



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobkyně: **PersCom s.r.o.**, IČO: 286 66 453
sídlem Oblouková 296/83, 405 02 Děčín
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Oujezkým
sídlem U Starého Mostu 111/4, 405 02 Děčín

proti

žalovanému: **Úřad práce České republiky**
sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba, kterou se žalobkyně domáhá toho, aby soud vyslovil, že výmaz žalobkyniny činnosti v rozsahu obsaženém v rozhodnutí Úřadu práce České republiky č. j. UPCR-2017/6821/4 ze dne 19. 7. 2017, obsahujícím povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky podle § 60 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, pro všechny druhy prací ve všech oborech, ve formě zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, z evidence agentur práce vedené žalovaným, byl nezákonný, **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu a dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného popsáným ve výroku tohoto rozsudku.
2. Městský soud rozsudkem č. j. 10A 35/2018 - 41 ze dne 11. 3. 2019 žalobě vyhověl, jelikož dospěl k závěru, že žalovaný v návaznosti na ustanovení části první čl. II bodu 4 zákona č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 206/2017 Sb.“ a „zákon o zaměstnanosti“), účinného od 29. 7. 2017, nesprávně dovodil zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání *ex lege* v důsledku neposkytnutí kauce žalobkyní podle § 60b zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 29. 7. 2017. Žalovaný tudíž pochybil i v tom, že provedl výmaz údajů z evidence agentur práce. Podle městského soudu byl žalovaný povinen postupovat podle části první čl. II bodu 3 zákona č. 206/2017 Sb. a žalobkyni ke složení kauce nejprve vyzvat. Pakliže tak neučinil, a přesto údaje týkající se žalobkyně z evidence agentur práce vymazal, představuje tento výmaz nezákonný zásah do žalobkyniných veřejných subjektivních práv.
3. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 4 Ads 105/2019 - 21 ze dne 27. 5. 2020 vyhověl, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud naznal, že městský soud vyšel z nesprávného právního názoru a proto dospěl k nesprávnému závěru, že výmaz provedený žalovaným byl nezákonným zásahem.

II. Posouzení věci městským soudem

4. Městský soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Žalobu přitom vyhodnotil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), proti čemuž ani Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyslovil žádných výhrad.
5. O žalobě rozhodl městský soud v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť po poučení daném soudem žalobkyně vyslovila s tímto postupem v podání z 31. 7. 2020 souhlas a žalovaný se ve stanovené lhůtě nevyjádřil, proč se jeho souhlas presumuje. Městský soud přitom nepřistoupil k provádění žalobkyní navrhovaných důkazních prostředků při jednání, neboť pro meritorní závěry postačoval obsah správního spisu předloženého žalovaným (důkazní prostředky předložené žalobkyní byly jeho součástí, popř. nemohly na meritorním posouzení rozhodných otázek soudem ničeho změnit), když spor byl mezi účastníky veden fakticky toliko o posouzení rozhodné právní otázky.
6. Podle § 82 s. ř. s. se může *„každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“*. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li

kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s ř. s. poskytnout (k tomu srov. na př. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 1/2005 - 65 ze dne 17. 3. 2008, č. 603/2005 Sb. NSS).

7. Podle § 60b odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 29. 7. 2017 „[p]rávnícká nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) je povinna poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč“ (odst. 1). „Kauce se poskytuje na výzvu generálního ředitelství Úřadu práce složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce po splnění všech stanovených podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání žádající právníckou nebo fyzickou osobou“ (odst. 2).
8. Podle části první čl. II bod 2 zákona č. 206/2017 Sb. (dále také jen „čl. II bod 2“) „[s]právní řízení o povolení ke zprostředkování zaměstnání pravomocně neskončené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak.“
9. Podle části první čl. II bod 3 zákona č. 206/2017 Sb. „[p]ovinnost podle § 60b odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, má právnícká nebo fyzická osoba, k jejíž žádosti bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno správní řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a toto správní řízení nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno.“
10. Podle části první čl. II bod 4 zákona č. 206/2017 Sb. „[p]rávnícká nebo fyzická osoba, které bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinna do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona poskytnout kauci podle § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce; marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká.“
11. Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku č. j. 4 Ads 105/2019 - 21 ze dne 27. 5. 2020 zaujal k meritu věci následující stanovisko.
12. „[13] V posuzovaném případě je sporné, zda stěžovatel měl vůči žalobkyni postupovat v souladu s přechodným ustanovením obsaženým v části první čl. II bod 3 zákona č. 206/2017 Sb. (dále také jen „čl. II bod 3“), nebo přechodným ustanovením části první čl. II bod 4 téhož zákona (dále také jen „čl. II bod 4“). Jinými slovy, zda měl žalobkyni vyzvat ke složení kauce podle § 60b zákona o zaměstnanosti ve znění po novele provedené zákonem č. 206/2017 Sb., nebo zda žalobkyně měla povinnost tuto kauci složit v zákonem stanovené lhůtě 3 měsíců ode dne účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., tj. do 29. 10. 2017, bez této výzvy, a pokud tak neučinila, její povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniklo ze zákona, a žalovaný tudíž opodstatněně provedl výmaz příslušných údajů týkajících se žalobkyně z evidence agentur práce.“
13. „[23] V nynější věci ze správního spisu plyne a není ani mezi účastníky řízení sporné, že na základě žádosti žalobkyně stěžovatel vydal dne 19. 7. 2017 povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, které téhož dne žalobkyni doručil. Dne 29. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 206/2017 Sb., obsahující sporná přechodná

ustanovení a teprve dne 4. 8. 2017 nabylo uvedené rozhodnutí vydané stěžovatelem právní moci. Tedy není pochyb o tom, že řízení v daném případě bylo pravomocně skončeno teprve po nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.“

