



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudkyň Mgr. Karolíny Tylové, LL. M. a Mgr. Hany Ptáčkové v právní věci žalobce: **B.E. spol. s r.o.**, IČO ■■■, se sídlem ■■■, zastoupeného Mgr. Martinem Vondroušem, advokátem AK SPOLAK, s.r.o., se sídlem 8. března 21/13, Liberec V - Kristiánov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2 - Nové Město, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2014, č. j. 2014/38628-422/1,

t a k t o :

- I. **Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 18. 8. 2014, č. j. 2014/38628-422/1, se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á p r á v o na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky - generálního ředitelství (dále jen „úřad práce“) ze dne 12. 5. 2014, č. j. MPSV-UP/17937/13/ÚPČR/3. Tímto prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto dle § 63 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání udělené žalobci pro formu zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti rozhodnutím ze dne 5. 8. 2011, č. j. UPCR-2011/1756 - 422/4, z důvodů opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že za slova „ustanovení § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti“ doplnil „kterého se odvolatel dopustil tím, že do 31. 1. 2012 nesdělil za kalendářní rok 2011 a následně do 31. 1. 2013 nesdělil za kalendářní rok 2012 úřadu práce

zejména tyto údaje: a) počet volných míst, na které 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 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“.

Žalobce v žalobě nezpochybňuje skutková zjištění správních orgánů, namítá však nesprávné právní posouzení dané věci. Odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání je sankcí za protiprávní jednání v podobě porušení povinnosti informovat pro statistické účely a dle názoru žalobce se proto musí jednat o správní delikt. Prvostupňové rozhodnutí se však vůbec nezabývalo materiální stránkou protiprávního jednání žalobce a žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze uvedl, že není na místě materiální stránku věci zkoumat, protože případné zhojení či neexistence škodlivého následku porušení právní povinnosti nemůže mít vliv na uložení sankce. Žalovaný tak zavádí absolutní odpovědnost za porušení právní normy bez ohledu na zavinění nebo materiální stránku protiprávního jednání, čímž porušuje zásady trestání, veřejného práva i dobré správy. Žalobce má za to, že z hlediska proporcionality trestu k porušené povinnosti je uložená sankce v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nepřiměřeně přísná. Dále upozorňuje na porušení povinnosti úřadu práce, který ho nikdy nevyzval ke splnění povinnosti a ihned zahájil řízení o odejmutí povolení. Správní orgány přitom mají postupovat tak, aby šetřily práva nabytá v dobré víře a účel, za jakým jsou taková práva nabývána. Žalobce proto navrhuje, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně, aby soud rozhodl v souladu s § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a upustil od uložení trestu, protože je ve zjevně nepřiměřené výši v poměru k porušené povinnosti.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že správní delikty jsou systematicky zařazeny do sedmé části zákona o zaměstnanosti (§ 139 a násl.), odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti však mezi správními delikty uvedeno není. Odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání sice žalovaný za „trest“ považuje, neboť představuje určitou sankci za porušení ustanovení zákona, jedná se však o trest svého druhu, a o materiální stránce tak v daném případě nelze hovořit. Žalovaný ani úřad práce se nepohybovali v oblasti správního trestání jako takového. Správní orgán nemá jinou možnost, než při naplnění podmínek pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání toto povolení odejmout, ať už je intenzita porušení způsobila být správním deliktem či nikoli. K námitce, že úřad práce měl žalobce v rámci principu dobré správy vyzvat k dodatečnému splnění této povinnosti, žalovaný uvedl, že dodatečné splnění povinnosti zákon neumožňuje a úřad postupoval v souladu s principem dobré správy, když nad rámec zákona žalobce poučil o jeho povinnosti stanovené v § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti explicitně přímo ve výroku rozhodnutí, jímž mu povolení ke zprostředkování zaměstnání udělil. V daném případě nelze ani hovořit o likvidačním charakteru odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť sám žalobce přiznal, že činnost spočívající ve zprostředkování zaměstnání ve formě dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci

přiděluje a dohlíží na její provedení, nevykonává a nevykonával. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítnul, náhradu nákladů řízení nepožadoval.

Ze správního spisu předloženého soudem žalovaným soud ověřil následující skutečnosti:

Rozhodnutím úřadu práce ze dne 5. 8. 2011, č. j. UPCR-2011/1756, bylo žalobci uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky a do zahraničí podle § 60 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti ve formě zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti na dobu tří let s platností od 25. 8. 2011 do 24. 8. 2014. Žalobce byl v rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání poučen o oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Z evidence došlých přehledů o činnosti agentur práce za rok 2012 úřad práce zjistil, že žalobce nesplnil svou oznamovací povinnost podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti v zákonem stanovené lhůtě, tj. do 31. 1. 2013. Současně bylo zjištěno, že tuto svou povinnost nesplnil ani za rok 2011 ve lhůtě do 31. 1. 2012.

Dne 18. 10. 2013 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Dne 31. 10. 2013 bylo úřadu práce doručeno vyjádření žalobce, ve kterém žádal o prominutí zmeškání lhůty ke sdělení údajů pro statistické účely úřadu práce a domáhal se zastavení zahájeného správního řízení a ponechání uděleného povolení ke zprostředkování zaměstnání v platnosti. Žalobce v tomto vyjádření dále uvedl, že neevidoval žádné místo, na které by bylo požadováno zprostředkování zaměstnání, neumístil žádnou fyzickou osobu a žádného ze svých zaměstnanců nepřidělil dočasně k výkonu práce u žádného uživatele. Společně s vyjádřením byly úřadu práce doručeny přehledy o činnosti agentury práce za roky 2011 a 2012.

Po provedeném správním řízení rozhodl úřad práce rozhodnutím ze dne 12. 5. 2014, č. j. MPSV-UP/17937/13/ÚPČR/3, o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí úřadu práce změnil, neboť považoval za nezbytné specifikovat ve výroku prvostupňového rozhodnutí skutek, pro který bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmuto. Dále konstatoval, že správní řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání sice vykazuje některé prvky řízení sankčního, zákon o zaměstnanosti jej však za správní delikt ani přestupek nepovažuje. Skutečnost, že došlo k nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, není mezi stranami sporná. Účel § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti spočívá v nezbytnosti informovat úřad práce o zprostředkování zaměstnání agenturami práce, neboť právě úřadu práce jsou svěřeny úkoly v oblasti státní politiky zaměstnanosti, a je nezbytné, aby úřad práce reagoval na potřeby trhu. Opatření by dále mělo vést k posílení právní jistoty fyzických osob nastupujících do zaměstnání k agentuře práce, případně i k omezení počtu subjektů provozujících zprostředkovatelskou činnost. Požadavek hlášení předmětných údajů své

materiální opodstatnění nachází i přesto, že žalobce nikdy žádného svého zaměstnance k uživateli nepřidělil. Dle žalovaného nelze hovořit o významném zásahu do sféry žalobce, neboť danou činnost dle svého vyjádření nevykonává. Žalovaný zdůraznil, že zákon o zaměstnanosti striktně stanoví, že v případě opakovaného nesplnění oznamovací povinnosti ve smyslu § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti úřad práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme. Jinou možnost, než povolení odejmout, úřad práce nemá.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního, zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů podle § 75 odst. 2 s. ř. s. s tím, že přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odejmutí povolení je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání [srov. D. Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 5. Rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 249: „*Specifická skupina oprávnění navazujících na výkon dozoru bývá formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Tuto skupinu oprávnění dozorcího orgánu lze označit jako nápravné prostředky dozoru. (...) Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění.*“].

Sám zákon o zaměstnanosti nepovažuje odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání za správní delikt, správní delikty upravuje samostatně v ustanoveních § 139 - § 141. V této souvislosti lze odkázat také na závěry Evropského soudu pro lidská práva, který v rozsudku ze dne 7. 7. 1989 ve věci Tre Traktörer AB proti Švédsku, stížnost č. 10873/84, dospěl k závěru, že odejmutí povolení nabízet alkoholické nápoje v restauračním zařízení není trestním obviněním ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Jakkoliv může být odejmutí povolení přísným opatřením, nemůže být považováno za sankci v trestním slova smyslu, a to i za předpokladu, že je spojeno s chováním držitele povolení. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2012, č. j. 4 As 39/2011 - 107, kde konstatoval, že zrušení rozhodnutí o povolení dovozu přípravku na ochranu rostlin není správním trestáním, či ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 - 236, kde totéž uvedl ohledně odejmutí oprávnění k provozování komoditní burzy (všechna rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Zdejší soud se neztotožnil ani s námitkou rozporu odnětí povolení se zásadou proporcionality. Odejmutí povolení je adekvátním prostředkem k tomu, aby bylo zajištěno

řádné fungování agentur práce. To je v zájmu jak státu, tak fyzických osob nastupujících do zaměstnání k agentuře práce.

Dále je třeba konstatovat, že v případě aplikace § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti není správní orgán povinen agenturu práce před zahájením správního řízení o odejmutí povolení k zprostředkování zaměstnání informovat o zjištěných nedostatcích, či stanovovat lhůtu k nápravě. Žalobce tak neměl žádný „nárok“ na to, aby byl o pochybeních majících za následek odebrání povolení před zahájením správního řízení informován a byla mu poskytnuta lhůta k nápravě.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Vzhledem k tomu, že se v daném případě nejednalo o uložení trestu za správní delikt, nepřidá v úvahu postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný správní orgán, ten ale náhradu nákladů řízení nežádal, soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u č e n í : 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.

V Liberci dne 1. února 2016

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu