkazů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 As 44/2009-101, kterým argumentuje jak stěžovatelka v kasační stížnosti, tak žalovaný v napadeném rozhodnutí, uvedl, že *„[p]rovedení důkazů navržených účastníky řízení pak správní orgán může odmítnout (...) v případě, že zjištění skutkového stavu má takové kvality, že o skutkovém stavu již neexistují žádné důvodné pochybnosti a případné další dokazování by již jen mohlo potvrdit okolnosti osvědčené předchozím dokazováním a bylo by tak již nadbytečné. Pojem ‚důvodné pochybnosti‘ je pak potřeba vykládat tak, že tyto pohybnosti nejen že již neexistují na straně správního orgánu, ale že správní orgán vzal v úvahu možné zpochybnění jím zjištěného skutkového stavu ze strany účastníků řízení, tj. vypořádal se rovněž s jejich připomínkami a*

námitkami a přihlédl ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo, jak požaduje také § 50 odst. 4 správního řádu."

[25] Základním důvodem, proč žalovaný souhlasil s procesním postupem správního orgánu prvního stupně a proč shodně s ním neměl za potřebné vyslýchat stěžovatelkou navržené svědky, nebyly jeho pochybnosti o pravdivosti takovýchto (případně provedených) svědeckých výpovědí, ale jím řádně a dostatečně podrobně vyložený názor, podle něhož by tyto výpovědi byly pro jeho rozhodnutí bezvýznamné (srov. str. 6 a 7 rozhodnutí žalovaného). Z týchž důvodů také krajský soud, rovněž s dostatečným odůvodněním (srov. str. 9 napadeného rozsudku), žalobní námitku, vytýkající v tomto směru procesní pochybení žalovaného, neshledal opodstatněnou.

[26] Jen na okraj učiněná poznámka žalovaného rozvíjející v jeho rozhodnutí úvahu o nepotřebnosti výslechu navržených svědků a vyjadřující *„pochybnosti o pravdivosti výpovědi takových osob*", rozhodně nebyla tím důvodem, pro který správní orgány obou stupňů tyto osoby nevyslechly, a již vůbec nebyla důvodem, pro který krajský soud jejich postup aproboval.

[27] Doplnit k tomu lze, že krajský soud správně připomenul, že lhůta pro splnění oznamovací povinnosti stanovená v ustanovení § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti má hmotněprávní charakter. Splnění oznamovací povinnosti v zákonem předepsané době by koneckonců již proto nebylo způsobilé prokázat jakékoliv svědectví potvrzující, že oznámení bylo elektronicky či obyčejnou poštou Generálnímu ředitelství Úřadu práce odesláno.

[28] Naopak pro posouzení věci bylo podstatné, zda stěžovatelka prokázala, že včas řádné oznámení podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti učinila. Žalovaný i správní orgán prvního stupně, vycházejíce z obsahu spisu, dospěli k závěru, že nikoliv, a to poté, kdy na základě stěžovatelčina tvrzení zpochybňujícího obsah správního spisu bylo již ve správním řízení zkontrolováno, zda toto zpochybnění lze dotvrdit. Žalovaný pak řádně vysvětlil v důvodech svého rozhodnutí, proč nemá žádné důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, tedy o tom, že odvolatel (stěžovatelka) svou oznamovací povinnost nesplnil.

[29] Je pravda, že krajský soud explicitně nevypořádal žalobní námitku uvedenou v odstavci 22 žaloby.

[30] Toto dílčí pochybení krajského soudu nečiní však jeho rozsudek nepřezkoumatelným a nezakládá důvod pro jeho kasaci. To především proto, že z obsahu odůvodnění rozsudku je bez pochybností zjevné, proč krajský soud považoval závěry žalovaného o nesplnění stěžovatelčiny oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za správné, a to i ve vztahu k uvedené žalobní námitce.

[31] Také Nejvyšší správní soud neshledává za opodstatněnou kasační námitku, dle které byla stěžovatelčina práva zkrácena tím, že neměla možnost seznámit se s tzv. evidencí elektronických hlášení agentur práce. To proto, že uvedenou evidenci zjevně nelze považovat – jak stěžovatelka opačně sugeruje – za „podklad rozhodnutí".

[32] Je samozřejmé, že v rámci své správní činnosti musí příslušné správní úřady vést o této své činnosti řádnou evidenci. Z takovéto evidence lze následně ověřovat, zda a kým byla ta či ona povinnost (zde povinnost agentury práce dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti) splněna, kdy se tak stalo a zda bylo toto splnění řádné. Stejně tak je ale samozřejmé, že co se nestalo, evidováno být nemůže. A co již z tohoto důvodu nemůže být evidováno, nemůže se ani stát předmětem dokazování a tím ani podkladem pro rozhodnutí.

[33] Jinou kasační námitku proti závěru krajského soudu, podle kterého stěžovatelka neprokázala doručení oznámení zákonem vymezených informací, stěžovatelka v kasační stížnosti neuplatnila. Nejvyšší správní soud proto při dalším posouzení věci vycházel z toho, že stěžovatelka předepsané údaje v zákonných lhůtách opakovaně nepředložila.

[34] Věcně je v souzené věci klíčovým právní posouzení vztahu mezi § 63 odst. 2 písm. f) [v nyní účinném znění § 63 odst. 2 písm. e)] a § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Podle stěžovatelky jsou tato ustanovení provázaná; podmínkou pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání proto je předchozí pravomocné rozhodnutí o spáchání správního deliktu. Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je podle stěžovatelky sankcí.

[35] Podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 28. 7. 2017 *Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže f) právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59.*

[36] 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.*

[37] Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti *[p]rávnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se správního deliktu dopustí tím, že d) nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou.*

[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.

[39] Stěžovatelka namítla, že nápravné opatření spočívá v uložení povinností k nápravě konkrétního nezákonného stavu. Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání ale k žádné nápravě nesměřuje, jde o sankci. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud ani Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neuvedly, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je nápravným opatřením ve smyslu obecného nápravného prostředku; odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání kvalifikovaly jako specifické dohledové opatření.

[40] Teorie správního práva vymezuje správní dozor jako „*činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.*“ Nápravné prostředky dozoru lze členit na obecné nápravné prostředky a specifické nápravné prostředky. „*Obecnými nápravnými prostředky jsou především právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě (...) Dalším obecným nápravným prostředkem je právo udílet obsahově konkrétní závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků. (...) Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění. Může jimi být dále uložení povinnosti náhradního plnění, které má v zásadě reparační nebo kompenzační charakter – napomáhá odstranit újmu, kterou dozorovaný způsobil zájmu chráněnému výkonem dozoru. Jiným specifickým nápravným prostředkem dozoru je náhradní splnění povinnosti za dozorovaného, které se provádí na jeho náklady.*“ Dozorčí orgány jsou rovněž oprávněny „*ukládat v návaznosti na výkon správního dozoru sankce za správní delikty. (...) Uplatnění nápravného prostředku nebrání uložení sankce a naopak.*“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 283-296).

[41] Stěžovatelce lze dát zapravdu v tom, že účelem nápravného opatření je náprava nezákonného stavu; jedná se o obecný nápravný prostředek. Pro souzený případ to však význam nemá, neboť správní orgány ani krajský soud nepovažovaly odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání za nápravné opatření (obecný nápravný prostředek), nýbrž za specifický nápravný prostředek (specifické dohledové opatření), který není správní sankcí. Proti tomuto závěru stěžovatelka žádné kasační námitky nevznesla. Nejvyšší správní soud proto setrvává na svém právním názoru vyjádřeném ve shora citovaném rozsudku.

[42] Pokuta, kterou lze uložit, dopustí-li se právnická nebo podnikající fyzická osoba správního deliktu podle § 140 odst. 4 písm. d) zákona o zaměstnanosti, je výrazem sankční pravomoci správního orgánu.

[43] Sankční pravomoc může správní orgán vykonávat vedle pravomoci ukládat nápravné prostředky. K současnému uložení nápravného prostředku a pokuty již Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 12. 1995, čj. 6 A 216/93-34, judikoval: „*Zahájení řízení o uložení opatření k odstranění protiprávního stavu a o vyslovení zákazu provozu zařízení ke zneškodňování odpadů příslušným okresním úřadem (§ 9 odst. 2 zák. č. 238/1991 Sb. a § 7 odst. 2 a 5 zákona ČNR č. 311/1991 Sb.) nebrání ve smyslu ustanovení § 12 zák. ČNR č. 311/1991 Sb. uložení pokuty Českou inspekcí životního prostředí podle § 11 zákona*

č. 238/1991 Sb., byť účastníkem obou těchto řízení je stejný subjekt a obě věci spolu vzájemně souvisí." V souzeném případě byla pravomoc uložit pokutu za správní delikt (sankční pravomoc) svěřena Státnímu úřadu inspekce práce a oblastním inspektorátům práce; pravomoc odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání (pravomoc ukládat nápravné prostředky) byla svěřena generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky.

[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.

[45] Krajský soud výslovně uvedl, že zastává názor, podle kterého zákon o zaměstnanosti *„umožňuje jednak potrestat držitele oprávnění za správní delikt, jednak odejmout povolení v důsledku porušení oznamovací povinnosti.*" Kasační námitka, znějící: *„Závěr krajského soudu, že povolení ke zprostředkování zaměstnání nelze odejmout vedle uložení sankce ve smyslu § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, považuje stěžovatel rovněž za zcela nesprávný.*", je z důvodů shora vysvětlených neopodstatněná.

[46] Stěžovatelka je názoru, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání muselo předcházet pravomocné rozhodnutí o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Opakované porušení oznamovací povinnosti, jež je podmínkou pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, označuje za recidivu, tj. v trestněprávním pojetí případ, kdy se pachatel dopustí trestného činu, ačkoli již byl dříve pro trestný čin pravomocně odsouzen.

[47] Nejvyšší správní soud již výše vymezil rozdíl mezi pravomocí správního orgánu uložit správní sankci a pravomocí uložit nápravný prostředek. Přiměřené použití pravidel a principů trestního práva se týká pouze posuzování správních deliktů. Kategorie správních deliktů je totiž kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto je třeba trvat na jednotě trestání za trestné činy a správní delikty (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014-39, a judikaturu v něm citovanou). Stěžovatelčina argumentace pravidly a principy trestního práva tak není v nyní souzené věci přiléhavá, neboť stěžovatelka nebyla potrestána za správní delikt, ale bylo jí odňato oprávnění; v souzené věci jí byl uložen specifický nápravný prostředek. Ze stejného důvodu je nedůvodná kasační námitka týkající se lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikty.

[48] Co se týče kasačních námitek, podle kterých i) nebyl úmysl zákonodárce takový, jak jej vykládá krajský soud a ii) nejednalo se o zásadní porušení povinnosti, které iii) nadto bylo napraveno, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než odkázat 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.

[49] Nejvyšší správní soud nedospěl při svém rozhodování v nyní souzené věci k právnímu názoru, který by byl odlišný od právního názoru již vyjádřeného v stěžovatelkou kritizovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nebyl proto důvod k postupu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] Pro uvedené Nejvyšší správní soud nedůvodnou kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.).

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. srpna 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu