



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Ekomontec CZ s.r.o.**, IČO: 03298698
se sídlem náměstí 14. Října 1307/2, 150 00 Praha 5,

zastoupen Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem
se sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 1. 2018, č. j.: MPSV-2017/233347-422/1,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný podle § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“) zrušil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství (dále též „úřad práce“) ze dne 21. 9. 2017, č. j.: UPCR-2017/82621/1, jímž nebylo povoleno posečkání úhrady kauce dle § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) formou splátkového kalendáře ve smyslu § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), a řízení zastavil.
2. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplynulo, že je žalobce na základě rozhodnutí úřadu práce ze dne 8. 2. 2016, č. j.: MPSV-UP/48708/15/ÚPČR/9, oprávněn

zprostředkovávat zaměstnání do zahraničí podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Na základě rozhodnutí úřadu práce ze dne 22. 3. 2016, č. j.: UPCR-2016/20550/4 je žalobce oprávněn zprostředkovávat zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti taktéž na území České republiky.

3. Účinností 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.“) vznikla žalobci povinnost poskytnout kauci podle § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti, a to do 3 měsíců od nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., tedy do 29. 10. 2017. Žalobce dne 14. 9. 2017 požádal úřad práce o povolení úhrady kauce formou splátkového kalendáře dle § 156 daňového řádu. Žádosti úřad práce nevyhověl, o čemž byl žalobce informován dopisem ze dne 21. 9. 2017, č. j.: UPCR-2017/82621/1. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 5. 10. 2017 odvolání k žalovanému. Dne 27. 10. 2017 žalobce řádně složil předmětnou kauci na účet úřadu práce.

Žalovaný o odvolání rozhodl tak, že rozhodnutí úřadu práce zrušil, neboť dospěl k závěru, že úřad práce pochybil, když rozhodl meritorně (navíc formou, která neměla předepsané náležitosti – dopisem) o nevyhovění žádosti žalobce, ačkoliv bylo zřejmé, že této žádosti ani nelze vyhovět v důsledku právní úpravy, neboť se jedná o zjevně právně nepřipustnou žádost, resp. podání. Jelikož kauce není daňovou povinností ve smyslu hmotněprávním, ale podmínkou udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, na kterou nelze aplikovat § 156 daňového řádu, bylo na první pohled evidentní, že žalobce žádá o přiznání institutu, který právní úprava neumožňuje. Zmínil též, že důvodem pro zastavení řízení by bylo i uhrazení celé kauce žalobcem v řádném termínu.

II. Argumentace žalobce

4. Žalobce v podané žalobě nesouhlasil se způsobem rozhodnutí žalovaného i se způsobem, jakým žalovaný vypořádal jeho odvolací námitky.
5. V *prvním žalobním bodě* tvrdil, že je zamítnutí odvolání a zastavení řízení žalovaným v rozporu s obsahem spisového materiálu. Žalovaný došel k mylnému závěru, že žalobce podal zjevně právně nepřipustnou žádost, když požadoval uplatnění institutu, jehož využití právní úprava v daném případě neumožňuje. Žalobce spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí jednak v absenci uvedení důvodu zastavení řízení ve výroku rozhodnutí, jednak v rozporu závěru žalovaného o zjevné nepřipustnosti žádosti s daňovým řádem a zákonem č. 206/2017 Sb. Žalobce přitom poukazoval na skutečnost, že samotná právní úprava kauce obsažená v § 60b zákona o zaměstnanosti odkazuje na daňový řád, na základě čehož má žalobce za prokázané, že kauce je spravována na základě stejných principů jako daně a jiné poplatky, a při její správě lze proto použít totožných institutů, tedy i posečkání, popřípadě rozložení úhrady kauce do splátek (dále také jen „posečkání“).
6. Dle žalobce bylo zastavení řízení žalovaným nezákonné, neboť případná nepřipustnost podání nebyla ze samotného podání zjevná do takové míry, že nebylo třeba provádět dokazování, proto nelze žádost vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu a doktríny považovat za zjevně právně nepřipustnou a řízení o ní tak zastavit. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žalovaný ve věci prováděl dokazování, zjišťoval podstatné okolnosti případu, pročež není možné označit žádost za zjevně právně nepřipustnou.
7. *Druhý žalobní bod* obsahoval námitky k věcnému posouzení případu žalovaným. Žalobce odmítl názor žalovaného, že není možné kauci rozložit do splátek, ani o takové rozložení

žádat. Znovu zdůraznil, že na základě dikce § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti je třeba spravovat kauci dle daňového řádu, kauce je tedy pro účely daňového řádu daní, z čehož jasně vyplývá i možnost aplikace § 156 daňového řádu, upravujícího institut posečkání. V návaznosti na tuto argumentaci uvedl, že názor žalovaného, že kauce musí být uhrazena jednorázově a její posečkání nelze povolit, nemá oporu v právních předpisech ani judikatuře a je v rozporu se zákonem.