14. *„[25] Předně se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s městským soudem v úvaze, kterou přijal bez jakékoli bližší argumentace, totiž že pravidlo zakotvené v článku II bod 4 je obecnější ve vztahu k pravidlu zakotvenému v článku II bod 3, které je podle něj speciální.“*
15. *[26] V daném případě však vztah obou sporných přechodných ustanovení (článků II bodů 3 a 4) není vztahem obecného a speciálního. Přechodné ustanovení zakotvené v článku II bod 4 je ve vztahu k článku II bod 3 ustanovením sice navazujícím, ale samostatným, týkajícím se skupiny případů, v nichž, nehlédě na stav řízení (tj. zda je či není pravomocně ukončeno), již bylo vydáno žadateli povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve znění před 29. 7. 2017.“*
16. *„[34] Z toho, co bylo právě uvedeno, je zjevné, že stěžovatel v souzené věci nepochybil, pokud postupoval podle přechodného ustanovení obsaženého v článku II bod 4 a s ohledem na skutečnost, že žalobkyně sama, bez výzvy, jež, jak shora uvedeno, by v její situaci neměla jakýkoli praktický význam, po uplynutí zákonné lhůty 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 206/2017 Sb. dovodil zánik jejího povolení ke zprostředkování zaměstnání ze zákona a následně provedl výmaz skutečností týkajících se žalobkyně z evidence agentur práce. Výklad přijatý městským soudem by nemohl postihnout případy, v nichž sice povolení již bylo nepravomocně vydáno, ale dosud nebyla zaplacená kauce, a stěžovatel by již neměl žádný zákonný prostředek, jak její složení vymoci, i kdyby žadatele k jejímu složení vyzval.“*
17. *[35] Kasační soud opětovně zdůrazňuje, že obě vykládaná přechodná ustanovení nejsou ve vztahu speciálního a obecného. Jejich význam a obsah je třeba vnímat sice ve vzájemné souvislosti mezi sebou, ale především ve vztahu k hmotněprávní úpravě obsahující podmínky udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a jeho zániku či odejmutí. Článek II bod 3 lze proto s ohledem na znění článku II bod 4 aplikovat pouze na ta správní řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti novely zákona o zaměstnanosti, a u kterých do dne nabytí účinnosti této novely nedošlo k vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání.“*
18. *[36] Naopak na ta správní řízení, v nichž bylo již před nabytím účinnosti zákona č. 206/2017 Sb. vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání, už totiž dopadá úprava zakotvená v článku II bod 4, nehlédě na to, zda toto povolení nabylo či dosud nenabylo právní moci. Důvod této na první pohled poněkud komplikované právní úpravy lze spatřovat v tom, že článek II odst. 4 i vzhledem k obsahu výše citované části důvodové zprávy k zákonu č. 206/2017 Sb. (viz odst. [31]), dopadá na všechny agentury práce, jimž již bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání, a jak správně uvádí stěžovatel, vydáním tohoto povolení se ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení.“*
19. *„[38] Lze pro přehlednost shrnout, že v nyní posuzované věci vydal [a to ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu] stěžovatel žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání dne 19. 7. 2017. Stalo se tak přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., a proto byla žalobkyně povinna (v případě, že chtěla požadovanou činnost vykonávat) ve smyslu přechodného ustanovení obsaženého v čl. II bod 4 složit do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona kauci podle § 60b zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném od 29. 7. 2019), a to*

aniž by ji k tomu byl stěžovatel povinen vyzvat. Marným uplynutím této lhůty žalobkyni udělené povolení ke zprostředkování zaměstnání ve smyslu čl. II bod 4 zaniklo ze zákona. Stěžovatel tudíž nepochybil, provedl-li výmaz rozsahu činnosti žalobkyně obsaženého v tomto rozhodnutí z evidence agentur práce. Údaje tam uvedené s ohledem na zánik povolení neodpovídaly skutečnosti. Tento výmaz tak nemohl nikterak zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobkyně, naopak výmaz uvedených skutečností založil soulad evidovaného stavu se stavem skutečným.“

20. Nejvyšší správní soud tedy všechny otázky pro věc rozhodné beze zbytku posoudil a městskému soudu neposkytl do dalšího řízení žádný prostor pro vlastní uvážení. Jelikož je městský soud v tomto řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), nezbyvá mu než zopakovat, že žalobkyně byla povinna složit kauci do tří měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., aniž ji k tomu žalovaný musel nejprve vyzvat. Jelikož tak neučinila, žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když provedl výmaz žalobkyniny činnosti v popsáném rozsahu z evidence agentur práce, a tento úkon tudíž nemůže představovat nezákonný zásah do jejích veřejných subjektivních práv ve smyslu § 82 s. ř. s.

III. Závěr a náklady řízení

21. Jelikož žaloba není důvodná, městský soud ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
22. Výrok o nákladech řízení, jímž městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl též o nákladech řízení o kasační stížnosti, je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v nyní projednávané věci úspěch neměla, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. **Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. 7. 2019).**

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Praha 12. srpna 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu