



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **Euromontec CZ s. r. o.**, sídlem Praha 2, Bělehradská 858/23, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalovanému **Úřadu práce České republiky, generálnímu ředitelství**, sídlem Praha 5, Dobrovského 1278/25, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2016, č. j. 8 A 62/2016 – 27,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného při rozhodování o její žádosti ze dne 9. 2. 2015 o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, podané podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

Městský soud rozhodoval za následujícího skutkového stavu: Žalobkyně podala dne 9. 2. 2015 u žalovaného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání bezplatně i za úplatu. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 3. 2015, č. j. MPSV-UP/4156/15/ÚPČR/2, přerušil správní řízení z moci úřední na dobu nutnou k vydání závazného stanoviska Ministerstva vnitra, ve smyslu § 60a téhož

zákona. Dne 10. 3. 2015, č. j. OAM-140-7/PZZ-S-2015, vydalo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“) souhlasné závazné stanovisko, obsahující podmínku pravomocně skončeného trestního řízení vedeného proti jednatelce žalobkyně paní Haně Vrbatové, s tím, že nebude konstatováno, že se skutek stal a byl spáchán jednatelkou. Následně bylo v souvislosti s provedeným šetřením Ministerstva vnitra vydáno nové závazné stanovisko dne 23. 3. 2015, č. j. OAM-255-2/PZZ-S-2015, tentokrát nesouhlasné. Na jeho základě žalovaný vydal dne 20. 5. 2015 rozhodnutí č. j. MPSV-UP/4156/15/ÚPČR/9, kterým žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání neudělil z důvodu nesplnění zákonné podmínky souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra, vyžadované ustanovením § 60a zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu (dále „správní řád“), vyžádalo potvrzení nebo změnu nesouhlasného stanoviska ministrem vnitra. Dne 28. 7. 2015 vydal ministr vnitra souhlasné závazné stanovisko č. j. OAM-536-14/PZZ-S-2015, které podmínil pravomocným ukončením trestního řízení u Okresního soudu v Berouně vedené pod sp. zn. 2T 166/2014, a trestního stíhání vedeného u OHK ÚO SKPV Rakovník pod ČVS:000064783/14. Následně MPSV dne 10. 9. 2015, č. j. 2015/30892-422/3, odvoláním napadené rozhodnutí zrušilo a věc vrátilo žalovanému k dalšímu řízení. Současně uvedlo, že splnění podmínky stanovené ministrem vnitra si vyžádá delší časový horizont a jedná se o předběžnou otázku ve smyslu § 57 a násl. správního řádu. V návaznosti na uvedený závěr žalovaný přerušil dne 2. 10. 2015 řízení usnesením č. j. MPSV-UP/4156/15/ÚPČR/11, na dobu nezbytně nutnou, *„nejdéle však do 30. 4. 2016, k prokázání splnění podmínky u [žalovaného], stanovené Ministerstvem vnitra v podmíněném souhlasném stanovisku ze dne 28. 7. 2015“*. Proti usnesení o přerušení podala žalobkyně odvolání, o kterém MPSV dne 11. 12. 2015, č. j. 2015/67986-422/1, rozhodlo tak, že ve výroku usnesení o přerušení změnilo slova *„podle § 64 odst. 1 písm. e) a § 149 odst. 2 správního řádu v souběhu s § 60a zákona o zaměstnanosti“* na *„podle § 64 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 2 správního řádu“*. Dne 4. 2. 2016 podala žalobkyně návrh na provedení opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, kterému MPSV usnesením ze dne 9. 3. 2016, č. j. 2016/7399-422/1, nevyhovělo. Za tohoto stavu podala žalobkyně dne 8. 4. 2016 žalobu na ochranu proti nečinnosti.

Městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku ze dne 8. 9. 2016, č. j. 8 A 62/2016 – 27 (dále jen „napadený rozsudek“), nejprve zdůraznil, že podle § 60a zákona o zaměstnanosti je souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra podmínkou pro udělení povolení, o které si žalobkyně požádala. V řečeném stanovisku Ministerstvo vnitra podle citovaného ustanovení posoudí možnost udělit povolení z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Ministerstvo vnitra vydá závazné stanovisko na základě žádosti žalovaného. Z citovaného ustanovení podle městského soudu dále vyplývá, že závazné stanovisko vydané Ministerstvem vnitra musí být buď souhlasné, nebo nesouhlasné, neboť zákon o zaměstnanosti neupravuje možnost, aby bylo vydáno závazné stanovisko s podmínkou. Podmíněné závazné stanovisko nemělo pro řízení před žalovaným žádný význam, neboť mu neumožnilo o žádosti jakkoli rozhodnout. Městský soud jako jedinou přípustnou výjimku z jím učiněného závěru shledal situaci, kdy by závazné stanovisko bylo vázáno na podmínku, jejíž splnění by bylo plně a výlučně v moci samotného žadatele, protože pak by bylo na žadateli, zda podmínku splní a souhlasné

pokračování

závazné stanovisko získá. V nynějším případě se však o takový případ nejedná. Podle městského soudu bylo tedy vydané souhlasné závazné stanovisko „*zcela bezcenné, a v podstatě ani závazným stanoviskem podle § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nebylo, byť je tak formálně označeno*“. Městský soud proto vyslovil, že žalovaný pochybil, když se s takovým závazným stanoviskem spokojil, a na jeho základě přerušil správní řízení.

Městský soud v napadeném rozsudku dále upozornil, že v samotném usnesení bylo přerušení řízení omezeno na dobu do 30. 4. 2016 přičemž časové omezení nebylo odvolacím orgánem nijak pozměněno. Od 30. 4. 2016 proto již řízení přerušeno není, a přesto v něm dosud nebylo nijak rozhodnuto a nebyl učiněn ani jiný úkon směřující ke skončení řízení. Za uvedeného stavu městský soud uzavřel, že žalovaný je v řízení o žádosti žalobkyně nečinný a uložil mu povinnost vydat do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku rozhodnutí o předmětné žádosti.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Úvodem namítl, že je vázán zásadou legality, přičemž odkázal na § 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Zdůraznil, že při rozhodování o žádosti je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu (Ministerstva vnitra), kterému výlučně přísluší posuzovat účastníky řízení z hlediska bezpečnosti, veřejného pořádku a práv třetích osob. Stěžovatel rovněž připomněl, že podle § 149 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem, který není samostatným rozhodnutím, ale je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, pro niž je podkladem. Závazné stanovisko je klíčové pro další postup stěžovatele, neboť meritorní rozhodnutí musí být vždy v souladu s vydaným závazným stanoviskem.

Stěžovatel dále uvedl, že pro posouzení, zda byl ve správním řízení nečinný, je nutné vylíčit alespoň v podstatných rysech průběh řízení. Stěžovatel obdržel dne 11. 3. 2015 první souhlasné závazné stanovisko ze dne 10. 3. 2015, přičemž vzhledem k obsažené podmínce nemohl rozhodnout o udělení povolení. Současně však závazné stanovisko nebylo nesouhlasné a nemohl tak na jeho základě ani povolení neudělit. Druhé závazné stanovisko ze dne 23. 3. 2015 bylo nesouhlasné. Stěžovatel umožnil žalobkyni se seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Vzhledem k tomu, že žalobkyně svého práva využila, stěžovatel požádal Ministerstvo vnitra o vydání nového závazného stanoviska. Ministerstvo vnitra doručilo stěžovateli dne 13. 5. 2015 přípis, v němž sdělilo, že setrvává na nesouhlasném závazném stanovisku. Stěžovatel proto rozhodl o neudělení povolení. V rámci podaného odvolání MPSV postupovalo v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovatel spolu se zrušujícím rozhodnutím obdržel též nové závazné stanovisko, opětovně obsahující podmínku. Stěžovatel přitom akcentoval, že ačkoliv závazné stanovisko bylo vyhotoveno již 28. 7. 2015, obdržel jej až spolu se zrušujícím rozhodnutím dne 29. 9. 2015 a nemohl tak v řízení učinit další úkon dříve. V rozhodnutí o odvolání MPSV uvedlo, že stěžovatel nemohl povolení vydat, neboť si samostatně nemohl učinit závěr o tom, zda byla podmínka vyslovená v předmětném závazném stanovisku splněna. O tom může rozhodnout pouze soud. MPSV dále vyslovilo, že podmiňující závazné stanovisko bylo v rámci odvolacího řízení podrobeno přezkumu ministrem vnitra, který vyslovenou podmínku rozšířil o pravomocné skončení trestního stíhání, vedeného u OHK

ÚO SKPV, ve kterém bude současně příslušnými orgány konstatováno, že skutky nebyly spáchány jednatelkou žalobkyně. Stěžovatel konečně poukázal i na závěr odvolacího orgánu, že tento nemůže stěžovatele zavázat, aby požadované povolení udělil, či neudělil, neboť si sám nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, a zda takováto skutečnost představuje překážku pro udělení povolení z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. MPSV v rozhodnutí o odvolání uzavřelo, že je na stěžovateli, aby se se závazným stanoviskem vypořádal.

Stěžovatel namítl, že byl zmíněným právním názorem odvolacího orgánu vázán ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Jelikož mu podklady neumožňovaly rozhodnout kladně ani záporně, přerušil řízení usnesením ze dne 2. 10. 2015 k prokázání splnění podmínky stanovené v závazném stanovisku ze dne 28. 7. 2015. Lhůtu zvolil s ohledem na vyjádření MPSV v rozhodnutí o odvolání, že podle sdělení Okresního soudu v Berouně ze dne 16. 7. 2015 lze ukončení trestní věci očekávat koncem roku 2015 až v prvním čtvrtletí roku 2016. V souvislosti s odvoláním proti usnesení o přerušení řízení stěžovatel uvedl, že MPSV změnilo výrok usnesení tak, že slova „*podle § 64 odst. 1 písm. e) a § 149 odst. 2 správního řádu v souběhu s § 60a zákona o zaměstnanosti*“ se vypouštějí a nahrazují se slovy „*podle § 64 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 2 správního řádu*“. V ostatním zůstal výrok usnesení nezměněn. MPSV však uvedlo, že stejně jako stěžovatel, nemá možnost hodnotit obsah závazného stanoviska podle své úvahy, neboť jde o závazný podklad pro vydání rozhodnutí a stěžovatel nemá možnost svévolně se odchýlit od jeho znění. MPSV uzavřelo, že probíhající trestní řízení je třeba podřadit pod § 57 odst. 2 správního řádu, tedy jde o předběžnou otázku a stěžovatel učinil správně, pokud řízení o žádosti žalobkyně přerušil.

K závěru městského soudu, že závazné stanovisko musí být formulováno jednoznačně, neboť zákon o zaměstnanosti výslovně neupravuje možnost, aby obsahovalo podmínku, stěžovatel uvedl, že institut závazného stanoviska nelze posuzovat pouze výkladem jednoho speciálního zákona, ale je třeba vzít do úvahy rovněž jeho úpravu ve správním řádu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že z § 154 správního řádu, který stanoví, že při vydávání závazných stanovisek se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud je to potřebné, lze dovodit závěr, že připouští-li se obecně podmíněné meritorní rozhodnutí správních orgánů, nelze týž postup bez dalšího vyloučit ani v případě výroků, které jsou obsahem závazných stanovisek.

Stran závěru městského soudu, že stěžovatel se neměl s takovým závazným stanoviskem spokojit, neboť nemohlo být řádným důvodem k přerušení řízení, stěžovatel namítl, že listiny vydané jinými státními orgány v mezích jejich pravomoci (není-li prokázán opak) potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Závazné stanovisko je pro stěžovatele závazné, a proto nespadá do jeho správního uvážení. Zdůraznil, že zákon umožňuje obsah závazného stanoviska napadnout pouze účastníkovi řízení v odvolání proti meritornímu rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatel proto neví, co měl městský soud na mysli, když mu vytkl, že se neměl se závazným stanoviskem spokojit. Konkrétní návod městský soud neuvedl, ani se neopřel o konkrétní ustanovení právních předpisů. Stěžovatel připomněl, že požádal Ministerstvo vnitra o vydání závazného stanovisko dvakrát, jednou požádalo o totéž MPSV jako odvolací orgán.

pokračování

Závazné stanovisko tak bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno i ministrem vnitra, který na stanovisku setrval. Obsah závazného stanoviska pak stěžovateli neumožnil o žádosti žalobkyně meritorně rozhodnout. Stěžovatel nad rámec uvedeného zdůraznil, že mu je i z prohlášení právního zástupce žalobkyně před městským soudem známo, že podmínka vyslovená Ministerstvem vnitra nebyla dosud pravomocně vyřešena a splněna.

Stěžovatel vyjádřil rovněž přesvědčení, že nepochybil, jestliže správní řízení přerušil, když jeho postup byl ověřen MPSV v rámci odvolacího řízení. Právě z rozhodnutí MPSV bylo rozhodnutí ve správním řízení o žádosti žalobkyně navázáno na vyřešení předběžné otázky, kterou je výsledek trestních řízení. Právní názor vyslovený odvolacím orgánem je pro stěžovatele závazný a nepřísluší mu o něm polemizovat.

V souvislosti se závěrem městského soudu o omezení doby přerušení správního řízení stěžovatel konstatoval, že ani odvolací orgán datum 30. 4. 2016 nezměnil. Podle stěžovatele není datum podstatné, neboť důvod pro přerušení byl MPSV změněn a řízení bylo přerušeno z důvodu předběžné otázky. Stěžovatel se domnívá, že se jeho výrok o termínu stal z povahy věci obsoletním. Řízení o předběžné otázce je pouze fakultativním důvodem pro přerušení řízení podle § 64 správního řádu. Ani skutečnost, že řízení bylo přerušeno pouze do 30. 4. 2016, neznamena, že stěžovatel mohl po tomto datu meritorně rozhodnout, a že byl nečinný, pokud tak neučinil, neboť obsahem správního spisu nebylo závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které by umožňovalo o žádosti rozhodnout. Stěžovatel rovněž upozornil, že ve výroku usnesení o přerušení řízení byla žalobkyně vyzvána, aby splnění podmínky stanovené Ministerstvem vnitra sama prokázala u stěžovatele, což neučinila. Městský soud tuto skutečnost nezohlednil. Ohledně data 30. 4. 2016, po němž měly dle městského soudu marně plynout lhůty pro vydání správního rozhodnutí, stěžovatel dále doplnil, že po výzvě soudu k zaslání spisového materiálu, byl stěžovatel touto skutečností limitován. Kdyby přistoupil k dalšímu úkonu, který by žalobkyně napadla odvoláním, musel by zaslat spis odvolacímu správnímu orgánu a soudní projednání žaloby by se tak zdrželo. Nadto by v úvahu připadalo maximálně rozhodnutí o dalším přerušení, což by na situaci žalobkyně nic nezměnilo. Spisový materiál byl vrácen až 12. 10. 2016. Po celou dobu tak stěžovatel nemohl činit žádné úkony, neboť samotná podstata správního řízení vylučuje možnost, aby správní orgán rozhodoval bez správního spisu.

Stěžovatel rovněž namítl, že žalobkyně podala žalobu na nečinnost v době přerušení správního řízení, kdy bylo zřejmé, že nejde o nečinnost stěžovatele, neboť musela vědět, že předběžná otázka nebyla dosud pravomocně vyřešena a tedy ani splněna podmínka Ministerstva vnitra. Pokud žalobkyně nesouhlasí s postupem Ministerstva vnitra jako dotčeného orgánu, měla brojit proti němu, nikoliv žalovat stěžovatele.

Závěrem stěžovatel namítl „zmatečnost řízení spočívající ve vnitřní logické rozpornosti“ napadeného rozsudku. Tuto vadu spatřuje ve skutečnosti, že městský soud na jednu stranu tvrdí, že podmíněné stanovisko Ministerstva vnitra neumožňuje stěžovateli rozhodnout, ale zároveň mu ukládá povinnost do 30 dnů rozhodnout o žádosti. Takové rozhodnutí soudu považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné. Stěžovatel opakovaně

akcentoval, že dosud nemá ve správním spise dostatečnou oporu k vydání meritorního rozhodnutí a nejsou dány ani důvody, pro které by mohlo být předmětné řízení zastaveno. Zastává proto názor, že v řízení nebyl nečinný, neboť jasně stanovil podmínky, na které je rozhodnutí ve věci vázáno. Správní lhůty nelze pojímat mechanicky, ale je nutné hodnotit postup stěžovatele v kontextu všech okolností případu.

Stěžovatel uzavřel, že městský soud rozhodl, aniž by důkladně zjistil stav věci, nerespektoval právní názor MPSV, který byl pro řízení určující, a proto rozhodl v rozporu se zákonem. Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Stěžovatel je v řízení zastoupen pověřeným zaměstnancem, přičemž doložil jeho vysokoškolské právnické vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Splněny jsou rovněž obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze systematických důvodů se zdejší soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Konstantní judikatura zdejšího soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srovnej rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítka účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Zároveň nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Stěžovatel dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho, že mu na jedné straně ukládá povinnost rozhodnout o žádosti žalobkyně, současně ale konstatuje, že mu (podmíněně) závazné stanovisko rozhodnout neumožňuje. Takto staticky pojata může formulace městského soudu dojem (logické) nesrozumitelnosti *prima vista* skutečně vzbuzovat. Zdejší soud ovšem připomíná, že obecná úprava závazných stanovisek je obsažena ve správním řádu, přičemž ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu umožňuje správnímu orgánu reagovat (při své úřední činnosti) na zjištění nezákonnosti závazného stanoviska podnětem příslušnému správnímu orgánu k přezkumnému řízení. Jakkoliv městský soud tento postup neuvedl v napadeném rozsudku explicitně, je zřejmé, že měl na

pokračování

myslí právě tu skutečnost, že žalovaný měl k dispozici nástroj, jak v daném případě uvedenou situaci řešit. Nepříliš šťastná argumentace městského soudu na tomto závěru nemůže nic změnit. Nejvyšší správní soud proto v uvedeném smyslu neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným a přistoupil k posouzení věcných námitek.

Zdejší soud úvodem poznamenává, že nepřehlédl skutečnost, že správní řízení o žádosti žalobkyně je již skončeno. Dne 8. 8. 2016 totiž žalobkyně informovala stěžovatele o změně adresy svého sídla, stěžovatel proto podal dne 12. 10. 2016 opakovanou žádost o vydání závazného stanoviska z důvodu změny podstatných okolností na straně žalobkyně a dne 14. 10. 2016 znovu rozhodl o přerušení řízení. Dne 21. 10. 2016, č. j. MV-136890-4/OBP-2016, vydalo Ministerstvo vnitra ve věci nepodmíněné souhlasné závazné stanovisko. Stěžovatel téhož dne vyzval žalobkyni k zaplacení správního poplatku. Žalobkyně výzvě nevyhověla a stěžovatel rozhodnutím ze dne 10. 11. 2016, č. j. MPSV-UP/4156/15/ÚPČR/17, správní řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu. Nejvyšší správní soud však zároveň nepřehlédl ani usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 – 46, podle nějž platí, že v řízení na ochranu proti nečinnosti vychází zdejší soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu (viz oddíl IV. 2., body [22] – [41]). K datu vydání napadeného rozsudku (8. 9. 2016) přitom správní řízení před stěžovatelem probíhalo.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že žalobkyně podala žalobu na nečinnost v době přerušení správního řízení, kdy bylo z povahy věci zřejmé, že se o nečinnost stěžovatele jednat nemůže. Nejvyšší správní soud ovšem upozorňuje, že MPSV (jako odvolací správní orgán) v rozhodnutí ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2015/30892-422/3, „pouze“ změnilo zákonný důvod přerušení řízení, aniž by však jakkoliv modifikovalo hraniční (koncové) datum přerušení řízení. I po rozhodnutí odvolacího orgánu tedy platí, že stěžovatel sám sobě vymezil hranice účinnosti rozhodnutí o přerušení řízení a na této skutečnosti se nic nezměnilo. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. krajský (městský) soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Na základě výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že ke dni vydání napadeného rozsudku městského soudu (8. 9. 2016) před stěžovatelem řízení o žádosti žalobkyně pokračovalo (již nebylo přerušeno). Tato skutečnost hraje přitom zásadní roli z hlediska posouzení důvodnosti žaloby proti nečinnosti. Za chybný je třeba označit v daném kontextu rovněž stěžovatelův názor, že případné další rozhodnutí o přerušení správního řízení „by na postavení žalobkyně nic nezměnilo“. Skutečnost, že řízení o předběžné otázce podle § 64 správního řádu je, jak uvádí stěžovatel, „možným (fakultativním) důvodem pro přerušení“ jistě neznamená, že správní orgán může při vědomí této skutečnosti bez dalšího rezignovat na zákonná procesní pravidla, respektive, že by nebylo podstatné, zda řízení vlastně je, či není aktuálně přerušeno. Ze smyslu správního řízení je třeba dovodit, že případné nerespektování zákonných procesních pravidel správním orgánem nelze vyložit v neprospěch účastníka takového řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž rozporoval závěr městského soudu, že závazné stanovisko ve smyslu § 60a zákona o zaměstnanosti musí být formulováno jednoznačně s tím, že tento institut nelze posuzovat pouze výkladem jednoho speciálního zákona

(zákona o zaměstnanosti), ale je třeba vzít do úvahy rovněž jeho úpravu ve správním řádu. Nejvyšší správní soud tento názor nijak nezpochybňuje, ovšem tato skutečnost nemění nic na tom, že má-li závazné stanovisko obsahovat určité podmínky, musí jejich stanovení mít oporu v zákonném ustanovení. Při absenci zákonného zmocnění by totiž nebylo zřejmé, jaké podmínky lze do závazného stanoviska začlenit, respektive co vše může a naopak nemůže závazné stanovisko obsahovat. Zdejší soud zároveň považuje za nezbytné zdůraznit, že i pro závazná stanoviska platí obecná zásada, že veřejnou moc je možné vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu v tom, že obecně jistě nelze vyloučit, aby i závazná stanoviska obsahovala podmínky, avšak v nynějším případě aplikované ustanovení § 60a zákona o zaměstnanosti takovouto možnost nepřipouští a ani obecná úprava obsažená ve správním řádu nic takového nepředpokládá. Z uvedeného důvodu se proto zdejší soud již nemůže ztotožnit s dovětkem městského soudu „*o jediné myslitelné výjimce*“ v podobě podmínky, jejíž splnění by bylo plně a výlučně v moci samotného žadatele. I v tomto případě by totiž rozhodným kritériem byla skutečnost, zda stanovení takovéto podmínky má oporu v zákoně. Dílčí nepřesnost v závěru učiněném městským soudem však nezpochybňuje správnost podstaty jeho úvahy a z toho vyplývající nedůvodnost posuzované kasační námitky.

Stěžovatel v souvislosti se závazným stanoviskem rovněž zdůraznil, že nedisponoval prostředkem, který by mu umožnil podmíněné závazné stanovisko zpochybnit. Jak naznačil zdejší soud shora, ustanovení § 149 odst. 5 věta druhá správního řádu stanoví, že „*jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán přijal nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí*“. Nejvyšší správní soud je proto názoru, že dospěl-li by stěžovatel k závěru, že v důsledku zakomponování podmínky do závazného stanoviska, a to bez jakékoli opory ve znění § 60a zákona o zaměstnanosti, je předmětné závazné stanovisko nezákonné, mohl v tomto smyslu dát podnět příslušnému správnímu orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu. Nejvyšší správní soud na tomto místě nijak nepředjímá možný závěr, k němuž by následně příslušný správní orgán dospěl, stejně jako nerozporuje tvrzení, že se správní orgán nemůže svévolně odchýlit od závazného stanoviska, nemůže se však ztotožnit s námitkou stěžovatele, že neměl žádný prostředek, jak v případě pochybností o zákonnosti závazného stanoviska postupovat.

Ve vztahu k námitce stěžovatele, že pokud žalobkyně nesouhlasila s postupem Ministerstva vnitra jako dotčeného správního orgánu, měla soudně napadat jeho postup, nikoliv postup stěžovatele, zdejší soud odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, uvádějící, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Je přitom zřejmé, že právě vydání konečného rozhodnutí se z povahy žaloby na ochranu proti nečinnosti snažila žalobkyně svou žalobou domoci. Argumentace

pokračování

stěžovatele, že měla „*brojit proti Ministerstvu vnitra, nikoliv žalovat na nečinnost stěžovatele*“ je proto chybná.

Nejvyšší správní soud v důsledku výše uvedeného neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými a kasační stížnost proto v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měla procesně úspěšná žalobkyně, které však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu