



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: **N. A.**, státní příslušnost Ukrajina, zastoupena Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2010, č.j. 2010/36926-424,

t a k t o :

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 podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce Brno-město ze dne 24. 3. 2010, č.j. BMA-90016/2010, jímž nebylo žalobkyni povoleno zaměstnání podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, v družstvu KOVEKS, družstvo v profesi 91329 pomocník, uklízeč jinde neuvedený, s místem výkonu práce Hradecká 40, Brno. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobkyně podala na úřadu práce žádost o povolení k zaměstnání u uvedeného družstva na zmíněnou pracovní pozici. Dne 22. 3. 2010 byla žalobkyně seznámena s podklady rozhodnutí a byla informována, že úřad práce žádosti o povolení k zaměstnání nevyhoví.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, v němž namítla jeho nezákonnost z toho důvodu, že podle ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nelze rozhodnout, že se „nepovoluje zaměstnání“, a dále že rozhodnutí uvedeno, že je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgán nemůže tvrdit, že je nezbytné na požadovanou nekvalifikovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání, když sám po dobu ohlášeného volného pracovního místa nevyslal k zaměstnavateli žádného z těchto uchazečů, a proto chybí právně relevantní podklad pro vydání takového rozhodnutí včetně jeho odůvodnění. Odvolací orgán tyto námitky zamítl s tím, že žalobkyně se před vydáním rozhodnutí v I. stupni mohla vyjádřit k podkladu pro rozhodnutí, což neučinila, a že podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu nelze k takovým dodatečně uplatněným skutečnostem přihlídnout. Dále žalovaný poukázal na počet osob evidovaných jako nekvalifikovaní uchazeči o zaměstnání s tím, že za této situace na trhu práce není důvod vydávat na předmětné pracovní místo povolení k zaměstnání cizince. Vzhledem k tomu, že povolení podle ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vydává úřad práce rozhodnutím, musel stejnou formou rozhodnout i o tom, že rozhodnutí nevydává.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobkyně namítla, že výrok rozhodnutí neodpovídá zákonnému zmocnění, dále že odkaz na počet nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání není dostatečným podkladem pro rozhodnutí a konečně že žalovaný nesprávně dovodil, že tato její námitka v odvolání byla novou skutečností podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl žalobní námitky a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.

Žalobkyně především namítala, že jí správním orgánem I. stupně nebylo povoleno zaměstnání s odkazem na ustanovení § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle něhož platí, že „povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky ...“. Ze znění tohoto ustanovení je tak zřejmé, že podle něj nelze rozhodnout tak, jak rozhodl správní orgán, tedy, že se „nepovoluje zaměstnání“. Žalobce uváděl, že jestliže správní orgán I. stupně použil pro nepovolení zaměstnání ustanovení zákona, které tento výrok neumožňuje, postupoval správní orgán v řízení v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť v řízení uplatnil svoji pravomoc nad rámec rozsahu, v jakém mu byla cit. normou svěřena. Vzhledem k tomu, že řízení o povolení k zaměstnání se zahajuje na žádost cizince, je zřejmé, že správní orgán je v případě negativního výroku povinen o této žádosti rozhodnout, a to výrokem zákonem aprobovaným. Žalovaný k této námitce žalobkyně v napadeném rozhodnutí uvádí, že při rozhodování o povolení k zaměstnání cizinci jde o aplikaci správního uvážení úřadem práce, kdy úřad práce na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci vybírá jednu ze dvou či více alternativ. Úřad je vázán zákonem, který mu umožňuje povolit zaměstnání cizinci a v opačném případě nepovolit. Žalobkyně k tomu uvedla, že správní uvážení sice je zákonem umožněný postup, nicméně tento postup musí být prováděn v mezích zákona, což správní orgán I. stupně neučinil. Jestliže ve smyslu § 90 a § 101 zákona o zaměstnanosti se řízení o vydání povolení k zaměstnání zahajuje na žádost cizince, správní orgán pak v případě

negativního rozhodnutí o této žádosti také rozhoduje, jak mj. vyplývá z § 51 odst. 3 správního řádu. Jestliže tedy správní orgán I. stupně užil v daném případě správní uvážení, pak zcela nezákonně vybočil ze zákonných mezí.

Tuto námitku soud neakceptoval, shledaje ji dílem nesrozumitelnou a dílem nedůvodnou.

Podle ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, v platném znění, povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.

Podle ust. § 90 zákona o zaměstnanosti o vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně úřad práce zpravidla před svým příchodem na území České republiky sám nebo prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán nebo ke kterému bude vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem k výkonu práce.

Z citovaných norem je nepochybné, že o vydání povolení rozhoduje příslušný úřad práce formou rozhodnutí, a to v řízení zahajovaném na žádost. Jestliže je tedy k úřadu práce podána žádost cizince o povolení k zaměstnání, je okamžikem doručení žádosti zahájeno řízení, které musí úřad práce ukončit některým ze zákonem předvídaných způsobů, tedy buď rozhodnutím ve věci samé anebo zastavením řízení. V řízení o žádosti cizince tedy správní orgán I. stupně v řízení zkoumá, zda jsou dány předpoklady pro vydání povolení k zaměstnání. Zjistí-li, že tyto předpoklady dány nejsou, nezbyvá mu, než vydat rozhodnutí ve věci samé, jímž žádosti cizince nevyhoví. Soud konstatuje, že v projednávané věci žalovaný právě takto postupoval, tedy po doručení žádosti žalobkyně vedl řízení, v němž zjišťoval pro věc podstatné skutečnosti, a na jejich základě vydal rozhodnutí. Při tom samozřejmě a zcela v souladu se zákonem použil i správní uvážení, neboť musel zvážit, zda jsou anebo nejsou splněny předpoklady pro vyhovění žádosti podle ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Jestliže úřad práce shledal, že takové předpoklady splněny nejsou, nezbylo, než aby žádosti nevyhověl. Úřad práce při tom ve výroku svého rozhodnutí použil formulaci, že „nepovoluje zaměstnání“, která zcela jasně a srozumitelně vyjadřuje, jak bylo ve věci rozhodnuto. Alternativně mohl úřad práce použít i formulaci, že „povolení se nevydává“ nebo že „žádosti se nevyhovuje“ anebo že „žádost se zamítá“ apod., které by měly stejný věcný význam, ovšem to nic nemění na skutečnosti, že i jím použitá formulace obsahuje zřetelné sdělení o tom, že bylo ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k zaměstnání rozhodnuto negativně. Žalobní námitka je tedy nedůvodná a zčásti i nesrozumitelná, neboť není zřejmé, z jakého důvodu je správnímu orgánu vytýkáno použití správního uvážení a proč je namítáno, že správní orgán byl povinen o žádosti rozhodnout, když je zřejmé, že právě tak postupoval.

Žalobkyně dále namítala, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nezákonné, neboť odůvodnění tohoto rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. V ustanovení § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je uvedeno, že povolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci, nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je však pouze

konstatováno, že „s ohledem na situaci trhu práce v územním obvodu Brno-město je nezbytné na požadovanou nekvalifikovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání. V současné době činí počet nekvalifikovaných uchazečů evidenci Úřadu práce Brno-město 1970 mužů, 1710 žen.“ Takové odůvodnění je ryze formální a obecné a nesplňuje požadavek uvedený v § 3 správního řádu, podle kterého správní orgán má postupovat tak, aby v řízení byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Budoucí zaměstnavatel žalobce řádně ve smyslu § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ohlásil správnímu orgánu I. stupně volné pracovní místo, přičemž po celou dobu jeho ohlášení nebyl správním orgánem k zaměstnavateli vyslán žádný z uchazečů o zaměstnání, kteří byli v té době v evidenci Úřadu práce Brno-město, proto správní orgán I. stupně nemůže tvrdit, že je nezbytné na požadovanou nekvalifikovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání, když sám po dobu ohlášeného volného pracovního místa nevyslal k zaměstnavateli žádného z těchto uchazečů tak, jak vyplývá z ustanovení § 8 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, tj. kdy správní orgán I. stupně sám v době, kdy mohl svým aktivním přístupem ovlivnit obsazení volného pracovního místa vhodným uchazečem o zaměstnání, žádnou takovou činnost nevyvíjel a následně, aniž k tomu měl reálný podklad, nepovolil účastníkovi řízení zaměstnání. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně neučinil žádný úkon směřující k obsazení nahlášeného volného místa uchazečem o zaměstnání z řad osob evidovaných u Úřadu práce Brno-město, nebyl správní orgán I. stupně oprávněn vydat zamítavé rozhodnutí právě s odůvodněním, že je nezbytné na požadovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání. Toto rozhodnutí bylo vydáno bez jakéhokoli zjišťování, zda dané místo vůbec lze obsadit uchazečem o zaměstnání. Ustanovení § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti sice umožňuje správnímu orgánu při vydání povolení k zaměstnání přihlédnout k situaci na trhu práce, nicméně v případě, že správní orgán právě na základě situace na trhu práce dospěje k závěru, že povolení k zaměstnání žadateli vydat nelze, je nutno, aby tento závěr byl podložen skutečnostmi svědčícími ve prospěch tohoto závěru, za které však nelze považovat pouhé vyčíslení počtu uchazečů o zaměstnání evidovaných k určitému datu u správního orgánu. Musí být totiž rovněž prokázáno, že toto volné pracovní místo bylo těmto uchazečům nabídnuto a musí být znám výsledek, pro který na toto volné místo umístění nebyli. Bez zkoumání těchto skutečností je rozhodnutí ve formě, v jaké bylo vydáno, nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, kolik z uvedeného počtu uchazečů se ucházelo o práci v profesi u zaměstnavatele účastníka řízení, u kterého bylo na tuto profesi ohlášeno volné místo. Ze spisového materiálu je zřejmé, že tak nebylo učiněno ani v jednom případě z řad uchazečů o zaměstnání.

Tuto námitku soud rovněž neshledal důvodnou. Jak je uvedeno výše, podmínkou pro vydání povolení k zaměstnání cizince je skutečnost, že předmětné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci, nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Lze souhlasit se žalobkyní v tom, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v této věci velmi stručné, ba až strohé, leč pro věc podstatné skutečnosti v něm uvedeny jsou, totiž že „V současné době činí počet nekvalifikovaných uchazečů v evidenci Úřadu práce Brno-Město 1970 mužů, 1710 žen.“ Vzhledem k tomu, že žalobkyně žádala o povolení k zaměstnání v profesi „pomocník, uklízeč, jinde neuvedený“ s tím, že k jeho výkonu je třeba pouze základního vzdělání, je zřejmé, že se jedná o profesi bez nároků na odbornou kvalifikaci. Je tedy zřejmé, že v evidenci Úřadu práce Brno-Město je nesporně dostatek nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání a současně že předmětné pracovní místo nevyžaduje kvalifikaci, takže stav věci byl zjištěn naprosto dostatečně. Za této situace pak úřad práce nemohl učinit jiný závěr, než

že toto předmětné pracovní místo lze s ohledem na jeho nekvalifikovanost a na dostatek volných pracovních sil obsadit jinak, a tedy že nejsou splněny předpoklady k vydání povolení pro žalobkyni.

Skutečností je, že tento závěr není v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně takto doslovně vyjádřen, nicméně jeho vyvození nepředpokládá nijak sofistikovanou úvahu, neboť je založeno pouze a právě na zkonstatování nekvalifikovanostipředmětného pracovního místa na straně jedné a počtu evidovaných nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání na straně druhé. Tyto skutečnosti v prvostupňovém rozhodnutí uvedeny jsou a jako odůvodnění závěru úřadu práce zcela postačují. Pokud jde o názor žalobkyně, že úřad práce nemůže tvrdit, že je nezbytné na požadovanou nekvalifikovanou profesi umístit uchazeče o zaměstnání, když sám po dobu ohlášeného volného pracovního místa nevyslal k zaměstnavateli žádného z těchto uchazečů, neshledal jej soud důvodným. Citované ust. § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti totiž takovou podmínku pro rozhodování úřadu práce nestanoví, a tedy nelze klást správnímu orgánu k tíži, že v době, kdy mohl svým aktivním přístupem ovlivnit obsazení volného pracovního místa vhodným uchazečem o zaměstnání, žádnou takovou činnost nevyvíjel. I kdyby tomu tak bylo, není z hlediska citované normy taková skutečnost relevantní.

Konečně žalobkyně namítala, že žalovaný k výše uvedené námitce zcela nesprávně uvedl, že tato námitka je údajnou novou skutečností ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu s tím, že ji žalobkyně mohla uplatnit již dříve a že nelze výše uvedenou námitku brát v potaz. Takové zamítnutí námítky však je v rozporu nejen s § 93 odst. 1 správního řádu v návaznosti na § 68 odst. 3 správního řádu, ale současně je v rozporu s právem na spravedlivý proces garantovaný čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně neuplatňovala v odvolání žádné nové skutečnosti, jak mylně uvádí žalovaný, nýbrž se v souladu s § 82 odst. 2 správního řádu vyjadřovala k tomu, v čem spatřuje v napadeném rozhodnutí rozpor s právními předpisy. Vyjádření žalovaného spočívajícím v tom, že: „vzhledem k vysokému počtu uchazečů je více než pravděpodobné, že dojde k obsazení ohlášeného volného pracovního místa“, považuje žalobkyně za čistě spekulativní, kdy takovéto vypořádání se s relevantní námitkou žalobce nemá místo v naplnění práva na spravedlivý proces. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí, aniž by uvedl konkrétní judikaturu Nejvyššího správního soudu, v rozporu s tradičně pojímaným právem na spravedlivý proces zcela popírá zásadu řádného odůvodnění, vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu, z článku 36 odst. 1 Listiny, Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, Kodexu dobré správy, apod. Vzhledem k tomu, že žalovaný žádnou konkrétní judikaturu Nejvyššího správního soudu neuvádí, domnívá se žalobkyně zcela důvodně, že žádná takováto judikatura neexistuje. S ohledem na výše uvedené má žalobkyně za to, že žalovaný učinil své rozhodnutí nesrozumitelným a tudíž nepřezkoumatelným.

V této věci soud konstatoval, že argumentace žalovaného ohledně nepřípustnosti odvolací námítky s ohledem na ust. § 82 odst. 4 správního řádu je nesprávná.

Podle citované normy se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li

účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

V projednávané věci však nedošlo k tomu, že by žalobkyně uplatnila v odvolání jakoukoliv novou skutečnost nebo navrhla provedení nových důkazů. V odvolání a v jeho doplnění ze dne 27. 4. 2010 žalobkyně namítla nezákonnost výroku rozhodnutí úřadu práce a dále skutečnost, že rozhodnutí bylo vydáno bez náležitého odůvodnění a bez objasnění skutečného stavu věci. Nic z toho však nelze považovat za uplatnění nové skutečnosti, neboť žalobkyně tím reagovala právě a pouze na text rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy na jeho úvahy a závěry. I kdyby se tedy žalobkyně před vydáním rozhodnutí seznámila s jeho podklady, stejně by na ně nemohla reagovat dříve, než v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, protože až do jeho vydání by nevěděla, jaké podklady správní orgán nakonec použije a především jakým způsobem je vyhodnotí.

Soud však konstatoval, že ani toto pochybení žalovaného není důvodem pro vyhovění žalobě, neboť žalovaný sice v napadeném rozhodnutí uvedl, že tuto odvolací námitku nelze brát v potaz, ovšem v dalším textu odůvodnění se s ní věcně vypořádal, když vyložil, že údaje o počtu evidovaných nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání a údaj o povaze volného pracovního místa je dostatečným právně relevantním podkladem pro takový závěr, k jakému dospěl úřad práce.

Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pak není ani vada v jeho odůvodnění, spočívající v nekonkrétním odkazu na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Nesporné přitom je, že pokud orgán, jenž ve věci rozhoduje - a je lhotežno, zda je jím správní orgán, nebo soud - odkáže na dřívější judikaturu, jež se k věci vztahuje, je nezbytné, aby ono soudní rozhodnutí, jímž argumentuje, náležitě citoval, zejména tedy aby označil soud, který je vydal, jeho spisovou značku nebo číslo jednací, a datum jeho vydání. Bez těchto identifikačních znaků je takový odkaz nepřezkoumatelný.

V projednávané věci však absence označení konkrétní judikatury Nejvyššího správního soudu neznamena takovou vadu, jež by nutně vedla ke zrušení napadeného rozhodnutí. Argumentace žalovaného ohledně konzistence a logičnosti závěru správního orgánu I. stupně je dostatečná a věcně správná, a to bez ohledu na to, zda k věci existuje přílehlavá judikatura, nebo nikoliv. Odkaz na judikaturu Nejvyššího správního soudu tedy nemusel v napadeném rozhodnutí vůbec být a závěr žalovaného ob stojí i bez něj. Z tohoto důvodu soud žalobě ani v této věci nevyhověl.

Městský soud v Praze tedy po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

Výrok o náhradě nákladů je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovanému žádné náklady nevznikly.

Soud rozhodl ve věc bez nařízení jednání, když účastníci vyjádřili s takovým způsobem rozhodnutí souhlas.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku 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 Praze dne 30. ledna 2014

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová