



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **WERES Prace, s.r.o.**, IČ: 27190765,
se sídlem v Praze 9, Bechlínská 705/2,
zastoupeného Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem
se sídlem v Praze 2, Vyšehradská 423/27

proti

žalovanému: **Ministerstvu práce a sociálních věcí**,
se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 376/1,

za účasti: **Ministerstva vnitra České republiky**,
se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 1634/3,

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného správního orgánu ze dne 13.7.2017, č.j. MPSV-2017/46452-422/3

takto:

I. Žaloba s e z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Stručný obsah žaloby

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen žalovaný) ze dne 13. 7. 2017, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky, ze dne 19. 1. 2017, č. j. UPCR-2016/142833/5. Uvedenými rozhodnutími tak bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že se žalobci podle § 60 odst. 1 a § 60a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neuděluje povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu nesplnění zákonné podmínky souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra podle uvedených právních předpisů.
2. Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí žalovaného je - stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně - nezákonné pro nesprávné právní posouzení a pro závažné procesní vady, jež měly vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.
3. Žalobce namítl, že jediným podkladem pro vydání zamítavého rozhodnutí bylo potvrzující nesouhlasné závazné stanovisko Ministra vnitra České republiky, vtělené do písemnosti ze dne 15. 6. 2017, kterou ministr vnitra žalovanému sdělil, že potvrzuje nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017. Podle názoru žalobce jsou namítanými vadami postižena obě nesouhlasná závazná stanoviska. V souladu s ustanovením § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“, žalobce požaduje jejich přezkoumání soudem.
4. Žalobce uvedl, že správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že podle nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 žalobce neposkytuje dostatečné záruky z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob, které jsou potřebné pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě, a to proto, že „provedeným šetřením k dožádání Úřadu práce bylo zjištěno, že pan V. K., narozený ... jednatel žadatele, byl v kontaktu s hlavním obviněným v případě závažné trestné činnosti“. Žalobce ve svém odvolání brojil proti nesouhlasnému závaznému stanovisku Ministerstva vnitra a namítl, že je formulováno obecně, neurčitě a vágně, postrádá jakékoliv konkrétní odůvodnění ve vztahu k osobě jednatele žalobce, ve stanovisku absentují důvody tohoto stanoviska, podklady pro jeho vydání i úvahy, kterými se dotčený správní orgán řídil při jejich hodnocení. Jednatel žalobce nebyl odsouzen za žádný trestný čin, nebyl z žádného trestného činu ani obviněn, a pokud mu je vytýkáno, že měl být v kontaktu s jinou osobou, pak žalobce vyjádřil přesvědčení, že závěr, že jednání určité osoby může být považováno za závadné pouze z toho důvodu, že je v kontaktu s jinou osobou, nemůže jako důvod zamítavého rozhodnutí obstát. Skutečnost, že jedna osoba jinou zná a je s ní v kontaktu, sama o sobě neznamená, že je tím porušena jakákoliv povinnost. V závazném stanovisku Ministerstva vnitra nebylo ani uvedeno, kdo má být oním hlavním obviněným v případě závažné trestné činnosti, takže žalobci bylo fakticky znemožněno proti obsahu závazného stanoviska brojit. Osoba hlavního obviněného totiž jednatele žalobce vůbec není známa. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 je projevem nepřipustné libovůle a je v rozporu s požadavky kladenými na obsah závazných stanovisek Nejvyšším správním soudem.

5. Žalobce dále uvedl, že až po nahlédnutí do spisu zjistil, že podkladem pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 byla zpráva Policie České republiky, Národní centrály proti organizovanému zločinu, ze dne 19. 12. 2016. Policejní orgán v ní uvedl, že nesouhlasí s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobci proto, že jednatel žalobce byl v kontaktu s hlavním obviněným, který měl zařizovat a ovlivňovat výsledky pobytových řízení. Jednatel žalobce měl požadovat na obviněném zjištění informací k osobám, které měly na Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, zažádáno o přechodný pobyt, respektive o dlouhodobé vízum. Žalobce se obrátil na dotčený policejní orgán, který vede trestní řízení ve věci, na níž je v odpovědi odkazováno, a navrhl, že se jeho jednatel dostaví podat ve věci vysvětlení a vyjádří se k uvedenému i k souvisejícím otázkám. V odpovědi na tento návrh však policejní orgán uvedl, že proti rozhodnutí Generálního ředitelství Úřadu práce České republiky o neudělení povolení ke zprostředkování zaměstnání je možné podat odvolání, a pokud je možno tento opravný prostředek využít, měl být návrh účastníka na podání vysvětlení jeho jednatelem adresován jiné organizační složce státu. Žalobce proto navrhl, aby v odvolacím řízení byl vyslechnut jeho jednatel a aby mu bylo umožněno vyjádřit se k uvedeným tvrzením ohledně jeho osoby.
6. Žalovaný odvolací správní orgán v napadeném rozhodnutí ministra uvedl, že neshledal nezákonnost ani věcnou nesprávnost závazného stanoviska Ministerstva vnitra, a že při vydání závazného stanoviska je nutné posuzovat podmínky pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání komplexně. Ministr vnitra dále sdělil, že doplnění spisové dokumentace žalobcem navrhovaným poskytnutím vysvětlení jeho jednatelem k provedenímu šetření nepovažuje za důvodné, proto žalovaný v napadeném rozhodnutí k návrhu žalobce na podání vysvětlení jeho jednatele odkázal na posouzení této otázky ministrem vnitra.
7. Žalobce v podané žalobě namítl, že nevypořádá-li se nadřízený orgán s námitkami odvolatele, měl by odvolací správní orgán ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky a měl by od něj v záporném případě žádat nápravu. Žalobce má za to, že potvrzující nesouhlasné závazné stanovisko ministra vnitra nemůže jako řádný podklad pro rozhodnutí žalovaného obstát, neboť je v rozporu s požadavky kladenými judikaturou na obsah závazných stanovisek, je nezákonné a nepřezkoumatelné, protože zcela postrádá konkrétní posouzení případu žalobce, obsahuje pouze obecné fráze, konkrétní úvahy naopak absentují a nejsou vypořádány odvolací námitky žalobce. Rovněž reakce na návrh žalobce na podání vysvětlení jeho jednatelem je neadekvátní, neboť je bez konkrétního zdůvodnění odmítnuta s obecným odkazem, že doplnění spisové dokumentace není důvodné.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že podle § 60a zákona o zaměstnanosti je podmínkou pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra. V případě, kdy je vydáno negativní závazné stanovisko, správní orgán prvního stupně neprovádí další dokazování a žádost zamítne podle § 149 odstavec 3 správního řádu. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 bylo v daném případě negativní, proto úřad práce povolení ke zprostředkování

zaměstnání žalobci neudělil. Úřad práce postupoval v souladu s ustanovením § 36 odstavec 3 správního řádu, když vyrozuměl žalobce o skutečnosti, že dokazování bylo ukončeno a umožnil mu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobce tohoto práva využil, seznámil se s podklady rozhodnutí dne 11. 1. 2017 a do vydání rozhodnutí správního orgánu prvého stupně se k nim nijak nevyjádřil. Žalobci tak byl obsah závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 prokazatelně znám, měl možnost uvést nové skutečnosti, které by mohly mít vliv na změnu tohoto závazného stanoviska, přesto obsah závazného stanoviska napadl až ve svém odvolání. Podle názoru žalovaného tak žalobce měl - a mohl - v průběhu správního řízení před správním orgánem prvého stupně uvést důvody, pro které se závazným stanoviskem nesouhlasí, nicméně tak neučinil.

9. Pokud je v žalobě namítáno, že jediným podkladem pro vydání zamítavého rozhodnutí žalovaného bylo potvrzující nesouhlasné stanovisko ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017, žalovaný k tomu uvedl, že vzhledem k povaze a účelu závazných stanovisek nebyl oprávněn si o posuzované otázce udělat vlastní úsudek. Obdobně to platí i pro rozhodnutí úřadu práce. Žalovaný tak nemohl obstarat sám další podklady pro rozhodnutí o odvolání žalobce, ani provést výslech jednatele žalobce, což ostatně uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Námitky žalobce byly uplatněny až v odvolání a směřovaly výhradně k obsahu závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017. Toto závazné stanovisko netrpí žádnou vadou, pro kterou by bylo nepřezkoumatelné, což platí i o závazném stanovisku ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017. K tomu žalovaný citoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.
10. K námitce, že žalovaný byl povinen ověřit, zda bylo ministrem vnitra řádně reagováno na odvolací námitky, žalovaný uvedl, že podle svého názoru tuto povinnost splnil a postupoval v souladu s právními předpisy. Závazné stanovisko ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017 reagovalo na veškeré námitky uplatněné žalobcem v jeho odvolání proti rozhodnutí úřadu práce, proto žalovaný nebyl povinen žádat nápravu tohoto závazného stanoviska. Ze skutečnosti, že ministr ve svém závazném stanovisku nereagoval na námitky a návrhy žalobce způsobem, který žalobce navrhoval (a snad i očekával), nelze bez dalšího dovodit, že by žalovaný postupoval v rozporu s právními předpisy.
11. V závěru svého vyjádření žalovaný poukázal na cíle právní úpravy, tedy povinnosti zabránit nezákonným aktivitám v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání. Právě s ohledem na smysl a cíl právní úpravy je nutné v rámci řízení o povolení ke zprostředkování zaměstnání zohlednit i názor Ministerstva vnitra respektive ministra, založený na zhodnocení informací bezpečnostního charakteru ze zdrojů policie a zpravodajských služeb, týkajících se žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Ministerstvo vnitra podle § 60a zákona o zaměstnanosti při zpracování svého závazného stanoviska posuzuje udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska tří kritérií – veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Nadřízený dotčený správní orgán pak při posuzování závazného stanoviska posuzuje obsah jak z hlediska jeho zákonnosti, tak i z jeho věcné správnosti. Podle výsledku šetření Národní centrály proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování byl jednatelem žalobce v kontaktu s hlavním obviněným v případě závažné trestné činnosti, který měl zařizovat a ovlivňovat výsledky pobytových řízení, a

jednatel žalobce měl od této osoby požadovat zjištění informací k osobám, které měly zažádáno o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum. Vzhledem k výše uvedeným zjištěním je zjevné, že činnost žalobce respektive jeho jednatele nebyla v souladu s veřejným pořádkem, kdy veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet z jejího účelu.

Vyjádření Ministerstva vnitra

12. Městský soud v Praze vyrozuměl podle ustanovení § 34 s. ř. s. osoby, které mohou v řízení ve věcech správního soudnictví uplatňovat svá práva, přičemž na výzvu ze dne 20. 11. 2017 ve lhůtě stanovené soudem uplatnilo právo osoby zúčastněné nařízení Ministerstva vnitra České republiky, které k věci předložilo závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017, č. j. MV-162867-4/OBP-2016, a sdělení ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017, č. j. MV-44349-4/SO-2017.

Průběh řízení před správními orgány

13. Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
14. Žalobce požádal dne 5. 12. 2016 úřad práce o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky ve formě zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.
15. Úřad práce požádal dne 9. 12. 2016 Ministerstvo vnitra o vydání závazného stanoviska a zároveň přerušil řízení do doby doručení závazného stanoviska Ministerstvem vnitra.
16. Dne 2. 1. 2017 bylo úřadu práce doručeno nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017, č. j. MV-162867-4/OBP-2016, ve kterém bylo Odborem bezpečnostní politiky a prevence kriminality konstatováno, že jednatel žalobce pan V. K. byl v kontaktu s hlavním obviněným v případě závažné trestné činnosti. Žalobce tak podle názoru Ministerstva vnitra neposkytuje dostatečné záruky z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob potřebné pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě.
17. Oznámením o ukončení dokazování s poučením o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí ze dne 5. 1. 2017 úřad práce žalobci sdělil, že v předmětném řízení ukončil dokazování a shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce využil svého práva nahlížet do spisu a seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí dne 11. 1. 2017, avšak k projednávání věci se před vydáním meritorního rozhodnutí nevyjádřil.
18. Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2017 úřad práce žádost o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobci nevyhověl s odůvodněním, že žadatel nesplnil zákonnou podmínku souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra.
19. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 3. 2. 2017 včasné odvolání, v němž namítl rozpor rozhodnutí s požadavky kladenými na obsah závazných stanovisek vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle jeho názoru bylo závazné stanovisko ministerstva formulováno obecně a neurčitě bez uvedení řádného odůvodnění či podkladů pro jeho vydání. Jednatel žalobce V. K. nebyl odsouzen za žádný trestný čin a nebyl z žádného trestného činu ani obviněn. Závazné stanovisko je

podle názoru žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nezákonné a věcně nesprávné.

20. Dne 3. 3. 2017 žalobce doplnil odvolání s námitkou, že jediným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí bylo nesouhlasné stanovisko Ministerstva vnitra a až po nahlédnutí do spisu žalobce zjistil, že podkladem pro vydání závazného stanoviska byla písemnost Národní centrály proti organizovanému zločinu ze dne 19. 12. 2016. V této písemnosti žalobce navrhl provést dokazování podáním vysvětlení k provedenému šetření výsledkem jednatele žalobce V. K., tento návrh žalobce adresoval Policii České republiky, Národní centrále proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování.
21. Žalovaný odvolací správní orgán si v průběhu odvolacího řízení vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od ministra vnitra. Ministr vnitra dopisem ze dne 15. 6. 2017, č. j. MV-44349-4/SO-2017, sdělil, že nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 potvrzuje, přičemž dále uvedl, že v daném případě nezákonnost předmětného nesouhlasného závazného stanoviska ani jeho věcnou nesprávnost neshledal.
22. O podaném odvolání rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím, odvolání zamítl a neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť podmínka, která je zakotvena v § 60a zákona o zaměstnanosti, v případě žalobce splněna nebyla a proto nelze žádosti žalobce o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání vyhovět. Pokud jde o návrh žalobce na podání vysvětlení jeho jednatelem, pak žalovaný uvedl, že s ohledem na povahu navrhovaného podání vysvětlení, které by se dotýkalo pouze oblasti, o které si žalovaný nemůže podle § 60a zákona o zaměstnanosti samostatně učinit úsudek, by provedení navrhovaného důkazu nemohlo ovlivnit výsledek odvolacího řízení, která závisí na otázce samostatně posuzované Ministerstvem vnitra.

Posouzení důvodnosti žalobních bodů soudem

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě, při přezkoumání pak vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce k výzvě soudu nepožádal o nařízení ústního jednání a žalovaný správní orgán výslovně uvedl, že souhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný svůj souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:
24. Podle § 60 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává generální ředitelství Úřadu práce na základě žádosti právnické nebo fyzické osoby o a) povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky, b) povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky, nebo c) povolení ke zprostředkování zaměstnání do zahraničí. Podmínkou udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání fyzické osobě je dosažení věku 18 let, svéprávnost,

bezúhonnost, odborná způsobilost a bydliště na území České republiky. Za bezúhonné se považují fyzická osoba a právnická osoba, které nebyly pravomocně odsouzeny pro úmyslný trestný čin nebo pro trestný čin proti majetku. Bezúhonnost se dokládá výpisem z evidence Rejstříku trestů, který nesmí být starší tří měsíců. Za účelem doložení bezúhonnosti si generální ředitelství Úřadu práce vyžádá podle zvláštního právního předpisu výpis z evidence Rejstříku trestů. Žádost o vydání výpisu z evidence Rejstříku trestů a výpis z evidence Rejstříku trestů se předávají v elektronické podobě, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup.

25. Podle § 60a zákona o zaměstnanosti je další podmínkou pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra, vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. V žádosti generální ředitelství Úřadu práce uvede identifikační údaje právnické osoby a jejího odpovědného zástupce, popřípadě odpovědných zástupců, nebo fyzické osoby žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Ministerstvo vnitra při zpracování svého závazného stanoviska posoudí udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Při zajišťování informací potřebných pro vydání závazného stanoviska je Ministerstvo vnitra oprávněno vyžádat si opis z evidence Rejstříku trestů žádající fyzické osoby nebo osoby oprávněné jednat jménem žádající právnické osoby anebo jejího odpovědného zástupce, popřípadě odpovědných zástupců, a požádat o informace k uvedeným osobám Policii České republiky, zpravodajské služby nebo jiné orgány veřejné správy. Ministerstvo vnitra je povinno své závazné stanovisko k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doručit generálnímu ředitelství Úřadu práce do patnácti pracovních dnů ode dne obdržení žádosti o závazné stanovisko. Pokud tak neučiní do konce této lhůty, má se za to, že s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání souhlasí.
26. Městský soud v Praze se předně zabýval otázkou, zda vzhledem ke skutečnosti, že veškerá žalobní argumentace směřuje nikoli do rozhodnutí žalobou napadenému, ale do obsahu závazných stanovisek Ministerstva vnitra a ministra vnitra, lze tato stanoviska, vydaná ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017, podléhá samostatně soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 s. ř. s., či nikoliv. Podle § 149 správního řádu platí, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
27. Podle usnesení usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2As 75/2009 – 113, (publikovaný pod č. 2434/2011 ve Sbírce Nejvyššího správního soudu), rozšířený senát uzavřel, že „závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu z roku 2004 není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu

konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.“ Z uvedeného je tedy zřejmé, že ve světle nejnovější sjednocující judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba předmětnou otázku v nyní řešené věci uzavřít tak, že závazné stanovisko vydané podle 60a zákona o zaměstnanosti je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu a není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto je přezkoumáváno jako závazný podklad konečného rozhodnutí ve věci, tj. v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce o neudělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Uvedené předpoklady byly v posuzované věci splněny.

28. Jak již bylo shora uvedeno, správní soud přezkoumává závazná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydané potvrzující nebo měnící akty nadřízených orgánů až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, tj. zde proti rozhodnutí o neudělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Podle ustanovení § 60 zákona o zaměstnanosti vydává povolení ke zprostředkování zaměstnání Úřad práce. Správním orgánem, který vstupuje do procesu vydávání tohoto povolení, je na základě ustanovení § 60a téhož zákona Ministerstvo vnitra. Tento správní orgán v každém jednotlivém případě dává k žádosti o povolení ke zprostředkování své souhlasné či nesouhlasné závazné stanovisko, které je vydáváno v režimu ustanovení § 149 správního řádu a které je pro vydání povolení ke zprostředkování zákonem stanovenou podmínkou. Jedná se tedy o jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí o žádosti o povolení zprostředkování. Zákon o zaměstnanosti obsahuje tři kritéria, která Ministerstvo vnitra při zpracování svého stanoviska posuzuje (§ 60a odst. 1 zákona o zaměstnanosti), tj. veřejný pořádek, bezpečnost (hledisko vnitřní bezpečnosti státu) a dodržování práv třetích osob. Ke zjištění těchto kritérií má Ministerstvo vnitra kompetence dané jednak svým postavením, jednak jsou některé z jeho kompetencí zakotveny v § 60a odst. 2 zákona o zaměstnanosti (oprávnění žádat opis z Rejstříku trestů žádající fyzické osoby nebo osoby jednající jménem právnické osoby, příp. i odpovědného zástupce, oprávnění zjišťovat o nich další informace u Policie ČR, zpravodajské služby, případně i od jiných správních orgánů).
29. Žalobce ve svém odvolání brojil proti nesouhlasnému závaznému stanovisku Ministerstva vnitra a namítal, že je formulováno obecně, neurčitě a vágně, postrádá jakékoliv konkrétní odůvodnění ve vztahu k osobě jednatele žalobce, ve stanovisku absentují důvody tohoto stanoviska, podklady pro jeho vydání i úvahy, kterými se dotčený správní orgán řídil při jejich hodnocení. Jednatel žalobce nebyl odsouzen za žádný trestný čin, nebyl z žádného trestného činu ani obviněn, a pokud mu je vytýkáno, že měl být v kontaktu s jinou osobou, pak žalobce vyjádřil přesvědčení, že závěr, že jednání určité osoby může být považováno za závadné pouze z toho důvodu, že je v kontaktu s jinou osobou, nemůže jako důvod zamítavého rozhodnutí obstát. Uvedené skutečnosti žalobce zopakoval jako žalobní argumentaci, která podle jeho názoru nutně musí vést k závěru o nezákonnosti vypracovaných závazných stanovisek.
30. V případě, kdy je vydáno negativní závazné stanovisko, správní orgán prvního stupně – v nyní posuzované věci úřad práce – neprovádí další dokazování a žádost zamítne podle § 149 odstavec 3 správního řádu. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 bylo v daném případě negativní, proto úřad práce povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobci neudělil. Úřad práce postupoval v souladu s ustanovením § 36

odstavec 3 správního řádu, když vyrozuměl žalobce o skutečnosti, že dokazování bylo ukončeno a umožnil mu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Ze spisového materiálu soud ověřil, že žalobce tohoto práva využil, seznámil se s podklady rozhodnutí dne 11. 1. 2017 a až do vydání zamítavého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se k nim nijak nevyjádřil. Žalobci tak byl obsah závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017 prokazatelně znám, měl možnost uvést nové skutečnosti, které by mohly mít vliv na změnu tohoto závazného stanoviska, přesto tak však neučinil a vlastní obsah závazného stanoviska napadl až ve svém odvolání.

31. Podle § 149 odstavec 4 správního řádu platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto zákonnému požadavku správní orgán v posuzované věci dostál, když vyžádal stanovisko ministra vnitra k závaznému stanovisku ze dne 2. 1. 2017. Dne 15. 6. 2017 ministr vnitra žalovanému sdělil, že potvrzuje nesouhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017. Závazné stanovisko ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017 vydané v posuzované věci podle § 149 odstavec 4 správního řádu představuje závazný podklad rozhodnutí o vydání povolení žalobci ke zprostředkování zaměstnání, jehož vydání se žalobce domáhal. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4As 241/2014 – 30).
32. Závazné stanovisko ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017 reagovalo na veškeré námitky uplatněné žalobcem v jeho odvolání proti rozhodnutí úřadu práce, proto podle názoru soudu není na místě žalovanému vytýkat, že by byl povinen žádat nápravu tohoto závazného stanoviska. V rámci řízení o povolení ke zprostředkování zaměstnání je podle výše uvedené právní úpravy nezbytné zohlednit i názor Ministerstva vnitra respektive ministra, založený na zhodnocení informací bezpečnostního charakteru, kterými úřady práce nedisponují, neboť se jedná o informace, které mají svůj původ ve zdrojích policie a zpravodajských služeb, týkajících se žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Jak již bylo výše uvedeno, Ministerstvo vnitra podle § 60a zákona o zaměstnanosti při zpracování svého závazného stanoviska posuzuje udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska tří kritérií – veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Nadřízený dotčený správní orgán pak při posuzování závazného stanoviska posuzuje obsah jak z hlediska jeho zákonnosti, tak i z jeho věcné správnosti. V nyní posuzované věci bylo ministerstvem vnitra zjištěno, že podle výsledku šetření Národní centrály proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování byl jednatel žalobce v kontaktu s hlavním obviněným v případě závažné trestné činnosti, který měl zařizovat a ovlivňovat výsledky pobytových řízení, a jednatel žalobce měl od této osoby požadovat zjištění informací k osobám, které měly zažádáno o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum. Uvedená zjištění – bez ohledu na nesouhlas žalobce – odůvodňují obavu, že činnost žalobce či jeho jednatele nebyla v souladu s veřejným pořádkem.

33. Veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet z jejího účelu. Pojem „veřejný pořádek“ je pojmem obecným, který není v zákoně o pobytu definován. Jakýkoli obecný pojem použitý v právním předpisu musí být vyložen. Za veřejný pořádek je nutno považovat soustavu pravidel chování, která jsou obsažena v právních předpisech, ale i chování, která v právních předpisech obsažena nejsou, jestliže jejich zachování je podle obecného názoru lidí v určitém místě a čase nezbytnou podmínkou pokojného stavu. Veřejným pořádkem je pak stav, ve kterém jsou pravidla chování dodržována, porušení veřejného pořádku stav, kdy pravidla chování dodržována nejsou. Mezi pravidla chování, jejichž dodržování je obecně vyžadováno, aniž by byla výslovně právním předpisem stanovena, lze považovat základní pravidla slušnosti, morálky, respektování práv druhých apod. O to víc je třeba za taková pravidla chování považovat to, že se každý chová v souladu s právním předpisem, práva a povinnosti zde stanovená dodržuje a nechová se tak, že svým jednáním právní předpis obchází. Dosáhne-li určité jednání takové intenzity, že ho lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno takové jednání považovat za porušení veřejného pořádku, a to za porušení veřejného pořádku závažným způsobem, neboť nejenže nerespektuje základní pravidla chování a morálky, právně sice neupravené, ale společností vyžadované, ale dosahuje takové intenzity, že porušuje či obchází pravidla chování v právním předpisu vyjádřená.
34. V této souvislosti soud považuje za nutné konstatovat, že neurčitý právní pojem je nutno vykládat v rámci zákona, ve kterém je obsažen, neboť je vykládán ten který konkrétní zákon, upravující určitou problematiku. Správní úřady obou stupňů v posuzované věci neurčitý právní pojem „veřejný pořádek“ vyložily s odkazem na zcela konkrétní zjištěné skutkové okolnosti, proti nimž žalobce ani v průběhu správního řízení, ani v řízení o podané žalobě před soudem ničeho nenamítal. Ve vztahu k žalobcem napadenému rozhodnutí námitky žalobce nejsou důvodné. Z obsahu závazných stanovisek ze dne 2. 1. 2017 a 15. 6. 2017 je naopak patrné, že se správní orgán konkrétním jednáním žalobce podrobně zabýval a toto jednání vyhodnotil z pohledu zákonem stanovených podmínek. Uvedené jednání žalobce je třeba posuzovat komplexně a z jeho charakteru lze učinit závěr o tom, že jednání žalobce dosáhlo takové intenzity, že jej vzhledem ke smyslu a účelu právní úpravy vydávání povolení ke zprostředkování zaměstnání lze klasifikovat jako ohrožení či porušení veřejného pořádku. Bylo-li příslušnými orgány zjištěno, že jednatel žadatele o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání požadoval informace k osobám, které měly zažádáno o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum na území České republiky, od osoby obviněné ze závažné trestné činnosti, spočívající právě v tom, že měl zařizovat a ovlivňovat výsledky pobytových řízení, je závěr vyjádřený v závazných stanoviscích podle názoru soudu plně odůvodněn. Jedná se o natolik závažný způsob porušování veřejného pořádku, že může být důvodem pro vydání zamítavého rozhodnutí ve věci žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání.
35. Městský soud v Praze se na základě posouzení věci neztotožnil s názorem žalobce, že se nadřízený orgán nevypořádal s námitkami odvolatele. Přes určité formální nedostatky sdělení (dopisu) ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017 nemá městský soud pochybnosti o tom, že nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky ve vztahu k závaznému stanovisku ze dne 2. 1. 2017. Soud nezjistil ani žalobcem tvrzené

konkrétní posouzení případu žalobce, neboť ve čtvrtém a pátém odstavci písemnosti ze dne 15. 6. 2017 ministr vyjádřil konkrétní úvahy o zcela konkrétních zjištěních v projednávané věci, a přestože výslovně nejsou vypořádány odvolací námitky žalobce, lze z písemnosti nepochybně zjistit, k jakým skutkovým i právním závěrům ministr dospěl.

Závěr a náklady řízení

36. Na základě všech výše uvedených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v nyní posuzovaném případě nebyla žaloba podána důvodně, proto ji soud podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. zamítl.
37. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

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 ustanovení § 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 18. ledna 2018
v á ,

JUDr. Hana V e b e r o
předsedkyně senátu