



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **WERES Prace, s. r. o.**, se sídlem Bechlínská 705/2, Praha 9, zastoupená Mgr. Miroslavem Krutinou, advokátem se sídlem Vyšehradská 423/27, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, č. j. 11 Ad 19/2017 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně požádala dne 5. 12. 2016 Úřad práce České republiky (dále jen „*úřad práce*“) o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání na území České republiky podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2000 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“). Pro účely posouzení žádosti žalobkyně požádal úřad práce Ministerstvo vnitra o vydání závazného stanoviska. Dne 2. 1. 2017 vydalo Ministerstvo vnitra nesouhlasné stanovisko, které odůvodnilo tím, že žalobkyně neposkytuje dostatečné záruky z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob potřebné pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Podle výsledku šetření Národní centrály proti organizovanému zločinu Služby kriminální policie a vyšetřování (dále jen „*NCOZ*“) totiž byl tehdejší jednatel žalobkyně (V. K.) v kontaktu s hlavním obviněným ze

závažné trestné činnosti, která měla spočívat v ovlivňování výsledků pobytových řízení cizinců. Jednatel žalobkyně měl od této osoby požadovat zjištění informací k osobám, které měly zažádáno o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum. Také ministr vnitra (jako nadřízený orgán) se ztotožnil s uvedeným stanoviskem Ministerstva vnitra s tím, že zjištění NCOZ o kontaktech jednatele žalobkyně s obviněným z trestné činnosti, která spočívala v ovlivňování výsledků pobytových řízení, odůvodňuje obavu, že by činnost žalobkyně nebyla v souladu s veřejným pořádkem.

[2] Úřad práce rozhodnutím ze dne 19. 1. 2017, č. j. UPCR-2016/142833/5, žalobkyni neudělil povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu nesplnění zákonné podmínky - souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra [§ 60 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a § 60a téhož zákona]. Proti rozhodnutí úřadu práce podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 7. 2017, č. j. MPSV-2017/46452-422/3 (dále také jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 18. 1. 2018, č. j. 11 Ad 19/2017 – 35, zamítl jako nedůvodnou. Městský soud předně uvedl, že veškerá žalobní argumentace směřuje nikoli proti rozhodnutí žalovaného, ale proti stanovisku Ministerstva vnitra vydanému podle § 60a zákona o zaměstnanosti [které je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“)] a stanovisku ministra vnitra ze dne 15. 6. 2017 (jímž bylo potvrzeno stanovisko Ministerstva vnitra – pozn. soudu).

[4] Městský soud dále s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, k otázce soudního přezkumu závazných stanovisek podle § 149 správního řádu, věcně přezkoumal stanoviska Ministerstva vnitra a ministra vnitra. Námitky žalobkyně směřující proti těmto stanoviskům shledal nedůvodnými. Podle městského soudu je z obsahu stanoviska Ministerstva vnitra patrné, že se tento správní orgán konkrétním jednáním žalobkyně podrobně zabýval a hodnotil jej podle zákonných podmínek. Stanovisko je plně odůvodněné tím, že jednatel žalobkyně požadoval informace o konkrétních osobách, které požádaly o přechodný pobyt nebo dlouhodobé vízum na území České republiky od osoby obviněné ze závažné trestné činnosti spočívající právě v tom, že tento obviněný měl zařizovat a ovlivňovat výsledky pobytových řízení.

[5] Městský soud také dodal, že Ministerstvo vnitra postupovalo v souladu s § 60a zákona o zaměstnanosti, pokud při zpracování stanoviska posuzovalo, zda je možné žalobkyni udělit povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska tří kritérií – veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. Na základě zjištění NCOZ týkajícího se styků jednatele žalobkyně s obviněným z trestné činnosti související s ovlivňováním výsledků pobytových řízení cizinců (viz odstavec [1] tohoto rozsudku) však dospělo k závěru, že toto jednání lze kvalifikovat jako ohrožení či porušení veřejného pořádku. Z tohoto důvodu vydalo Ministerstvo vnitra nesouhlasné stanovisko a ke stejnému závěru dopěl také ministr vnitra.

[6] Městský soud nakonec připomněl, že pokud dotčené orgány vydají k žádosti závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán příslušný

pokračování

k rozhodování o žádosti další dokazování a tuto žádost zamítne. Úřad práce tedy postupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, pokud poté, co obdržel od Ministerstva vnitra závazné stanovisko, sdělil žalobkyni, že dokazování bylo ukončeno a umožnil jí vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tohoto práva však žalobkyně nevyužila a proti závěrům stanoviska brojila až v rámci odvolání.

[7] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka v podstatné části kasační stížnosti rekapituluje průběh správního řízení a namítá nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a závazných stanovisek. Tvrdí, že na základě „*vágních tvrzení správních orgánů a v rozporu se zásadami přiměřenosti a presumpce neviny*“ jí správní orgány znemožnily pokračovat v podnikání v oboru, v němž úspěšně léta působila, a proti „*nařčením*“ správních orgánů se nemohla účinně bránit.

[9] Namítá také nesprávné právní posouzení, kterého se měl městský soud dopustit tím, že aproboval „*popsaný právní názor správních orgánů*“. Stěžovatelka však blíže nerozvádí, v čem toto pochybení městského soudu spočívalo, ani jaký právní názor má na mysli. Nad touto větou je v kasační stížnosti pasáž, v níž stěžovatelka brojí proti závěrům závazných stanovisek, podkladům pro jejich vydání, ale i proti postupu žalovaného.

[10] Dále se stěžovatelka dovolává nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je přesvědčena, že obsahuje toliko obecný závěr, že závazná stanoviska vyhověla zákonným požadavkům, aniž by z něj bylo patrné, z jakých důvodů městský soud dospěl k tomuto závěru. Dále stěžovatelka brojí proti tomu, že městský soud konstatoval, že „*z charakteru jednání žalobkyně*“ (spíše má na mysli jejího jednatele – pozn. stěžovatelky) lze učinit závěr o tom, že toto jednání „*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*“, aniž by uvedl další důvod na podporu svého tvrzení. Napadený rozsudek proto podle stěžovatelky nesplňuje kritéria stanovená judikaturou Nejvyššího správního soudu, jelikož z něj není zřejmé, jak se městský soud vypořádal s žalobní argumentací a proč ji považoval za nedůvodnou.

[11] Stěžovatelka také tvrdí, že městský soud při výkladu pojmu „veřejný pořádek“ nerespektoval pravidla stanovená usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151. Zde je uvedeno, že „*[v]eřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu, přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů, přičemž je třeba zohlednit také hledisko přiměřenosti*.“ Městský soud však podle stěžovatelky individualizované posouzení případu neprovedl a nevěnoval pozornost ani souladu se zásadou přiměřenosti.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, z jakých důvodů shledal městský soud závazná stanoviska zákonnými. Uvedl totiž, že zjištění NCOZ o stycích mezi jednatelem

stěžovatelky a osobou obviněnou ze závažné trestné činnosti odůvodňuje obavu, že činnost stěžovatelky nebo jejího jednatele nebyla v souladu s veřejným pořádkem.

[13] K námitce související s výkladem pojmu „veřejný pořádek“ žalovaný uvádí, že městský soud tento pojem vyložil v souvislosti se skutkovými zjištěními. Žalovaný také připomíná, že tento pojem je v zákoně o zaměstnanosti použit v souvislosti s vydáváním závazných stanovisek Ministerstvem vnitra, které má k dispozici informace od policie a bezpečnostních složek. V případě zprostředkování zaměstnání je pak akcentován zájem státu, aby tato činnost nebyla ovlivňována nebo negativně dotčena potenciálními pachateli trestné činnosti.

[14] Nakonec žalovaný dodává, že není pravdou, že nebylo stěžovatelce umožněno vyjádřit se k těmto „nařčením“ (myšleno ke zjištěním o jednáních mezi jednatelem stěžovatelky a obviněným z trestné činnosti). Dne 11. 1. 2017 totiž byla seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí úřadu práce (kdy jí bylo známo také zjištění obsažené v závazném stanovisku Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2017), svého práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí však nevyužila.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka v podstatné části kasační stížnosti *de facto* opakuje svoji žalobní argumentaci, brojí proti závěrům závazných stanovisek a správních rozhodnutí (v podrobnostech viz odstavce [4] a [5] tohoto rozsudku). Tato tvrzení již dříve uplatněná v žalobě jsou však podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 – 48; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), protože neobsahují žádnou reakci na závěry městského soudu nebo polemiku s nimi, ale vymezují se pouze proti postupu správních orgánů. Z tohoto důvodu se jimi Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

[18] Tvrzení, která lze považovat za přípustné kasační námitky, obsahuje ta část kasační argumentace, v níž stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, nesprávný výklad pojmu „veřejný pořádek“ a uplatňuje námitku, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení tím, že aproboval nesprávný „*názor správních orgánů*“.

[19] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, tedy kasačním důvodem uvedeným v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

[20] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srovnej

pokračování

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19).

[21] V této souvislosti je nutné současně zdůraznit, že ačkoliv není zdejší soud vázán důvody kasační stížnosti, je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný (§ 109 odst. 4, část věty za středníkem s. ř. s.), nemůže současně ignorovat dispoziční zásadu, která řízení o kasační stížnosti ovládá (§ 109 odst. 4, část věty před středníkem s. ř. s.); kvalita a preciznost ve formulaci stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu. Jinými slovy, s výjimkou případů, v nichž je přezkum soudního rozhodnutí objektivně nemožný, nelze přistoupit na tak široké pojetí zásady oficiality, které by znamenalo, že by Nejvyšší správní soud měl skutečnosti, které zakládají nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, či vady řízení před tímto soudem, dovozovat za stěžovatele (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 3 Azs 138/2016 – 41).

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti v souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti obsáhle cituje z napadeného rozsudku. K tomu pouze dodává, že rozsudek obsahuje toliko obecný závěr, že závazná stanoviska vyhověla zákonným požadavkům, aniž by obsahoval podrobnější odůvodnění, a že městský soud nerozvedl, z jakého důvodu je podle něj z charakteru jednání stěžovatelky patrné, že dosáhlo takové intenzity, že jej lze považovat za porušení veřejného pořádku (v podrobnostech odstavce [10] tohoto rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že stěžovatelka v žalobě namítala, že stanovisko Ministerstva vnitra je „*formulováno obecně, neurčitě a vágně*“. Dle žalobního tvrzení také stanovisko postrádá konkrétní odůvodnění ve vztahu k osobě jednatele stěžovatelky, nejsou zde obsaženy důvody tohoto stanoviska, podklady pro jeho vydání a není v něm uvedeno jméno obviněného ze závažné trestné činnosti.

[24] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku není důvodná. O přezkoumatelnosti rozsudku v prvé řadě svědčí to, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti věcně polemizuje se závěry městského soudu, což v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu. Kromě toho je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že je z rozsudku zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, a z jakých důvodů shledal závazná stanoviska zákonnými. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, městský soud konstatoval, že Ministerstvo vnitra a ministr vnitra vycházeli ve stanoviscích ze zjištění NCOZ o kontaktech jednatele stěžovatelky s osobou obviněnou z trestné činnosti. Ta měla spočívat v ovlivňování výsledků pobytových řízení cizinců, přičemž jednatel stěžovatelky měl od této osoby požadovat informace o osobách, které měly zažádáno o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum. Toto zjištění podle městského soudu odůvodňuje závěr, že činnost stěžovatelky nebo jejího jednatele nebyla v souladu s veřejným pořádkem (viz strana 8 napadeného rozsudku). Není ani pravdou, jak namítá stěžovatelka v kasační stížnosti (viz odstavce [10] tohoto rozsudku), že městský soud neuvedl, z jakého důvodu lze toto jednání kvalifikovat jako ohrožení či porušení veřejného pořádku.

[25] Je pravdou, že městský soud se výslovně nevyjádřil k tomu, že v závazném stanovisku není uvedeno jméno hlavního obviněného. Nejedná se však o takové pochybení, které by zakládalo nepřezkoumatelnost rozsudku, jelikož došlo alespoň k implicitnímu vypořádání této námitky. Podstatné totiž je, že je z rozsudku zřejmé, že soud se zabýval otázkou, zda toto stanovisko vyhovuje zákonným požadavkům. Dospěl pak k závěru, že obě závazná stanoviska splňují všechna zákonná a judikatorní kritéria (v podrobnostech viz výše). Je tedy nepochybné, že nepovažoval tuto skutečnost za natolik zásadní, že by způsobovala nezákonnost či nepřezkoumatelnost závazných stanovisek.

[26] Dále stěžovatelka namítala, že městský soud věc posoudil nesprávně, protože aproboval „*popsaný právní názor správních orgánů*“, aniž by bylo zřejmé, jaký názor má na mysli (viz odstavec [9] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na odstavec [21] tohoto rozsudku, v němž připomněl dispoziční zásahu, kterou je ovládáno řízení o kasační stížnosti. Pokud stěžovatelka formulovala tuto kasační námitku neurčitě a velmi stručně, nemůže na ni obdržet vyčerpávající odpověď. Nejvyšší správní soud proto k této námitce uvádí, že neshledává pochybení v tom, že se městský soud se správními orgány ztotožnil. Podstatné je, že jejich závěry bez dalšího nepřevzal, ale blíže odůvodnil, proč s nimi souhlasí.

[27] Stejně tak není důvodná námitka, že městský soud vyložil pojem „veřejný pořádek“, aniž by respektoval pravidla stanovená usnesením rozšířeného senátu č. j. 3 As 4/2010 – 151, zohlednil specifika projednávaného případu a posuzoval kritérium přiměřenosti. Městský soud na straně 9 napadeného rozsudku uvedl, že „veřejný pořádek“ je neurčitý právní pojem, který je nutné vykládat v kontextu zákona, v němž je obsažen. Dodal, že správní orgány tento pojem vyložily s odkazem na zjištěné skutkové okolnosti, přičemž dospěly k závěru, že jednání stěžovatelky (respektive jejího tehdejšího jednatele) lze klasifikovat jako ohrožení či porušení veřejného pořádku. Pokud příslušné orgány zjistily, že jednatel stěžovatelky (tedy subjektu žádajícího o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání) požadoval informace k osobám žádajícím o přechodný pobyt nebo o dlouhodobé vízum na území České republiky od osoby obviněné ze závažné trestné činnosti (spočívající právě v ovlivňování výsledků pobytových řízení), 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.

[28] Odkaz stěžovatelky na usnesení rozšířeného senátu (č. j. 3 As 4/2010 – 151) není přílehlavý. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, tento judikát se týkal problematiky zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“). Závěry, které v tomto rozhodnutí rozšířený senát učinil, se pak týkají výkladu pojmu „veřejný pořádek“ ve vztahu k jednotlivým ustanovením zákona o pobytu cizinců a posouzení otázky, zda uzavření fiktivního manželství může být narušením veřejného pořádku zvláště závažným způsobem, což mělo založit důvod pro správní vyhoštění cizince. Evidentně tedy šlo o otázku zcela odlišnou od otázek, jimiž se zabývaly správní orgány v posuzované věci. Rozšířený senát zdůraznil význam celkového kontextu a systematického zařazení pojmu „veřejný pořádek“ pro jeho výklad, avšak kontext i systematické zařazení tohoto pojmu je v projednávaném případě jiný. Předně zde správní orgány aplikovaly zákon o zaměstnanosti, nikoli zákon o pobytu cizinců. V projednávané věci mělo Ministerstvo vnitra při zpracování svého závazného stanoviska posoudit *udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného*

pokračování

pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob (§ 60 odst. 1, věta poslední zákona o zaměstnanosti). Pojem „veřejný pořádek“ zde tedy měl širší význam, než v odkazovaném rozhodnutí rozšířeného senátu, kde se navíc jednalo o otázku narušení veřejného pořádku intenzivnějším, *zvláště závažným způsobem*. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud shledal i tuto argumentaci stěžovatelky nedůvodnou.

[29] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že městský soud nesprávně jednal s Ministerstvem vnitra jako osobou zúčastněnou na řízení, ačkoli Ministerstvo vnitra - jakožto správní orgán - již ze své podstaty takové postavení v soudním řízení správním mít nemůže (srovnej Potěšil a kol.: *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014. Komentátor, s. 217 a násl.). Tato vada však neměla vliv na zákonnost rozsudku městského soudu, a proto nebyla důvodem k jeho zrušení.

[30] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly takové náklady, které by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti. Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. července 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu