



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

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

žalobce

**Work Service Czech s.r.o,**  
se sídlem Anglická 140/20, 120 00 Praha 2,

zastoupený: Mgr. Radanou Bužkovou, advokátkou  
se sídlem Údolní 406/48, 602 00 Brno

proti

žalovanému

**Státní úřad inspekce práce,**  
se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 7. 2016, č. j. 8537/1.30/15-6,

**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, který vykonává činnost agentury práce, byl Oblastním inspektorátem práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) rozhodnutím ze dne 19. 5. 2016, č. j. 2295/10.30/15-13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznán vinným ze spáchání dvou správních deliktů, a sice správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, tím, že jeho dohoda s uživatelem AAA AUTO a.s. uzavřená dne 2. 1. 2013 v měsících únor 2013 až srpen 2013 neobsahovala jména, příjmení, státní občanství, datum a místo narození a bydliště dočasně přidělených zaměstnanců, druh práce, kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat, včetně požadavků na odbornou, popřípadě zdravotní způsobilost nezbytnou pro tento druh práce, dále určení doby, po kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat práci u uživatele, místo výkonu práce, den nástupu dočasně přiděleného zaměstnance k výkonu práce u uživatele, informace o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách zaměstnance uživatele, který vykonává nebo by vykonával stejnou práci jako dočasně přidělený zaměstnanec, s přihlédnutím ke kvalifikaci a délce odborné praxe; dále že v měsících září 2013 až únor 2014 neobsahovala informace o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách zaměstnance uživatele, který vykonává nebo by vykonával stejnou práci jako dočasně přidělený zaměstnanec; dále že v měsíci září 2013 neobsahovala místo výkonu práce.
2. Dále byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, tím, že písemně neinformoval příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce o nástupu občana EU – st. příslušníka Slovenské republiky uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti, u něhož se nevyžaduje povolení k zaměstnání.
3. Za uvedené správní delikty byla žalobci v souladu s § 33a odst. 2 zákona o inspekci práce uložena pokuta ve výši 6 000 Kč; rovněž mu bylo uloženo zaplatit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
4. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 11. 7. 2016, č. j. 8537/1.30/15-6, (dále jen „napadené rozhodnutí“) prvostupňové rozhodnutí zčásti změnil, když zrušil tu část výroku, kterou byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu spočívajícího v té části skutku, které se vztahuje k měsícům únor 2013 až červenec 2013 (viz výše); pro tuto část skutku řízení zastavil (výrok I.); důvodem byla prekluze odpovědnosti žalobce. Ve zbytku výrok o vině potvrdil (výroky II. a III.). Žalovaný rovněž snížil pokutu uloženou žalobci, a to na 4 000 Kč (výrok IV.) a potvrdil výrok o náhradě nákladů správního řízení (výrok V.).
5. S tímto rozhodnutím se žalobce nespokojil a podal proti němu dne 12. 9. 2016 u Krajského soudu v Ostravě žalobu podle § 65 s. ř. s. Krajský soud v Ostravě následně věc usnesením ze dne 7. 12. 2016, č. j. 22 Ad 18/2016-27, postoupil k posouzení a rozhodnutí Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Příslušnost městského soudu potvrdil i Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 26. 1. 2017, č. j. Nad 41/2017-38, kterým označil nesouhlas městského soudu s postoupením věci, vyjádřený v souladu s § 7 odst. 6 s. ř. s., za nedůvodný.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

## II.

## Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Žalobce rekapituluje, že naplnění správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce bylo shledáno v tom, že rámcová dohoda mezi žalobcem a uživatelem, společností AAA AUTO a.s., uzavřená dne 2. 1. 2013, kterou označuje jako „rámcovou smlouvu“, neobsahovala náležitosti stanovené v § 308 odst. 1 písm. a) až f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
7. Žalobce uvádí, že z čl. II rámcové smlouvy vyplývá, že náležitosti vyžadované § 308 zákoníku práce budou stranami uvedeny v následných oboustranně potvrzených dokumentech, neboť v době uzavření rámcové smlouvy nebyla ještě mezi stranami uzavřena konkrétní dohoda o dočasném přidělení zaměstnance. Podstatou rámcové smlouvy je to, že až následnými právními úkony dojde k završení celého procesu; rámcovou smlouvou strany sjednaly pouze obecná pravidla spolupráce platná pro všechny následně uzavřené konkrétní smlouvy.
8. Náležitosti požadované § 308 zákoníku práce žalobce a uživatel následně vtělili do jednotlivých dodatků rámcové smlouvy, tak jak byli v jednotlivých měsících průběžně k uživateli přidělováni zaměstnanci žalobce; seznam přidělovaných zaměstnanců byl každý měsíc jiný, stejně jako místo výkonu práce či doba přidělení. Žalobce ve správním řízení prokázal, že následné jednotlivé dohody, resp. dodatky k rámcové smlouvě, byly uzavřeny v souladu s § 308 zákoníku práce.
9. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti žalobce uvádí, že příslušnou pobočku Úřadu práce o nástupu dotyčného zaměstnance informoval, což navrhoval prokázat svědeckou výpovědí. Tento důkaz ovšem nebyl proveden. Zákon (§ 87 zákona o zaměstnanosti) nepřenáší na žalobce odpovědnost za doručení dané informace, ale toliko za její odeslání; podle žalobce postačuje, pokud prokáže, že informaci odeslal. I pokud by soud této námitce nepřítakal, tak by měl (ve vztahu k uložené sankci) zohlednit tu skutečnost, že za daných okolností u jednání žalobce chybí byť minimální stupeň společenské nebezpečnosti.
10. Dne 27. 10. 2016 bylo soudu doručeno vyjádření žalovaného k žalobě. V něm k žalobním námitkám uvádí následující:
11. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce uvádí, že žalobce napravoval nedostatek písemné formy dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, resp. její části obsahující podstatné náležitosti, a to vždy ke konci příslušného měsíce. V daném případě nelze vystačit s ústně uzavíranými dohodami; ust. § 308 odst. 2 zákoníku práce vyžaduje u takovýchto dohod písemnou formu. Žalobce uzavíral s uživatelem dodatky k rámcové smlouvě na začátku každého měsíce ústně, přičemž písemně byly dodatky uzavírány až na konci měsíce; v průběhu měsíce tak dohoda o dočasném přidělení trpěla nedostatkem formy (tato vada byla na konci měsíce vždy konvalidována). Zákon ale – s přihlédnutím k § 307a zákoníku práce – vyžaduje, aby agenturní zaměstnanci vykonávali u uživatele práci právě na základě písemně uzavřené dohody (§ 308 odst. 2 zákoníku práce), která má mít zákonem definované náležitosti (§ 308 odst. 1 zákoníku práce).
12. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti uvádí, že je to žalobce, kdo odpovídá za řádné splnění povinnosti stanovené zákonem, nemůže se

tedy odvolávat na pochybení poskytovatele poštovních služeb. Navrhovaný výsledek by na tomto závěru nemohl nic změnit, a proto ho žalovaná neprováděla. Nadto uvádí, že vzhledem k uplatnění zásady absorpce nemělo spáchání tohoto správního deliktu zásadní vliv na výši pokuty (jednalo se pouze o přitěžující okolnost).

### III.

#### Posouzení žaloby

13. Městský soud v Praze (dále také jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce ani žalovaný se ve lhůtě stanovené soudem k tomuto postupu nevyjádřili, ani soud neneviduje jiné jejich prohlášení.
14. Ačkoliv žalobce formuluje petit žaloby tak, že navrhuje zrušit celé napadené rozhodnutí, z obsahu žaloby je zřejmé, že přímo brojí toliko proti jeho výrokům II. a III., nepřímě potom proti výrokům IV a V. Právě zákonností těchto výroků napadeného rozhodnutí se tudíž městský soud bude zabývat.
15. Žaloba není důvodná.
16. Městský soud se nejprve zabýval žalobní námitkou vztahující se k správnímu deliktu podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce.
17. Podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 28. 7. 2017, *[p]rávnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku agenturního zaměstnávání tím, že poruší povinnost stanovenou v § 308 nebo 309 zákoníku práce.*
18. Podle § 308 odst. 1 zákoníku práce, *[d]ohoda agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce musí obsahovat*
  - a) *jméno, popřípadě jména, příjmení, popřípadě rodné příjmení, státní občanství, datum a místo narození a bydliště dočasně přiděleného zaměstnance,*
  - b) *druh práce, kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat, včetně požadavků na odbornou, popřípadě zdravotní způsobilost nezbytnou pro tento druh práce,*
  - c) *určení doby, po kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat práci u uživatele,*
  - d) *místo výkonu práce,*
  - e) *den nástupu dočasně přiděleného zaměstnance k výkonu práce u uživatele,*
  - f) *informace o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách zaměstnance uživatele, který vykonává nebo by vykonával stejnou práci jako dočasně přidělený zaměstnanec, s přihlédnutím ke kvalifikaci a délce odborné praxe (dále jen „srovnatelný zaměstnanec“),*
  - g) *podmínky, za nichž může být dočasné přidělení zaměstnancem nebo uživatelem ukončeno před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno; není však možné sjednat podmínky pro ukončení doby dočasného přidělení před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno pouze ve prospěch uživatele,*
  - h) *číslo a datum vydání rozhodnutí, kterým bylo agentuře práce vydáno povolení ke*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

*zprostředkování zaměstnání.*

19. Podle § 308 odst. 2 zákoníku práce, *[d]ohoda agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce musí být uzavřena písemně.*
20. Podle § 307a zákoníku práce, *[z]a závislou práci podle § 2 se považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.*
21. Městský soud na prvním místě konstatuje, že vznesená námitka je mimoběžná s obsahem napadeného i prvostupňového rozhodnutí, na což případně upozornil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Argumentace žalobce je zaměřena tím směrem, že z logiky věci nemohly být všechny náležitosti, které pro dohodu o dočasném přidělení zaměstnance stanoví § 308 odst. 1 zákoníku práce, zaneseny již v rámcové smlouvě z 2. 1. 2013, neboť ta představovala toliko rámec pro následně uzavírané dohody o dočasném přidělení (formou dodatků rámcové smlouvy). S touto argumentací se soud sice ztotožňuje, nicméně nemůže přehlédnout, že zde žalobce správním orgánům vytýká pochybení, kterého se ve skutečnosti nedopustily.
22. Již oblastní inspektorát v prvostupňovém rozhodnutí totiž neposuzoval obsah rámcové smlouvy z 2. 1. 2013 izolovaně, ale ve světle jejích jednotlivých dodatků, které (v kombinaci s rámcovou smlouvou) představují konkrétní dohody o dočasném přidělení. Oblastní inspektorát se potom vyjadřuje i ke konkrétním nedostatkům těchto dodatků (viz např. str. 9 či str. 11 prvostupňového rozhodnutí). Dále oblastní inspektorát považoval za zásadní, že dodatky k rámcové smlouvě za měsíce únor 2013 až srpen 2013 byly vyhotoveny vždy až k poslednímu dni příslušného kalendářního měsíce, tedy až *ex post* (viz str. 9 či str. 13 prvostupňového rozhodnutí). Tuto okolnost konečně potvrdil sám žalobce např. v námitkách proti protokolu o kontrole ze dne 16. 5. 2014 (dokument založen ve správním spisu), ve kterém uvedl: „Mezi WSC a uživatelem byly náležitosti stanovené v § 308 odst. 1 písm. a) až e) dohodnuty vždy před nástupem konkrétního zaměstnance k uživateli. Skutečností je, že dohoda ohledně těchto náležitostí byla ústní a písemně byla stvrzena až ke konci kalendářního měsíce. Důvody pro tento postup byly zcela administrativního charakteru. Mezi WSC a uživatelem však shoda ohledně daných náležitostí (tzn. který zaměstnanec na jaký druh práce a pro jaké období nastoupí) byla dána vždy nejpozději v den, kdy daný zaměstnanec byl k dané práci u uživatele ze strany WSC přidělen.“
23. Oblastní inspektorát měl tedy za to, že v případě, že dodatek k rámcové smlouvě nebyl v době dočasného přidělení sepsán písemně, tak nemohl vyhovět požadavkům stanovených v § 308 odst. 1 zákoníku práce, neboť pro něj podle § 308 odst. 2 byla vyžadována písemná forma. Oblastní inspektorát k tomu dále dodal (str. 13 prvostupňového rozhodnutí), že ani dodatečná náprava „nemá vliv na závěry správního orgánu. V daném případě, zvláště u natolik významné okolnosti jako je dočasné přidělení zaměstnance k uživateli, nelze vystačit s ústně uzavíranými dohodami. Právě pro zajištění určitosti a přehlednosti, a tedy i kontroly takovýchto vztahů, vyžaduje zákoník práce, aby dohody mezi agenturami práce a uživateli byly uzavírány písemně.“ Rovněž argumentoval tím, že uvedená povinnost je mimo jiné

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

stanovena na ochranu práv přidělovaných zaměstnanců (str. 9 prvostupňového rozhodnutí): „Nedodržení těchto povinností může mít za následek obrožení postavení dočasně přidělovaného zaměstnance, vytvoření právní nejistoty v oblasti jeho práv. Postup v rozporu s vytýkaným ustanovením může dále znamenat újmu na právech a nárocích zaměstnance agentury práce, vyplývajících z pracovněprávních vztahů, nebo vytvoření nežádoucí nerovnosti v pracovních a mzdových podmínkách v porovnání se srovnatelnými zaměstnanci uživatele.“

24. Oblastní inspektorát v této souvislosti odmítl poukaz žalobce na § 20 zákoníku práce, který podle něj slouží toliko k nápravě nedodržení zákonem stanovené formy právního úkonu a zahlázení případné sankce neplatnosti ve vztahu k řešení soukromoprávní situace smluvních stran. Dodatečné napravení nedostatku formy (a v důsledku tedy až dodatečné doplnění všech obsahových náležitostí dohody o dočasném přidělení podle § 308 odst. 1 zákoníku práce) ale nemá vliv na vznik odpovědnosti za správní delikt (str. 13 prvostupňového rozhodnutí). Tento závěr potvrdil i žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 8).
25. Městský soud se s citovanými závěry oblastního inspektorátu plně ztotožňuje. Pokud § 307a zákoníku práce stanoví, že závislou prací se rozumí i ta situace, kdy agentura práce dočasně přidělí svého zaměstnance k uživateli na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance, potom z tohoto ustanovení nepřímou vyplývá (zcela explicitně potom z § 66 zákona o zaměstnanosti), že taková dohoda musí být uzavřena (existovat) nejpozději v okamžik, ke kterému je zaměstnanec k uživateli dočasně přidělen. V opačném případě by jeho dočasné přidělení nemělo v daný okamžik zákonem požadovaný právní základ.
26. Jestliže potom § 308 stanoví pro tuto dohodu určité obsahové náležitosti a také písemnou formu, potom je zřejmé, že tyto náležitosti (zachycené v náležité formě) musí dohoda mít již v době, kdy je zaměstnanec u uživatele dočasně přidělen. Zcela případný je v této souvislosti odkaz oblastního inspektorátu na ochranu práv zaměstnance agentury práce; je totiž nepřijatelné, aby okolnosti, které mohou mít vliv na právní postavení přidělovaného zaměstnance, byly konkretizovány až *ex post*. Ústně uzavřené dohody potom zákoník práce, zde konkrétně v § 308 odst. 2, nepovažuje za dostatečné z hlediska ochrany práv zaměstnance. Dodatečné písemné „stvzení“ tvrzené dřívější ústní dohody nemá na posouzení odpovědnosti za správní delikt podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce vliv.
27. Městský soud se tudíž ztotožnil s žalovaným a uvedenou žalobní námitku posoudil jako nedůvodnou.
28. Dále se městský soud zabýval žalobní námitkou vztahující se k správnímu deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
29. Podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6. 2017, [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.
30. Podle § 87 věta první zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 23. 6. 2014, [n]astoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až r), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, jsou zaměstnavatel nebo právnícká nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně

*informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce.*

31. Právní otázka, na kterou žalobce svou žalobní námitkou upozorňuje (a která je mezi ním a žalovaným sporná), je, jak interpretovat § 87 zákona o zaměstnanosti, který stanoví povinnost písemně informovat krajskou pobočku Úřadu práce o nástupu do zaměstnání mimo jiné občana Evropské unie. Žalobce je toho názoru, že postačí, pokud prokáže, že písemnost s touto informací odeslal poštou (skutečnost, že poskytovatel poštovních služeb písemnost nedoručil, nemůže jít k jeho tíži); žalovaný je naopak toho názoru, že žalobce byl povinen zajistit doručení informace příslušné krajské pobočce Úřadu práce, přičemž se této své povinnosti nemůže zbavit poukazem na pochybení poskytovatele poštovních služeb.
32. Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného a uvedenou právní otázku posoudil následovně:
33. Uvedené ustanovení stanoví žalobci povinnost informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce; účelem této informační povinnosti je, aby se Úřad práce o oznamované skutečnosti dozvěděl a mohl na jejím základě realizovat svou dohledovou a kontrolní činnost. Důvodová zpráva k § 87 zákona o zaměstnanosti tuto tezi podporuje, když uvádí následující: *„Toto ustanovení oproti stávající právní úpravě časově posouvá informační povinnosti ke dni nástupu cizince do zaměstnání. V současné době je plnění oznamovací povinnosti následné a úřad práce tak nemůže posoudit oprávnění zaměstnávání cizince v tomto zjednodušeném režimu.“*
34. Vzhledem k tomu, že se jedná o povinnost, která je uložena žalobci a vzhledem k účelu, k jakému uvedená povinnost slouží, je to právě on, kdo nese plnou odpovědnost za její náležité splnění. Jeho odpovědností je tedy i to, jaký způsob doručení požadovaného oznámení zvolí. Zákon způsob předání uvedeného oznámení Úřadu práce nijak nespecifikuje, žalobce tak mohl volit z relativně pestré palety způsobů doručení, ne každý způsob mu přitom může poskytnout jistotu o tom, že oznámení Úřadu práce skutečně doručeno bude.
35. Žalobce, jak vyplývá např. z e-mailové komunikace mezi jeho odpovědným zaměstnancem a inspektorkou oblastního inspektorátu, která proběhla v rámci kontroly zahájené dne 24. 2. 2014, zaslal předmětné oznámení obyčejnou poštovní zásilkou. Odpovědný zaměstnanec žalobce v e-mailu ze dne 29. 4. 2014 (dokument č. 20 kontrolního spisu) uvádí, že *„dle interní evidence knihy pošty byla informační karta zaslána obyčejnou poštovní zásilkou. Zaměstnání cizinců oznamujeme všem úřadům práce v rámci celé ČR prostřednictvím zasílané informační karty vždy před nástupem zaměstnanců k výkonu práce.“* V námitkách k protokolu o kontrole ze dne 16. 5. 2014 (dokument založen ve správním spisu) potom doplňuje: *„Společnost WSC danou povinnost dle § 87 plní rutinně, jde v podstatě o každodenní záležitost. Rozsáhlost dané agendy přitom společnost WSC nutí za účelem snižování administrativních nákladů danou informační povinnost plnit co možná nejehospodárněji, a proto dané oznámení zasílá vždy pouze obyčejnou poštou. O každém oznámení (odeslání informace) je nicméně učiněn interní záznam. Bohužel nelze vyloučit případ, který nastal patrně v tomto případě, kdy poštovní zásilka nebyla dotčenému úřadu poštou doručena. Toto se však nestalo zaviněným jednáním WSC. Skutečnost, že informace v daném případě byla odeslána, jakož i popis dané agendy, lze prokázat svědeckou výpovědí odpovědné zaměstnankyně společnosti WSC [...]“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

36. V případě obvyčejné zásilky není možné od poskytovatele poštovních služeb zpětně ověřit, zda zásilka byla skutečně doručena. Současně se – jak vyplývá z obecné zkušenosti – nelze legitimně domnívat, že spolehlivost poštovních služeb (čili možnost spoléhat se, že odeslaná zásilka bude doručena) je stoprocentní. Žalobce si tak nemohl být jistý, že odesláním oznámení obvyčejnou poštovní zásilkou skutečně povinnost stanovenou v § 87 zákona o zaměstnanosti splní, přesto toto „riziko“ podstoupil. Z obsahu správního spisu přitom nevyplývá, že by žalobce např. u Úřadu práce zpětně doručení oznámení ověřoval.
37. Vedle zaslání oznámení obvyčejnou poštovní zásilkou se přitom žalobci nabízely další způsoby jeho doručení Úřadu práce, které buď samy o sobě poskytují jistotu, že oznámení bude skutečně doručeno (zaslání prostřednictvím datové schránky), nebo umožňují alespoň zpětně ověřit, jestli doručeno bylo, na což následně může odesílatel zareagovat např. opakovaným odesláním oznámení (může se jednat např. o doporučenou poštovní zásilku nebo doporučenou poštovní zásilku s dodejkou).
38. Městský soud v této souvislosti poukazuje na závěry, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21 (č. 3949/2020 Sb. NSS). Ten se sice týkal výkladu ust. § 37 odst. 4 a 5 správního řádu (podání vůči správnímu orgánu) a § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (zachování lhůty v případě podání poštovní zásilky adresované věcně a místně příslušnému správnímu orgánu v poslední den lhůty), které se vztahují ke správnímu řízení, a přímo na posuzovaný případ tudíž nedopadají. Nicméně, jeho obecně formulované závěry lze velmi dobře na posuzovaný případ vztáhnout.
39. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval (bod 11 rozsudku), že poskytovatele poštovních služeb (Českou poštu) nelze při doručování zásilek považovat za nositele jakékoliv působnosti ve veřejné správě, takovýto závěr nelze dovodit ani z výlučné povahy licence k poskytování poštovních služeb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016 č. j. 10 As 64/2016 - 19, bod 14). Z této skutečnosti potom dovodil následující závěr (body 23 a 24 rozsudku; zvýraznění doplnil městský soud): *„Vztah mezi podatelem a poskytovatelem poštovních služeb je dvoustranným vztahem soukromoprávním, jakkoli je tento vztah silně regulován veřejným právem. Nesplnění smluvního závazku může být předmětem reklamace a případně i požadavku na náhradu způsobené škody. Jít ovšem dále a přenášet důsledky nesplnění smluvní povinnosti poskytovatele poštovních služeb z odesílatele (jenž je stranou smlouvy o poštovní přepravě) na adresáta, by bylo systémově nesprávné. Adresát, byť by byl i správním úřadem, má totiž oproti odesílateli minimální možnost zjistit, že nastal problém s doručováním (přinejmenším na počátku neví, že vůbec nějaká zásilka byla odeslána), nemůže jej řešit soukromoprávní cestou (uplatnit reklamaci) ani kompenzovat jeho případné důsledky.“*
40. Dále v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje (bod 9 rozsudku), že správní řád institutem zachování lhůty (§ 40 odst. 1 písm. d)) zakládá fikci včasného doručení v případě, že podání ve výsledku správnímu orgánu skutečně doručeno bude, nikoliv ale fikci doručení jako takového (tedy i pro případ, že podání nakonec – např. pro pochybení poskytovatele poštovních služeb – doručeno správnímu orgánu vůbec nebude). Svůj závěr potom konkretizuje, když uvádí (bod 12 rozsudku): *„Dále pak již stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje spíše na praktické dopady názoru, který zaujal krajský soud, podle něhož jedině osobní předání správnímu orgánu dává podateli záruku, že skutečně vyvolá očekávané právní účinky. Taková je ovšem realita a je třeba se jí při právním jednání přizpůsobit. Očekávání podatele, že provozovatel poštovních služeb na základě uzavřené smlouvy o poštovní přepravě zásilku doručí, je sice oprávněné, o naprostou jistotu se však nikdy jednat nemůže,*

*neboť ke ztrátě zásilek čas od času dochází. Jestliže se „obětí“ takového nedopatření stane zákazník, jenž prokazatelně využil poštovních služeb k odeslání zásilky správnímu orgánu, musí sám aktivně usilovat o nápravu vzniklé situace odpovídajícími prostředky (reklamační postup vůči držiteli poštovní licence, popřípadě žádost o prominutí zmeškání úkonu adresovaná správnímu orgánu spolu se zmeškaným úkonem). Správní orgán totiž nemůže dost dobře vést řízení na základě žádosti, jež mu vůbec nebyla předána, stejně jako nemůže rozhodnout o důvodnosti odvolání, jehož obsah nezná apod.“*

41. Městský soud se s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje; poskytovatele poštovních služeb nelze považovat za jakousi „prodlouženou ruku“ veřejné správy (vztah mezi ním a odesílatelem zásilky je vztahem soukromoprávním), a tudíž nelze dovozovat, že předání zásilky takovému poskytovateli poštovních služeb má *de facto* účinky doručení příslušnému orgánu veřejné správy. V posuzovaném případě tak skutečně bylo na žalobci, aby zajistil doručení oznámení podle § 87 zákona o zaměstnanosti do dispoziční sféry správního orgánu, přičemž poskytovatel poštovních služeb tuto dispoziční sféru netvoří. Tak se, jak vyplývá z provedené kontroly, nestalo (viz dokument č. 17 kontrolního spisu).
42. Rovněž žalobce nenavrhl důkaz, který by byl způsobitelný doručení oznámení Úřadu práce prokázat. Obstojí tak názor žalovaného i oblastního inspektorátu, že žalobcem navrhovaný výslech odpovědné zaměstnankyně žalobce, kterým by měla být prokázána skutečnost, že oznámení bylo odesláno, nemohl na posouzení věci nic změnit (a tudíž nemusel být proveden).
43. V souladu s § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění by se žalobce mohl odpovědnosti za správní delikt zprostit v případě, že by prokázal, že *vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil*. V uvedeném případě žalobce zvolil takový způsob doručení oznámení, který mu neposkytoval jistotu, že bude skutečně doručeno, a který mu ani neposkytoval možnost u poskytovatele poštovních služeb doručení ověřit (a případně zjednat nápravu). Nelze tedy tvrdit, že žalobce vynaložil dostatečné úsilí stran plnění své povinnosti podle § 87 zákona o zaměstnanosti k tomu, aby se odpovědnosti za to, že jí nedostal, zprostil.
44. Městský soud si je vědom právního názoru, který Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudcích ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 Afs 91/2008-62, a ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 Afs 108/2008-59. V těchto rozsudcích se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem § 14 odst. 2 písm. a) zákona č. 353/2003, o spotřebních daních ve znění účinném od 1. 7. 2005. Toto ustanovení stanovilo jako jednu z podmínek pro to, aby plátcí vznikl nárok na vrácení daně, povinnost plátce *před odesláním vybraných výrobků správci daně oznámit, že uplatní nárok na vrácení daně*. Ve vztahu ke splnění této povinnosti Nejvyšší správní soud spíše na okraj poznamenal: *„Úvaha odvolacího orgánu uvedená v žalobou napadeném rozhodnutí, stojící na tom, že k prokázání „oznámení“ ze strany daňového subjektu je nutné, aby se celní úřad o obsahu oznámení dozvěděl, a nepostačí proto prokázat předání oznámení k poštovní přepravě, je obecně nesprávná. K tíži daňového subjektu nemohou být přičítány okolnosti, které nemůže sám ovlivnit. Za situace, kdy by např. ke ztrátě zásilky došlo vinou pošty, by za splnění oznamovací povinnosti bylo nutno považovat předání podání k poštovní přepravě, bez ohledu na to, zda příslušný orgán podání fakticky obdržel.“*
45. Městský soud se ale rozhodl právě citovaný závěr nenásledovat, a to z vícera důvodů. Předně uvedený závěr (byť je formulován jako závěr obecně platný) byl učiněn v případě,

kteřý je typově značně odlišný od nyní posuzované věci. Jednalo se o situaci, kdy plátce daně splnil všechny ostatní podmínky pro vrácení daně (a to zejména všechny podmínky hmotněprávní povahy), měl ale pochybit při splnění dodatečné formální oznamovací povinnosti. Tuto okolnost konečně v uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud sám zmiňuje, když uvádí: „*Výklad, který popře právo na vrácení prokazatelně duplicitně uhrazené spotřební daně pro nesplnění formální podmínky, která je navíc v zákoně stanovena nejednoznačným způsobem, a to nikoli podmínky hmotněprávní povahy (jež by nárok na vrácení daně vylučovala), ve svém důsledku skutečně znamená interpretaci, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a která zakládá dotčení na základním právu a svobodě. To platí tím spíše, že došlo ke dvojímu zdanění téhož zboží touž daní ve dvou členských státech Evropské unie, přičemž výše uhrazené daně rozhodně není bagatelní (380 635 Kč).*“

46. V nyní posuzovaném případě je oznamovací povinnost stanovena k tomu, aby Úřad práce mohl efektivně vykonávat svou dohledovou a kontrolní činnost; jedná se přitom o samostatnou povinnost (nikoliv pouze formální povinnost, která by přímo doplňovala povinnosti další), jejíž nesplnění nemůže mít za následek např. odepření určitého významného práva či obdobně. Důsledné trvání na splnění této povinnosti tudíž nemůže být (vzhledem k hrozícím důsledkům) považováno za *extrémně rozporné s principy spravedlnosti*.
47. Vedle toho městský soud podotýká, že citovaný právní názor nebyl nosným důvodem uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu; rovněž tento právní názor nebyl dále následován či rozvíjen v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nadto lze dodat, že problematiku doručování orgánům veřejné správy uvedený rozsudek pojímá jen kusým způsobem; komplexně danou problematiku uchopil právě až výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 126/2019-21 (č. 3949/2020 Sb. NSS), jehož obecná východiska dávají jednoznačný podklad pro to, jak městský soud rozhodl v nyní projednávané věci.
48. Žalobce dále namítá, že jeho jednání, které správní orgány posoudily jako správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, v podstatě nevykazovalo znaky společenské nebezpečnosti, a tudíž správní orgány měly uvažovat o neudělení sankce. Ani tato námitka není podle názoru městského soudu opodstatněná. Žalovaný správně podotýká, že tento správní delikt neměl na stanovení pokuty v důsledku uplatnění zásady absorpce větší vliv (posouzen byl pouze jako přítěžující okolnost). Nadto městský soud musí konstatovat, že celková výše pokuty, 4 000 Kč, nízkou míru závažnosti (čili společenské škodlivosti) jednání žalobce, již velmi dobře odráží.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
50. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**Poučení:**

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](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 3. června 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.  
předseda senátu