



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha ve věci žalobkyně: **Altersis s.r.o.**, IČO 24825344, se sídlem v Praze 1, Nové Město, Opletalova 1015/55, zastoupená Mgr. Ing. Ondřejem Blahou, advokátem v Praze, Praha 8, Sokolovská 47/73, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 1/376, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.5.2015, č.j. 2014/81280-422/1,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21.5.2015, č.j. 2014/81280-422/1, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR, Generálního ředitelství (dále také jako správní orgán I. stupně) ze dne 12.11.2014, č.j. MPSV-UP/18992/14/ÚPČR/2, jímž bylo žalobkyni podle ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, (dále také jako zákon o zaměstnanosti) odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání udělené žalobkyni rozhodnutím Úřadu práce České republiky ze dne 19.11.2012, č.j. MPSV-UP/14229/12/UPCR/5.

Povolení bylo žalobkyni odňato z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti v zákonem stanovené lhůtě. Žalobkyně nesdělila Úřadu práce do 31.1.2013 údaje za rok 2012 a do 31.1.2014 údaje za rok 2013, přitom takto

nebyly sděleny údaje o počtu volných míst, na která bylo požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona, údaje o počtu umístěných fyzických osob a z toho počet uchazečů o zaměstnání umístěných na základě dohody s Úřadem práce podle § 119a zákona a údaje o počtu zaměstnanců, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele. Přehledy o činnosti agentury práce za rok 2012 a 2013 zaslala žalobkyně dne 31.10.2014, tedy až po zahájení správního řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

Žalobkyně v žalobě namítla, že žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně odporují zákonné úpravě obsažené v ust. § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Naplnění kritéria opakování porušení oznamovací povinnosti musí vycházet z pravomocného rozhodnutí o porušení takové povinnosti. Po vydání dalšího pravomocného rozhodnutí o porušení oznamovací povinnosti může být konstatováno porušení povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Neformální oznámení ze strany Úřadu práce o porušení oznamovací povinnosti je neadekvátní a vadné.

Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného, že pokud má agentura práce povinnost ohlašovat údaje dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti úřadu práce, nikoliv inspekci práce, může si sám úřad práce učinit závěr o tom, že oznamovací povinnost nebyla opakovaně splněna. Žalobkyni bylo porušení povinnosti sdělit údaje dle ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti deklarováno úřadem práce až v oznámení ze dne 8.10.2014, č.j. MPSV-UP/18992/14/ÚPČR/1, přitom o porušení povinnosti nebylo pravomocně rozhodnuto. Z daného stavu nelze vyvozovat opakované porušení oznamovací povinnosti žalobkyní.

Žalobkyně namítla, že se žalovaný nezabýval její námitkou neposkytnutí poučení o právech a povinnostech (v konkrétním případě neupozornění na porušení oznamovací povinnosti žalobkyní), a to před zahájením správního řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Odkaz žalovaného na poučení o oznamovací povinnosti ve vedlejší ustanovení výrokové části rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobkyně označila za odporující principu dobré správy. Dle názoru žalobkyně je veřejná správa službou veřejnosti, správní orgán by měl být povinen agenturu práce v dodržování a plnění jejích zákonných povinností podporovat, okamžité sankcionování bez předchozího upozornění (navíc mající pro žalobkyni likvidační důsledky) je v rozporu se zásadou vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen dbát, aby přijaté opatření bylo v souladu s veřejným zájmem. Žalovaný tak měl upřednostnit prevenci před represí, tedy mělo být přistoupeno k motivování žalobkyně k plnění jejích zákonných povinností, nikoliv mechanicky aplikována sankční norma v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobkyně, že jí sankce byla uložena v samém počátku jejího působení v pozici agentury práce, tedy v období, kdy měla být upřednostňována prevence před represí. Rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Sankce by měla být krajním řešením aplikovaným pouze v případě zcela jednoznačného prokázání opakovaného porušení oznamovací povinnosti. O takovou situaci se však v případě žalobkyně nejedná. Správní orgány nepostupovaly se zřetelem na okolnosti konkrétního případu, nikterak nezohlednily okamžitou snahu žalobkyně o nápravu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Uvedl, že zákon o zaměstnanosti nestanoví, aby podmínka pro odejmutí povolení ke zprostředkování byla vázána na opakované konstatování orgánů inspekce práce o porušení povinnosti, nebo na právní moc rozhodnutí o udělení pokuty za spáchání správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Na povinnost stanovenou v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti byla žalobkyně poučena ve výroku rozhodnutí, kterým jí bylo uděleno předmětné povolení. K otázce přistoupení k sankčnímu opatření, tedy k odejmutí uděleného povolení žalovaný uvedl, že zákonná dikce § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti výslovně stanoví, že úřad práce v případě nesplnění oznamovací povinnosti odejme povolení, tedy správní orgán není oprávněn užít institutu správního uvážení v daném případě, nýbrž je povinen v případě porušení taxativně vyjmenovaných v zákonném ustanovení povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout.

Ze správního spisu se podává, že žalobkyni bylo rozhodnutím Úřadu práce České republiky ze dne 19.11.2012, č.j. MPSV-UP/14229/12/UPCR/5, uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to na dobu tří let. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 20.11.2012. V rozhodnutí je mj. uvedeno, že zaměstnání lze zprostředkovávat za splnění povinnosti vedení evidence dle § 59 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a rovněž splnění povinnosti do 31. ledna běžného roku sdělovat písemně Úřadu práce údaje za předchozí kalendářní rok v rozsahu uvedeném v ust. 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dne 8.10.2014 bylo z moci úřední zahájeno správní řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání uděleného rozhodnutím Úřadu práce ze dne 19.11.2012, č.j. MPSV-UP/14229/12/UPCR/5 z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně se k předmětnému oznámení vyjádřila podáním ze dne 31.10.2014, kdy přílohou vyjádření byl přiložený přehled o činnosti agentury za rok 2012 a 2013.

Podle ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. V daném případě byla výzva, zda soud může rozhodnout bez nařízení jednání žalobkyni doručena do datové schránky dne 2.11.2015, žalovanému dne 13.8.2015. Oba účastníci se k výzvě ve lhůtě jim stanovené soudem nevyjádřili, soud proto rozhodl o věci samé v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání.

Městský soud v Praze přezkoumal podle § 75 odst. 2 s.ř.s. napadané rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Žaloba není důvodná.

Podle ust. § 59 odst. 2 písm. a) až c) 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.

Podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59.

Zákon o zaměstnanosti v ust. § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ukládá povinnost agenturám práce, aby pro statistické účely sdělovaly do 31. ledna běžného roku generálnímu ředitelství Úřadu práce v zákonném ustanovení demonstrativně uvedené údaje. Opakovaným nesplněním této povinnosti je nastolen stav, kdy vzniká Úřadu práce povinnost udělené povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout. 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 porušení zákonné povinnosti. Ustanovení nedává správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, výsledkem opakovaného porušení oznamovací povinnosti je vždy odnětí povolení. Není vyloučeno, aby agentura práce byla zároveň v samostatném správním řízení uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, avšak takové řízení, resp. rozhodnutí o správním deliktu, nemá vliv na povinnost správního úřadu odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Uvedená problematika je již ostatně řešena soudní judikaturou, v tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6.2016, sp.zn. 10 Ads 38/2016. Právní názor žalobkyně, že rozhodnutí o odnětí povolení je podmíněno existencí pravomocných rozhodnutí, v nichž by bylo porušení oznamovací povinnosti konstatováno, oporu v zákoně nenachází. Taktéž nemá oporu v zákoně tvrzení žalobkyně, že to nemůže být úřad práce, kdo může sám učinit závěr o nesplnění oznamovací povinnosti a následně o odnětí povolení rozhodnout. Podle zákona o zaměstnanosti plní agentury oznamovací povinnost zasíláním údajů generálnímu ředitelství Úřadu práce, je to pak generální ředitelství úřadu práce, které při nesplnění této povinnosti, tedy nejsou-li mu povinným subjektem opakovaně údaje v zákonné lhůtě poskytnuty, rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme.

Zároveň ze zákona neplyne povinnost správního orgánu informovat agenturu práce o tom, že své povinnosti porušila, či povinnost umožnit bez vyvození důsledků pochybení napravit. Jakékoliv upozornění na porušení povinnosti či umožnění splnit povinnost dodatečně by navíc ničeho nezměnilo na faktu, že k porušení povinnosti došlo, a správnímu orgánu tak vznikla povinnost o odnětí povolení rozhodnout. Není tedy důvodná žaloba ani v argumentaci žalobkyně odkazující na principy dobré správy, na ochranu veřejného zájmu a na nutné upřednostnění prevence před represí. Zákon jednoznačně spojuje odejmutí povolení s nesplněním informační povinnosti bez ohledu na to, že ji snad agentura práce splní později. I ve vztahu k této argumentaci lze odkázat na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, pokud uvedl: „*povinnost informovat stěžovatelku o porušení povinnosti či dát jí možnost nápravy ze zákona nijak neplyne. Taková povinnost, kterou stěžovatelka vyvozuje z*

postulátů dobré správy, by se mýjela i s textem zákona, neboť ten spojuje odejmutí povolení s nesplněním informační povinnosti, bez ohledu na to, že ji snad agentura práce splní později, po uplynutí zákonem stanovené lhůty“.

Jde-li o namítané porušení zásady vyjádřené v § 2 odst. 4 správního řádu, pak soud neshledal, že by bylo v rozporu s veřejným zájmem, resp. neodpovídalo konkrétním okolnostem věci. Jak je uvedeno výše, správní orgán byl povinen udělené povolení na základě popsaného skutkového stavu odejmout, rozhodně pak svým postupem veřejný zájem chránil. Zákon o zaměstnanosti vychází, z čl. 13 odst. 3 písm. a) Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 o soukromých agenturách práce (viz č. 38/2003 Sb. m. s.). Podle tohoto ustanovení soukromé agentury práce budou v časových úsecích stanovených kompetentním orgánem poskytovat tomuto orgánu informace, které si vyžádá, s náležitým ohledem na důvěrnou povahu těchto informací: a) aby umožnily kompetentnímu orgánu získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce v souladu s národními podmínkami a praxí; b) pro účely statistiky. Z uvedeného vyplývá, že smluvní státy považovaly za nutné tuto povinnost upravit i na mezinárodní úrovni, což rovněž svědčí o důležitosti tohoto nástroje. Je tedy dán veřejný zájem na efektivní kontrole agentur práce, je proto také nezbytné, aby měly příslušné správní orgány informace z evidence o jejich činnosti. Argumentace žalobkyně v žalobě, že státní správa by ji měla motivovat a podporovat je vedena jejími soukromými potřebami a zájmy, nijak nesouvisí s výše popsaným smyslem vykládaného zákonného ustanovení. Je zcela lichá představa žalobkyně, že správní orgány na základě principu dobré správy a v rámci, jak uvádí žalobkyně, „služby veřejnosti“, nebudou zákonná ustanovení respektovat a rezignovat na svou zákonnou povinnost rozhodnout o odnětí povolení v případě zákonem předpokládaného skutkového stavu.

Taktéž soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, pokud poukázala na fakt, že jí bylo povolení uděleno na samém počátku jejího působení v pozici agentury práce, a měla tak být tato okolnost zohledněna. Předně je nutné uvést, že zákon se zohledněním takové skutečnosti nepočítá, nemohla být proto při rozhodování správního orgánu jakkoliv hodnocena. Zásadní v tomto ohledu je skutečnost, že rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání nabylo právní moci dne 20.11.2012. Okamžikem právní moci rozhodnutí vznikla žalobkyni oznamovací povinnost, jejím nesplněním ve vztahu k roku 2012 a 2013 nastal důvod pro odnětí povolení. Pokud žalobkyně nesplnila oznamovací povinnost ve vztahu k roku 2012, nutně si musela být vědoma toho, že další takové opomenutí vyústí v odnětí povolení, přesto porušila povinnost i ve vztahu k následujícímu období.

Ani námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného není důvodná. Z rozhodnutí je zřejmý skutkový stav, z něhož bylo ve správním řízení vycházeno, taktéž je z něj zřejmé právní hodnocení skutkového stavu. Žalovaný se zabýval námitkou žalobkyně, že v roce 2012 zprostředkování zaměstnání fakticky nevykonávala, z rozhodnutí je zřejmý závěr žalovaného, že po udělení povolení se na žalobkyni zákonná úprava vztahovala. Taktéž je z rozhodnutí zcela zřejmý odkaz žalovaného na zákonný imperativ povolení odejmout při opakovaném nesplnění oznamovací povinnosti, tyto uvedené důvody lze bez výhrad vztáhnout na odvolací tvrzení odkazující na povinnost správního orgánu vycházet dotčeným osobám vstřícně a poskytovat jim před zahájením řízení poučení. Z odůvodnění rozhodnutí je pak zcela zřejmý závěr žalovaného o tom, že oznamovací povinnost plyne agentuře práce přímo ze zákona, nadto o ní byla žalobkyně poučena i v rozhodnutí o udělení povolení. Z rozhodnutí je tak

zřejmý závěr žalovaného, že poučovací povinnost před zahájením řízení správní orgán nemá. S tím koresponduje i jeho poukaz na zákonnou povinnost úřadu práce povolení při nesplnění oznamovací povinnosti agentuře práce odejmout. Ani ve vztahu k odvolací námitce týkající se poučovací povinnosti tedy neshledal soud rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Zároveň soud v tomto ohledu odkazuje na své výše uvedené právní závěry.

Z výše uvedených důvodů soud podle § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. a contrario. Žalovaný byl ve věci zcela úspěšný, žádné náklady řízení mu však nevznikly, soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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). Případně-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.

V Praze dne 31. ledna 2017

Mgr. Aleš Sabol

předseda senátu