8. V *třetím žalobním bodě* žalobce zdůraznil za pomoci vybrané judikatury Nejvyššího správního soudu, že pokud nastanou zákonem předvídané podmínky pro povolení splátek daně, správce daně musí splátky povolit. Poukázal na skutečnost, že žalovaného řádně informoval o vážné újmě, která by mu jednorázovou úhradou kauce vznikla, a která by spočívala v téměř jistém zániku jeho podnikání. Stejně tak byl žalovaný informován o skutečnosti, že žalobce částku odpovídající výši kauce nemá k dispozici a není pro něj možné si ji v daném časovém úseku opatřit. Závěrem žalobce zmínil teoretickou možnost budoucího zániku povinnosti kauci hradit.
9. Žalobce navrhl, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Argumentace žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve shrnul skutkový stav věci, dosavadní řízení o žádosti a své závěry obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
11. Dle názoru žalovaného byl postup při vydání napadeného rozhodnutí zcela v souladu s právními předpisy, stejně jako vypořádání námitek žalobce. K jednotlivým žalobním námitkám žalovaný uvedl:
12. K *prvnímu žalobnímu bodu* nejprve konstatoval, že jím vydané napadené rozhodnutí splňuje veškeré náležitosti, které mu daňový řád, jímž se při rozhodování byl povinen řídit, stanoví. Jako odvolací orgán postupoval podle § 116 daňového řádu, podle něhož neměl vzhledem k okolnostem případu jinou možnost, než rozhodnout zvoleným způsobem, tedy rozhodnutí úřadu práce zrušit a řízení zastavit. Rozhodnutí totiž nebylo možné kvůli pochybení úřadu práce potvrdit, nebylo možné jej ani změnit, a to pro jeho nepřezkoumatelnost a nesprávnost spočívající v nesplnění náležitostí, které daňový řád pro rozhodnutí stanoví. Dle názoru žalovaného neexistuje žádný rozpor mezi napadeným rozhodnutím a spisovým materiálem.
13. Pokud se týká námitky, jíž žalobce brojl proti závěru žalovaného o zjevné právní nepřipustnosti žádosti, žalovaný konstatoval, že *institut posečkání dle daňového řádu je v případě kauce z povahy věci vyloučen*. Žalovaný po zvážení podstaty institutu posečkání dovodil, že jej lze použít pouze ve vztahu k daňové povinnosti. Dle žalovaného však kauci nelze z hmotněprávního hlediska ztotožnit s daňovou povinností, neboť kauce je plněním dobrovolným, jelikož, jak žalovaný vysvětlil v odůvodnění napadeného rozhodnutí, se jedná o podmínku pro udělení povolení, přičemž splnění této podmínky záleží pouze na vůli žadatele a s neuhrazením kauce není spojen daňový či jiný dluh.
14. Žalovaný nesouhlasil ani s tím, že při rozhodování prováděl dokazování, čímž byla dle žalobce vyloučena zjevná právní nepřipustnost žádosti. K této námitce žalovaný sdělil, že k dokazování by došlo, posuzoval-li by při rozhodování naplnění podmínek posečkání daně, což v dané věci prováděno nebylo a ani nebylo možné provádět.
15. K námitce nesprávného věcného posouzení případu uvedené *v druhém žalobním bodě* žalovaný zdůraznil, že možnost využití institutu posečkání u kauce by popírala samotný

smysl a účel kauce, protože by tak bylo žadateli umožněno vykonávat činnost bez splnění zákonem požadované podmínky zajištění. Žalovaný vyzdvihl účel kauce, kterým je dle jeho názoru prokázání finanční způsobilosti osoby žadatele o povolení zprostředkovávání zaměstnání a následné zajištění kvality a úspěšnosti existence agentury práce. Žalovaný setrval na svém závěru, že z dikce zákona o zaměstnanosti vyplývá, že podmínku udělení povolení nelze plnit postupně až po vydání tohoto povolení, protože nelze rozložit kauci do splátek. Stejným způsobem je podle žalobce nutné nahlížet i na úpravu obsaženou v článku II odst. 4 zákona č. 206/2017 Sb., vztahující se na osoby, které povolení získaly před účinností novely zákona o zaměstnanosti.

16. Ke *třetímu žalobnímu bodu* odmítl jako irelevantní tvrzení žalobce ohledně dopadů jednorázového uhrazení sankce, neboť kauce již byla ze strany žalobce uhrazena. Žalovaný se neztotožnil s úvahou žalobce o možnosti zániku povinnosti poskytnutí kauce. Závěrem žalovaný znovu zopakoval, že kauce není daňovou povinností a odmítl proto aplikaci závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně prominutí a posečkání daně, na kterou žalobce v žalobě odkazoval.
17. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. První posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Rozsudkem ze dne 6. 11. 2019, č. j. 9 Ad 5/2018-36 Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť přisvědčil žalovanému, že účelem kauce je prokázání finanční způsobilosti osoby žadatele o povolení zprostředkovávání zaměstnání a následné zajištění kvality a úspěšnosti existence agentury práce. Dále se s ním shodl v tom, že kauce je jednou z podmínek pro udělení povolení k zprostředkování zaměstnání, která musí být splněna nejpozději v okamžiku vydání rozhodnutí o udělení povolení. Podle § 60b zákona o zaměstnanosti tak musí být kauce složena jednorázově a v plné výši, nikoliv postupnou úhradou po vydání rozhodnutí. Tento náhled však nelze aplikovat v projednávané věci, neboť žalobce již byl držitelem povolení. Složení kauce jako podmínka pro vydání povolení tak u něj nepřichází v úvahu. Na jeho případ dopadá přechodné ustanovení zákona č. 206/2017 Sb., podle něhož vznikla žalobci povinnost poskytnout kauci do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona s tím, že marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká. Zákonodárce tímto umožnil stávajícím držitelům povolení uhradit kauci v zákonem stanovené lhůtě. Pro správu placení kauce se přitom podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti přiměřeně použije daňový řád. Jelikož přechodné ustanovení zákona č. 206/2017 Sb. nevyloučilo přiměřené použití daňového řádu a ani žalobci neuložilo povinnost zaplatit kauci jednorázově, nelze přisvědčit názoru žalovaného, že žalobce nemohl požádat o posečkání úhrady kauce podle § 156 daňového řádu a že taková žádost byla zjevně právně nepřipustná. Žalovaný proto pochybil, když rozhodnutí úřadu práce zrušil a řízení o žádosti zastavil, neboť úřad práce se měl žádostí zabývat věcně.
19. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Ads 435/2019-34, výše uvedený rozsudek zdejšího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve zrušujícím rozsudku NSS nejprve odmítl žalovaným tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku Městského soudu v Praze s tím, že v posuzované věci městský soud velmi podrobně vysvětlil, proč žalovaný podle jeho názoru pochybil, když zastavil řízení o žádosti žalobce podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Nebylo přitom úkolem městského soudu vyjádřit se konkrétně, podrobně a jednotlivě ke všem argumentům žalovaného, ale vypořádat se s námitkami uplatněnými žalobcem. Povinností

správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06). Tomuto požadavku městský soud dostal. Jeho hodnocení se opírá o ucelený uzavřený argumentační systém, s nímž ostatně žalovaný v kasační stížnosti obsáhle polemizuje. Nejvyšší správní soud připomněl, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy žalovaného o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). To, že městský soud nereagoval na všechny argumenty žalovaného, jimiž obhajoval správnost zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, tedy nemůže založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. (srovnej obdobně bod 12 zrušujícího rozsudku NSS).

20. K věci samé však NSS vešel na argumentaci žalovaného a s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 206/2017 Sb., kterým byl vložen nový § 60b zákona o zaměstnanosti, jakož i rozsudek NSS, vydaný po vyhlášení kasační stížnosti napadeném rozsudku Městského soudu v Praze, ze dne 27. 5. 2020, č. j. 4 Ads 105/2019-21, dospěl k závěru, že přechodné ustanovení v čl. II, bodě 4 zákona č. 206/2017 Sb., jakož i celá zákonná konstrukce kaucí v § 60b zákona o zaměstnanosti, vylučují aplikaci § 156 daňového řádu, tj. posečkání úhrady kaucí, resp. její úhradu ve splátkách způsobem, který by posunul den splatnosti jednotlivých splátek za datum 29. 10. 2017 (tj. více než 3 měsíce ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.). Žalovaný tedy v souzené věci nepochybil, pokud řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. O žádosti žalobce, již se domáhal rozložení kaucí na 21 měsíců ode dne 28. 10. 2017, nebylo možno meritorně rozhodovat.
21. Žalovanému dal rovněž za pravdu, že městský soud v odůvodnění rozsudku pominul i jím namítanou skutkovou okolnost, že žalobce dne 27. 10. 2017, tj. před vydáním rozhodnutí žalovaného o odvolání, poskytl kauci v plné výši. Již v žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatel vyslovil, že i v případě náhledu na kauci jako na daň, u níž je možno aplikovat institut posečkání, by muselo být řízení o žádosti žalobce zastaveno, neboť se stalo v důsledku úhrady kaucí bezpředmětným [§ 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu]. Na tuto skutečnost žalovaný upozornil rovněž ve svém vyjádření k žalobě. Ačkoliv městský soud v bodě 28 zmínil, že v průběhu odvolacího řízení došlo k úhradě kaucí, nijak na tuto skutkovou okolnost ve svém rozsudku nereagoval. Absence úvahy městského soudu o vlivu úhrady kaucí ze strany žalobce na zákonnost rozhodnutí žalovaného však mohlo mít rovněž za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení (z důvodu bezpředmětnosti) totiž mohlo s ohledem na tuto skutkovou okolnost v soudním přezkumu obstát (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 Afs 15/2013 - 34). Nutno dodat, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se pro správu placení kaucí použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu, který je založen na tom, že řízení před správcem daně tvoří s řízením před odvolacím orgánem jeden celek. Odvolací řízení vychází z apelačního principu, podle kterého odvolací daňový orgán, pokud má napadené rozhodnutí správce daně za nezákonné nebo nesprávné, může sám tyto vady napravit, a to včetně nového zjištění skutkového stavu (k zásadě jednoty daňového řízení viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 7 Afs 36/2008 - 134, č. 2026/2010 Sb. NSS). Jelikož městský soud nevyslovil své úvahy o tom, zda má úhrada kaucí žalobcem před rozhodnutím o odvolání vliv na zákonnost

rozhodnutí stěžovatele, zatížil svůj rozsudek rovněž nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. (srovnej obdobně body 22 a 23 zrušujícího rozsudku NSS).

V. Druhé posouzení Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze v dalším řízení plně respektoval právní názor zrušujícího rozsudku NSS k věci samé, jakož i požadavek na posouzení zákonnosti závěru žalovaného o důsledku uhrazení kaucí žalobcem v průběhu odvolacího řízení, a dospěl k závěru, že žalovaný i v tomto ohledu postupoval v souladu se zákonem. Podle ust. § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se totiž pro správu placení kaucí použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu. Jak již bylo výše zmíněno, řízení před správcem daně a žalovaným tvoří jeden celek. Podle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu správce daně rozhodnutím řízení zastaví, jestliže řízení se stalo bezpředmětným. V projednávané věci není v rozporu s obsahem spisového materiálu a ani mezi účastníky řízení není sporné, že žalobce složil zákonem stanovenou kaucí ve výši 500 000 Kč na zvláštní účet úřadu práce dne 27. 10. 2017. Z toho je zřejmé, že žalobce jednorázově, v zákonem stanovené výši a včas (poslední den lhůty byl dle čl. II. Přechodná ustanovení bod 4. zákona č. 206/2017 Sb., dne 30. 10. 2017) uhradil kaucí, čímž byla splněna podmínka povolení ke zprostředkování zaměstnání ve formě dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti stanovená § 60b odst. 1 téhož zákona.
23. Za tohoto stavu tak byl souladný se zákonem též dílčí závěr žalovaného v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, podle kterého by bylo důvodem pro zastavení řízení o žádosti žalobce o povolení posečkání úhrady kaucí formou splátkového kalendáře i žalobcovo uhrazení kaucí jednorázově a v plné výši před uplynutím lhůty stanovené v přechodném ustanovení zákona č. 206/2017 Sb., čímž by se řízení o žalobcově žádosti stalo bezpředmětným a muselo by být zastaveno dle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

24. Lze tak uzavřít, že přechodné ustanovení v čl. II, bodě 4 zákona č. 206/2017 Sb., jakož i celá zákonná konstrukce kaucí v § 60b zákona o zaměstnanosti, vylučují aplikaci § 156 daňového řádu, tj. posečkání úhrady kaucí, resp. její úhradu ve splátkách způsobem, který by posunul den splatnosti jednotlivých splátek za datum 29. 10. 2017 (tj. více než 3 měsíce ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.). Žalovaný tedy v souzené věci nepochybil, pokud řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. O žádosti žalobce, jíž se domáhal rozložení kaucí na 21 měsíců ode dne 28. 10. 2017, nebylo možno meritorně rozhodovat. Souladný se zákonem je též dílčí závěr žalovaného, podle kterého by bylo důvodem pro zastavení řízení o žádosti žalobce o povolení posečkání úhrady kaucí formou splátkového kalendáře i žalobcovo uhrazení kaucí jednorázově a v plné výši před uplynutím lhůty stanovené v přechodném ustanovení zákona č. 206/2017 Sb., čímž by se řízení o žalobcově žádosti stalo bezpředmětným a muselo by být zastaveno dle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu.
25. Soud proto nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
26. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

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.

Praha 24. března 2021

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu