



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobce: **JOHN FOX, s.r.o.**, IČO 275 44 974, se sídlem v Hradci Králové, Rybova 1902, zast. JUDr. Františkem Divíškem, advokátem AK PPS advokáti s.r.o., se sídlem v Hradci Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 376/1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2015, čj. 2015/1618-422/1

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žaloba směřuje proti rozhodnutí žalovaného (o odvolání) ze dne 3. 12. 2015, čj. 2015/1618-422/1, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generální ředitelství, Praha 7, Dobrovského 1278/25, ze dne 18. 12. 2014, čj. MPSV-UP/19345/14/ÚPČR/4, které podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o zaměstnanosti) odhalo právnické osobě JOHN FOX, s.r.o. v Hradci Králové, Rybova 1902 („agentura práce“), povolení ke zprostředkování zaměstnání, udělené pravomocným rozhodnutím Úřadu práce ze dne 19. 9. 2011, pod čj. UPCR-2011/4308-4. Orgán I. stupně shledal u žalobce **porušení § 63 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti** tím, že žalobce opakovaně nesplnil svoji povinnost v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 31. ledna 2013, a nesdělil za kalendářní rok 2012

a následně do 31. 1. 2014 nesdělil za kalendářní rok 2013 Úřadu práce údaje, vyžadované dle § 59 odst. 2 cit. zákona, a to :

- a) Počet volných míst, na která bylo požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a),
- b) Počet umístěných fyzických osob, z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s Úřadem práce podle § 119a,
- c) Počet zaměstnanců, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele, přičemž se má uvést zvláště 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.

V žalobě se žalobce nejdříve zabývá odůvodněním místní příslušnosti dle § 7 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s., a dále uvádí, že s odnětím povolení ke zprostředkování zaměstnání nesouhlasí, neboť závěry žalovaného považuje za nesprávné a nezákonné. Žalobce tvrdí, že svoji oznamovací povinnost za roky 2012 a 2013 řádně splnil, za rok 2012 byla splněna v první polovině ledna 2013, kdy bylo postupováno zcela s doporučením Úřadu práce, kdy na internetové adrese portálu MPSV vyplnil elektronický formulář, který prostřednictvím webové stránky žalovaného odeslal. Oznamovací povinnost za rok 2013 byla splněna dne 7. 1. 2014, a to sdělením, které bylo vyhotoveno písemně a odesláno prostřednictvím České pošty na adresu Úřadu práce. Žalobce je však přesvědčen, že zákonné podmínky pro odnětí povolení by nebyly splněny ani v případě, že by splnění oznamovací povinnosti nebylo v řízení prokázáno a v této souvislosti poukazuje na ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti, který váže odnětí povolení k opakovanému nesplnění oznamovací povinnosti, uložené § 59. Podmínkou je totiž opakované porušení, tedy alespoň dvakrát a v této souvislosti pak odkazuje na znění § 140 odst. 1 písm. d) cit. zákona, kdy je nesplnění povinnosti správním deliktem. Skutečnost, že je správním deliktem i nesplnění povinnosti oznámit údaje dle § 59 zákona o zaměstnanosti, žalobce odvozuje i z komentáře k cit. ustanovení § 59 (viz Steinichová, L., Zákon o zaměstnanosti: komentář, Praha: Wolters Kluwer a.s., 2010) – Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnávání je přitom následkem, tj. sankcí/trestem, opakovaného spáchání uvedeného správního deliktu, a z tohoto důvodu důsledek správní sankce/správního trestání je nutné též považovat za správní delikt/správní sankci. V napadeném rozhodnutí žalovaný vychází z opačného závěru, což je nesprávné. Tento závěr odvozuje žalobce z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v Brně (dále jen NSS), ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 17/2007, z něhož plyne, že „Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů“. Žalobce proto dovozuje, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu, jako trestání za trestné činy, podpůrně tak lze použít zásady trestního práva (zde odkaz na rozhodnutí NSS ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008, ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002) či (Ústavního soudu – ze dne 13. 6. 2002, nález III. ÚS 611/01, či ze dne 11. 7. 2007, nález II. ÚS 192/05). Žalovaný se nevypořádal s jednou ze stěžejních námitek žalobce, vztahující se k aplikaci zásad správního trestání. Ze samotného textu § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti je recidiva (opakované porušení) obsažena přímo jako zákonná podmínka pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Analogicky k trestněprávnímu pojetí recidivy je přitom nutno konstatovat, že recidiva je případ, kdy pachatel, který byl dříve pravomocně uznán vinným ze spáchání správního deliktu, spáchá nový správní delikt. Toto odpovídá i čl. 40 odst. 2 Listiny

základních práv a svobod, který vychází z presumpce neviny, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu, resp. správního orgánu, nebyla vina vyslovena. Tuto zásadu je pak nutné aplikovat i v rámci správního trestání, tedy i v posuzovaném případě. Žalobce je tak přesvědčen, že odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání nepochybně musí předcházet pravomocné rozhodnutí o tom, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Žalobce se o tom, že z jeho strany již k porušení oznamovací povinnosti došlo, vůbec nedozvěděl, právní jistota v podobě pravomocného rozhodnutí o správním deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti nebyla nastolena a spáchání deliktu tak bylo zcela ponecháno pouze na předběžné úvaze a posouzení ze strany Úřadu práce ČR – Generálního ředitelství a žalovaného, jako předběžné otázky. Správní orgán si tak posoudil předběžnou otázku nesplnění oznamovací povinnosti, tedy spáchání správního deliktu, což je mimo aplikaci zásad o správním trestání. Rozhodnutí o správním deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti zcela chybí, o skutečnosti, že by žalobce porušil svoji povinnost dle § 59 odst. 2 cit. zákona za r. 2012 či 2013 nebylo nikdy pravomocně rozhodnuto a nebylo zahájeno ani žádné správní řízení. Tvzení žalovaného, že zákon nestanoví, aby byla podmínka pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnávání vázána na opakované konstatování orgánů inspekce práce o porušování povinností, je nedůvodné. V § 141 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je pak uvedeno, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán, lhůta je prekluzivní a správní orgán k ní musí přihlížet z úřední povinnosti. Pokud nemůže být subjekt shledán vinným (agentura je povinna oznámit informace dle § 59 odst. 2 do 31. ledna, odpovědnost za r. 2012 by tak zanikla ke dni 1. 2. 2014 a za r. 2013 ke dni 1. 2. 2015) a za tvrzení porušení takové povinnosti ho již nelze postihnout a uložit žádnou sankci, tedy ani odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnávání. V dalším pak žalobce poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, Pl. ÚS 14/07, z něhož plyne, že „nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“. ÚS tak stanoví, že v pochybnostech je třeba výklad veřejnoprávní normy provést ve prospěch obviněného a žalobce má za to, že z hlediska systematického, logického i teleologického výkladu zákona o zaměstnanosti nemůže výklad ust. § 63 ve spojení s § 59 tak, jak ho učinil žalovaný, obstát. Žalobce považuje za absurdní možnost, kdy by agentura práce doručila ohlášení za příslušný rok opakovaně k 1. 2. příslušného roku, a to např. v r. 2010 a 2015, stejně by muselo být povolení odňato, ačkoliv odpovědnost subjektu za správní delikt podle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti za pozdní dodání ohlášení by již zanikla. Judikatura Ústavního soudu opakovaně zdůrazňuje, že pouhý jazykový výklad je neudržitelným momentem používání práva. Správní řád pak ve svém § 2 odst. 3 upravuje povinnost správního orgánu šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, s tím, že správní orgán do těchto práv může zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. S připomínkou rozhodnutí NSS ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008, v němž soud uvedl, že „kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva

v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu“ pak žalobce poukazuje na skutečnost, že opětovně splnil oznamovací povinnost za r. 2012 i 2013 ihned po doručení oznámení o zahájení správního řízení, což je k otázce odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání významné, neboť tvrzené porušení oznamovací povinnosti netrvá a netrvalo ani v době rozhodování orgánu I. stupně. Zde pak, s odkazem na § 46 trestního řádu, mělo být od odnětí povolení upuštěno, neboť se jedná pouze o povinnost pro statistické a ryze administrativní účely. Napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť nezohledňuje výše uvedenou citovanou rozhodovací praxi. K pochybení procesnímu ze strany žalovaného pak žalobce uvedl, že podkladem pro rozhodnutí Úřadu práce o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnávání byla mj. evidence elektronických hlášení agentur práce, tato evidence však nebyla před vydáním rozhodnutí obsahem správního spisu, žalobci tak nebylo umožněno se s ní seznámit a k této se vyjádřit. Svoji oznamovací povinnost žalobce splnil, neví, co je obsahem elektronické evidence hlášení, jedná se o vnitřní interní evidenci Úřadu práce, k níž nemá žalobce bez dalšího přístup. Toto žalobce považuje za porušení principu právního státu, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, II. ÚS 329/04. I kdyby pak skutečně hlášení žalobce nebyla v evidenci vedena, pak je přiměřené použití dalšího ústavního nálezu, a to III. ÚS 329/2000 ze dne 23. 11. 2000, kdy soud vyslovil, že „V případě, že v soudní evidenci nelze najít faxové podání, nemůže být stěžovateli tato skutečnost přičítána k tíži a je proto nutno, jsou-li pro to dostatečné důvody, vycházet z presumpce, že bylo podáno včas“. Žalovaný měl též zjistit skutečný stav věci a v této souvislosti je dle jeho přesvědčení zjištěn nedostatečně, pokud žalovaný neprovedl důkazy svědeckými výpověďmi, které žalobce navrhoval a které měly prokázat zaslání předmětných hlášení.

Žalobce současně požádal o přiznání odkladného účinku žaloby, čemuž krajský soud usnesením ze dne 1. 3. 2016 vyhověl.

Z písemného vyjádření žalovaného ze dne 14. 3. 2016 plyne, že žalobce byl držitelem povolení ke zprostředkování zaměstnání, v jehož výrokové části bylo též uvedeno, že agentura práce je povinna vést evidenci v rozsahu, uvedeném v ust. § 59 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a do 31. ledna každého běžného roku sdělovat písemně Úřadu práce údaje za předchozí kalendářní rok v rozsahu, uvedeném v odst. 2 tohoto ustanovení. Z databáze došlých přehledů o činnosti agentur práce za rok 2013 úřad práce zjistil, že žalobce svoji povinnost, uvedenou v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve stanovené lhůtě nesplnil a s ohledem na to, že ji nesplnil ani za rok 2012 ve lhůtě do 31. 1. 2013, jedná se o opakované porušení oznamovací povinnosti dle cit. ustanovení. Úřad práce na základě zjištění zahájil oznámením ze dne 14. 10. 2014 správní řízení z moci úřední, žalobce se k tomuto následně vyjadřoval, uvedl, že dosud plnil všechny své povinnosti vůči státu – finančnímu úřadu, OSSZ, zdravotním pojišťovnám i dalším úřadům včas a řádně. Oznamovací povinnost za rok 2012 splnil v polovině ledna 2013 prostřednictvím portálové aplikace žalovaného, která však neumožňovala vytištění řádného potvrzení, za rok 2013 vyplnil přehled o činnosti agentury dne 7. 1. 2014 a odeslal prostřednictvím České pošty. Na podporu svých tvrzení přiložil žalobce kopii printscreenu vlastností vytvořeného souboru s názvem prehled ap 2013 john fox, archivovaného v databázi

dokumentů dne 7. 1. 2014. Přiložil kopii Přehledu o činnosti agentury práce za rok 2012, datovanou ke dni 29. 10. 2014 a kopii Přehledu o činnosti agentury práce za rok 2013 ze dne 7. 1. 2014, navrhl svědecké výpovědi Ing. P. L. (vedoucí střediska), J. L. (asistentka vedení společnosti – v rozhodné době) a Ing. P. P. (jednatel společnosti). Přehledy byly zaslány a povinnost dle § 59 není natolik zásadní, aby byl za její nesplnění uložen postih, který má zcela fatální likvidační dopad. Úřad práce skutečnosti, uvedené ve vyjádření žalobce neakceptoval a po provedeném řízení rozhodl o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti za r. 2012 a 2013, uvedl, že opakovaně provedl kontrolu evidence došlé pošty a v rozhodném období neshledal doručení předmětných podání od žalobce. Při prověřování pak zjistil, že poslední zaevidované hlášení proběhlo dne 4. 6. 2012 pod referenčním číslem ..., kdy se jednalo o údaje za r. 2011. Lhůta stanovená v ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti má hmotněprávní charakter, po jejím marném uplynutí již není možné zákonem stanovené povinnosti splnit, příp. dodatečným splněním zhojit porušení povinnosti. K výtce žalobce stran nedostatečně zjištěného stavu věci reagoval úřad práce odkazem na rozhodnutí NSS ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. 1 As 44/2009 – „Provedení 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“. K námitce o tvrdosti dopadu rozhodnutí na žalobce žalovaný podotkl, že zákon o zaměstnanosti neobsahuje žádná ustanovení, která by mohla vést k prominutí nedodržení oznamovací povinnosti. Žalovaný vysvětlil rozdíl mezi ust. § 63 odst. 2 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti a zdůraznil, že je věcně způsobilý ke konstatování opakovaného porušení oznamovací povinnosti, nikoli k uložení sankce za nesplnění této povinnosti při prvním porušení této zákonné povinnosti. Nemá přitom žádnou zákonnou povinnost upozorňovat agenturu práce na nesplnění povinnosti, případně ji aktivně vyzývat ke splnění povinnosti. Právní úprava jasně stanoví, že v případě nesplnění oznamovací povinnosti je rozhodnuto o odnětí příslušného povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalovaný dále připomíná, že žalobce sice opakovaně tvrdí, že svoji povinnost splnil, toto však ničím neprokázal. Kopie předložené v rámci řízení v I. stupni nic nedokládají a na základě samotného tvrzení nelze mít danou povinnost za řádně splněnou. Předložený screenshot není možné považovat za průkazný doklad splnění oznamovací povinnosti, zákon o zaměstnanosti nestanoví formu, jakým způsobem má agentura práce přehled o činnosti doložit, nicméně žalobce si musel být vědom toho, že pokud hlášení zasílá prostřednictvím pošty formou obyčejné zásilky, nemůže posléze prokázat její doručení a ani případně provést reklamační řízení u poskytovatele poštovních služeb. Odpovědnost za prokázání splnění povinnosti však leží na žalobci, který toto v průběhu celého řízení neprokázal. Kontrolou v systému došlé pošty úřad práce zjistil, že žalobce nesplnil oznamovací povinnost dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, žalobce v řízení splnění této povinnosti spolehlivě neprokázal, žalovaný proto neměl důvodné pochybnosti o nesplnění povinnosti, navržené důkazy proto s odkazem na rozhodnutí NSS (shora) neprováděl, navíc, je toho názoru, že by byly důvodné pochybnosti o pravdivosti výpovědi navrhovaných osob, zejména s ohledem na jejich pracovněprávní či obchodní poměr se žalobcem. Zákon jasně hovoří o tom, že úřad práce při nesplnění povinnosti dle § 59 zákona o zaměstnanosti povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, a ačkoliv toto má sankční charakter, nejedná se o správní delikt. Zákon

nehovoří o tom, že by odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo vázáno na opakované konstatování orgánů inspekce práce o porušení povinnosti či dokonce právní moc rozhodnutí o udělení pokuty za spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, o předmětném porušení si úřad práce sám učinil úsudek na základě informací, kterými disponuje z vlastní databáze. Pokud by zákonodárce v daných případech nepovažoval opakované nesplnění této povinnosti za důvod k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v každém jednotlivém případě, pak by nezvolil předmětnou dikci, ale přinejmenším by stanovil, že povolení úřad může odejmout. Toto však neučinil. Účel ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti spočívá v regulaci činnosti a omezení činnosti těch agentur práce, které si neplní zákonné povinnosti, jak o tom ostatně hovoří i důvodová zpráva k zákonu č. 347/2010 Sb., ve znění účinném v r. 2011 byl zákon o zaměstnanosti konečně ještě přísnější, neboť stanovil, že při nedoložení dokladu o uzavření pojištění záruky agentury práce pro případ jejího úpadku do 31. 3. 2011 povolení ke zprostředkování zaměstnání zanikalo ex lege, aniž by bylo vedeno jakékoliv správní řízení. Žalobce byl o své povinnosti poučen ve vydaném povolení, splnění povinnosti přitom musí být provedeno řádně a včas. K tvrzení žalobce, že uvedená povinnost slouží pouze pro statistické účely, žalovaný připomíná, že předmětná povinnost je transpozicí čl. 13 Úmluvy č. 181 Mezinárodní organizace práce a slouží k tomu, aby bylo umožněno úřadu práce získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce. Tyto poznatky jsou pak využity pro případné legislativní změny či jiná opatření na trhu práce. Žalovaný zdůrazňuje, že ač povinnost sdělení určitých údajů je stanovena zákonem, žalovaný přesto tuto skutečnost sdělil explicitně přímo v rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Správní orgány tak akcentovaly své základní povinnosti vycházet dotčeným osobám vstříc a v případě potřeby poskytovat poučení, žalovaný je pak přesvědčen, že zde až nad rámec své povinnosti. K zásadě přiměřenosti pak žalovaný uvádí, že správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou oprávnění mocenských, pomocí nichž účinně prosazují plnění právních povinností, zabráňují jejich dalšímu porušování či odstraňují protiprávní stav. Odejmutí povolení je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání, na projednávaný případ se proto zásada proporcionality nevztahuje. Dle žalovaného je nesporně ve veřejném zájmu, aby zprostředkování zaměstnávání vykonávaly ty subjekty, které právní předpisy neporušují a to zejména v období, kdy dochází k růstu počtu volných míst. Žalobce, i s ohledem na délku svého působení na trhu, měl o nutnosti splnit předmětnou povinnost nejen vědět, ale též její splnění zajistit. Není ani v materiálních, ani lidských možnostech úřadu práce, aby upozorňoval držitele povolení ke zprostředkování zaměstnání ve všech případech na nesplnění jejich zákonných povinností. Pokud pak žalobce vytýká žalovanému procesní pochybení, žalovaný uvádí, že žalobce mohl v průběhu řízení doložit splnění své povinnosti, toto však neučinil. Konstatování úřadu práce, že při kontrole žalobcem doručených hlášení se v systému došlé pošty nachází naposledy hlášení ze dne 4. 6. 2012 za rok 2011, k čemuž žalobce namítá porušení § 36 odst. 3 správního řádu, že podklady ze systému evidence elektronických hlášení nebyly součástí správního spisu a nebyl s nimi tak seznámen, není, dle přesvědčení žalovaného skutečností, na základě které by bylo rozhodnuto, aniž by bylo žalobci umožněno se k ní vyjádřit. Soupis všech dodaných přehledů o činnosti žalobce, jenž je evidován na Integrovaném portálu žalovaného a který tak zároveň obsahuje i statistické údaje nahlášené za rok 2011, byl od počátku součástí správního spisu, s nímž se na základě plné moci ze dne 24. 11. 2014 seznámil Mgr. L. E., a to dne 26. 11. 2014. Byl to žalobce, kdo

přehled o činnosti prostřednictvím elektronické aplikace Integrovaného portálu dne 4. 6. 2012 nahlašoval, vlastní tak přihlašovací údaje umožňující mu správu jím vložených přehledů, tj. přístup do evidence. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Při jednání soudu dne 27. 7. 2017 shrnul zástupce žalobce argumentaci do tří bodů, a to:

- **Skutková**, kdy uvedl, že žalobce splnil povinnost sdělení statistických čísel tak, jak mu ukládá zákon o zaměstnanosti. Za rok 2012 sdělil tyto údaje prostřednictvím portálové aplikace žalovaného, což následně podložil příslušným dokladem a za rok 2013 sdělil tyto údaje poštou.
- **Procesní**, kdy žalobce navrhl provedení svědeckých výpovědí svých tří zaměstnanců, jeho návrh však byl zamítnut jako nadbytečný.
- **Skutková podstata správního deliktu** nebyla v daném případě naplněna, neboť nebyla splněna základní podmínka, primárně nebylo o správním deliktu rozhodnuto a žalobce se tak nemohl deliktu dopustit tak, aby mohlo být následně konstatováno, že se tak stalo opakovaně.

Dále pak připomněl, že v rámci správního trestání je nutné ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu vztáhnout na toto řízení i zásady trestního práva. V obsahu správního spisu chybí databáze došlých přehledů, závěry orgánu I. stupně tak nejsou ničím podloženy a ze spisu nelze zjistit, jak byly jednotlivé důkazy hodnoceny. Snahou žalobce bylo zaslat požadované údaje v souladu se zákonem, v žádném případě se nejednalo o záměr zákon porušit. Žalobce je přesvědčen, že podmínky pro odnětí oprávnění nejsou splněny. Jakmile byl žalobce žalovaným informován, že povinné údaje nezaslal, učinil tak opětovně, i když opožděně. Výklad zákonů má být dle jeho přesvědčení činěn ve prospěch účastníků řízení, s výkladem Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 10 Ads 38/2016 nesouhlasí. Žalobce dále sporuje výklad jednotlivých ustanovení zákona o zaměstnanosti žalovaným, poukazuje na to, že dle § 140 prekluduje správní delikt po 1 roce, nelze ve vazbě na § 63 odst. 2 písm. f) hovořit o opakovaném nesplnění oznamovací povinnosti, pokud o tomto nebylo pravomocně rozhodnuto.

Pověřený pracovník žalovaného odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí a své písemné vyjádření ze dne 14. 3. 2016. Správní orgán se otázkou skutečného zaslání dokumentů zabýval opakovaně, dospěl k nepochybnému závěru, že odeslány nebyly. K údajům za r. 2012 sdělil, že pokud byly tyto odeslány elektronicky, měl si žalobce pořídit o jejich zaslání potvrzení, případně si zpětně ověřit, že údaje byly řádně doručeny. Žalobce však na svoji obhajobu žádný relevantní důkaz nepředložil. K údajům za rok 2013 žalobce sdělil, že byly odeslány poštou, ne však doporučeně, žalobce tak opět nepředložil řádný důkaz a zaslání a zřejmě ani předložit nemohl. Navrhované svědecké výpovědi v tomto směru pak byly zamítnuty, neboť žalovaný je nemohl považovat za stěžejní důkaz, především s ohledem na časový odstup. Správní orgán je přesvědčen, že pro zjištění skutkového stavu věci učinil maximum. Odkázal na již zmíněné rozhodnutí NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016, z něhož lze jasně dovodit, že na daný případ nelze nahlížet jako na sankci za správní delikt, nejedná se o správní trestání. V otázce pohledu na to, zda se jedná o opakované nesplnění povinnosti, žalovaný připomíná, že zákon o zaměstnanosti nestanoví požadavek, aby o nesplnění povinnosti bylo vždy pravomocně rozhodnuto. Žalovaný i nadále považuje vydané

rozhodnutí ve věci za věcně správné a zákonné. Ustanovení § 63 odst. 2 písm. f) tohoto zákona je přísné, není však v pravomoci žalovaného činit z něho výjimky, není ani v jeho silách informovat jednotlivé subjekty o tom, zda splnily zákonnou povinnost či nikoliv a v této souvislosti připomíná, že ust. § 59 odst. 2 cit. zákona stanoví povinnost sdělit požadované informace řádně a včas. Odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání nelze považovat za trest, je tomu mj. proto, že monopol na zprostředkování zaměstnání má prioritně stát a ostatní subjekty jej získávají pouze na základě povolení a při splnění zákonných podmínek.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – s.ř.s.), ve svém rozhodnutí soud vyšel ze skutkového s právního stavu výše zjištěného (§ 77 odst. 2 s.ř.s.), provedené důkazy soud hodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu.

Ze správního spisu plyne, že dne 14. 10. 2014 bylo žalovaným vypracováno „Oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední“, a to pod čj. MPSV-UP/19345/14/ÚPČR/1, ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobce žalovanému zaslal dne 31. 10. 2014 podání, nazvané „Vysvětlení, podání důkazů a doplnění informací ve věci zahájení správního řízení“, s tím, že povinnosti byly splněny. Odkazuje na to, že v první polovině ledna 2013 prostřednictvím aplikace MPSV na webové adrese <http://portal.mpsv.cz/sz/zamest/zpr/prace/prehledzpr> vyplnil a odeslal všem zákonem vyžadované informace s tím, že na této stránce je uvedeno, že jde o preferovaný způsob předání informací. Aplikace na webovém rozhraní MPSV v té době neumožňovala vytištění žádného potvrzení, které by mohlo doložit odeslání. Dne 7. 1. 2014 pak žalobce řádně vyplnil a prostřednictvím České pošty odeslal na adresu GR ÚP Přehled o činnosti – přiložen printscreen vlastností dokumentu archivovaný v databázi dokumentů.

Dále se ve správním spisu nachází sdělení zástupce žalobce - vyjádření a návrhy k zahájenému správnímu řízení ze dne 7. 11. 2014, přípis žalovaného MPSV-UP/19345/14/ÚPČR/2 – „Oznámení o ukončení dokazování s poučením o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí“, záznam o nahlédnutí Mgr. E. do spisu, a „Vyjádření k cit. oznámení“.

Krajský soud po přezkoumání a projednání věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Žalovaný rozhodl o odnětí povolení ke zprostředkovávání zaměstnání z důvodu, že žalobce nesplnil řádně a včas svoji oznamovací povinnost, upravenou ustanovením § 59 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti – Agentury 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.

Na toto ustanovení zákona o zaměstnanosti pak navazuje ust. § 63 téhož, které v odst. 2 uvádí, že Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže – pod písm. f) – právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou § 59.

Soud je po přezkoumání věci přesvědčen, že obě ustanovení jednoznačně vymezují povinnost agentury práce do 31. 1. běžného roku oznámit GR Úřadu práce zákonem citované skutečnosti za předchozí rok, pokud tak ve stanovené lhůtě neučiní, a to opakovaně, povolení je odejmuto. V případě žalobce nebyla povinnost dodržena za r. 2012 a 2013, žalovaný tak konal v souladu s ustanoveními zákona o zaměstnanosti, shora citovanými. Žalobce uváděl v žalobě, že svoji povinnost splnil, když v prvním případě využil webových stránek žalovaného, jejichž prostřednictvím vyplněný formulář zaslal, toto však nemohl ničím řádně doložit. Jím tvrzená situace, kdy stránky nedovolovaly vytisknout kopii, či jinak potvrdit zaslání výkazu, nemůže důkazně obstát a soud nemohl dospět k jinému závěru, než že důkazní břemeno, které v takovém případě leží plně na žalobci, tento neunesl. V druhém případě pak došlo dle tvrzení žalobce k odeslání výkazu prostřednictvím pošty, což však opět nelze doložit, neboť nebylo zvoleno doporučené podání. Žalobce tak sám svým jednáním způsobil, že řádné splnění povinnosti, uložené zákonem o zaměstnanosti, nemůže stvrdit, ač důkazní břemeno, jak soud uvádí výše, leží v takovém případě na jeho straně. Pokud by v podobném případě žalovaný zjistil, že řádně a včas neobdržel opakovaně od agentury práce, nadané povolením k této činnosti, hlášení, předpokládané ust. § 59, a tento subjekt by následně mohl jasně doložit splnění své povinnosti, jistě by k uplatnění odnětí povolení dojít nemohlo. Žalobcem uplatněné žalobní námitky nemohou obstát, neboť soud je přesvědčen, že doložit řádné odeslání hlášení svědeckými výpověďmi dostatečně a prokazatelně nelze. V tomto tedy soud přitakal názoru žalovaného, který nabídnuté svědecké výpovědi zaměstnanců žalobce považoval za nadbytečné. Navíc soud doplňuje, že argumentace žalobce je co do řádného naplnění povinnosti, určené § 59, nepřesvědčivá a zcela nedostatečná. Odkaz na nález Ústavního soudu III. ÚS 329/2000 ze dne 23. 11. 2000 je v daném případě, dle přesvědčení soudu, nepřiměřený.

S konstrukcí žalobce o nutném spáchání správního deliktu a nutném rozhodnutí o něm ve smyslu § 140 zákona o zaměstnanosti soud nemohl souhlasit a v tomto případě plně odkazuje na výše cit. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 10 Ads 38/2016 ze dne 30. 6. 2016, neboť v daném případě soud řešil obdobnou argumentaci žalobce. Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí jasně dovozuje, že povinnosti, stanovené § 59 a následnému postupu žalovaného dle § 63 odst. 2 písm. f), odpovídá odnětí povolení k zprostředkování zaměstnání, bez toho, že by správní orgán mohl vážit, zda tak učiní, či nikoliv. Nesporuje, že získání statistických údajů slouží dále k efektivnější kontrole činnosti soukromých agentur práce, k vytváření politiky v této oblasti a k její regulaci legislativní cestou, s tím, že nedodržení určené povinnosti klade zákonodárce prakticky na roveň výkonu činnosti zprostředkování v rozporu se zákonem. V dalším pak citované rozhodnutí NSS jasně vymezuje rozdíl mezi uložením správních sankcí a vynucením určitých povinností, stanovených zákonem, s tím, že i zákon o zaměstnanosti tato opatření řádně odlišuje, právě tím, že správní delikty upravuje až v §§ 139 – 141, na rozdíl od odejmutí povolení, obsaženého v rámci norem, upravujících zánik povolení ke

zprostředkování zaměstnání. Nejvyšší správní soud pak připomíná, že činnost, kterou jinak vykonává zásadně jen stát, umožňuje prostřednictvím vydání povolení provozovat za účelem zisku i několika stovkám soukromých agentur práce a právě omezenost pořádkových či sankčních opatření jen na určitý okruh osob je v judikatuře ESLP významným signálem, že o trest ani trestní obvinění nejde. Soud pak ještě připomíná, že tato úprava zákona o zaměstnanosti vychází z čl. 13 odst. 3 písm. a) Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 o soukromých agenturách práce, kdy poskytnutí zákonem upravených informací považují smluvní státy za důležitou povinnost pro efektivní kontrolu činnosti agentur. Nejvyšší správní soud v závěru svého rozhodnutí považuje žalobcem uvedený výklad za absurdní v tom smyslu, že pokud by byl žalobce postižen za korespondující správní delikt, nemohlo by mu již ve smyslu § 63 být nikdy odejmuto povolení, neboť by byl podvkrát trestán za tentýž skutek. Jeho osvětlení v tom, že zákon je koncipován jinak a umožňuje jednak potrestat držitele oprávnění za správní delikt, jednak odejmout povolení v důsledku porušení oznamovací povinnosti, zastává po projednání věci i krajský soud. Ten pak považuje námitky žalobce ohledně správního trestání v uváděných souvislostech za nepřípadné a nedůvodné.

Vzhledem k tomu, že krajský soud nemohl po provedeném řízení považovat řádné doručení hlášení dle § 59 zákona o zaměstnanosti v zákonem stanovené lhůtě za r. 2012 a 2013 v případě žalobce za prokázané a z výše uvedených důvodů nemohl ani dalším jeho žalobním námitkám vyhovět, dospěl po provedeném projednání a přezkoumání věci k závěru, že žaloba není důvodná. Tuto proto, v souladu s ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když ve věci úspěšný žalovaný správní orgán náhradu nákladů řízení neuplatnil.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejbližší 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.

Hradec Králové 28. červenec 2017

JUDr. Magdalena JEŽKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
J. L.