



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Ekomontec CZ s. r. o.**, se sídlem náměstí 14. října 1307/2, Praha 5, zastoupen Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 9 Ad 5/2018 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 14. 9. 2017 požádal žalobce o úhradu kauce agentury práce ve výši 500 000 Kč splátkovým kalendářem podle § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“). Žalobce navrhl rozložení kauce na 21 měsíců, a to ode dne 28. 10. 2017. Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále též „úřad práce“) tuto žádost přípisem ze dne 21. 9. 2017, č. j. UPCR-2017/82621/1, zamítlo, neboť zákonnou lhůtu 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., nelze žádným způsobem prodloužit, a to ani za použití příslušných ustanovení daňového řádu.

[2] Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2018, č. j. MPSV-2017/233347-422/1, žalovaný rozhodnutí úřadu práce ve věci žádosti o posečkání úhrady kauce zrušil a řízení zastavil. Konstatoval, že v případě kauce je institut posečkání úhrady podle § 156 daňového řádu z povahy věci vyloučen. Žádost žalobce tak byla právně nepřipustná a úřad práce měl řízení o ní zastavit podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Žalovaný poukázal rovněž

na to, že dne 27. 10. 2017 byla na zvláštní účet úřadu práce žalobcem složena kauce ve výši 500 000 Kč, tj. řízení by muselo být zastaveno rovněž proto, že se žádost stala bezpředmětnou [§ 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu].

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který rozsudkem ze dne 6. 12. 2019 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti žalovaného však Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek městského soudu rozsudkem ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Ads 435/2019 - 34, zrušil (dále též „zrušující rozsudek“). Kasační soud přisvědčil žalovanému, že právní úprava i smysl kauce vylučují, aby bylo podle § 156 daňového řádu povoleno posečkání úhrady kauce, popřípadě rozložení její úhrady na splátky tak, že by kauce (či její část) byla uhrazena až po uplynutí lhůty 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona 206/2017 Sb. Krom toho se městský soud opomněl vyjádřit k tomu, zda mělo na zákonnost rozhodnutí žalovaného vliv to, že žalobce uhradil kauci před vydáním rozhodnutí o odvolání.

[4] Městský soud v následném řízení žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Ve věci samé odkázal na právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. K tomu doplnil, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud řízení zastavil i s ohledem na to, že žalobce kauci v průběhu odvolacího řízení v plné výši před uplynutím stanovené lhůty zaplatil. Úhradou kauce totiž došlo ke splnění podmínky povolení ke zprostředkování zaměstnání stanovené v § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti“), a řízení ve věci povolení splátek se tak stalo bezpředmětným ve smyslu § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že správní orgány nemohly zastavit řízení s odkazem na zjevnou nepřípustnost žádosti. Takto lze na žádost nahlížet pouze tehdy, je-li nepřípustnost zjevná přímo z podání a není nutné provádět další šetření, případně dokazování. K tomu odkázal na judikaturu a odbornou literaturu. V daném případě nebyla nepřípustnost podané žádosti zjevná, což je zřejmé z postupu úřadu práce i městského soudu. Dle názoru stěžovatele soud selektivně vylučuje či naopak povoluje použití daňového řádu na případ kauce. Na jednu stranu odmítá využití § 156 daňového řádu, na druhou stranu odkazuje na postupy předepsané tímto předpisem. Dle stěžovatele je nutné na věc aplikovat celý daňový řád, neboť zákon výslovně stanoví, že se podle něj při správě kauce postupuje. I kdyby proto úřad práce dospěl k závěru, že rozložení kauce na splátky není možné, měl žádost věcně posoudit. Nepřípustnost nebyla zjevná bez dalšího. Městský soud dle stěžovatele porušil své prezkumné povinnosti, neboť nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí, vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností a řádně nevypořádal námítky uplatněné v žalobě. Závěrem stěžovatel poukázal na to, že Ústavnímu soudu byl předložen návrh na zrušení § 60b zákona o zaměstnanosti a čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb. S ohledem na to by mělo být řízení přerušeno

pokračování

do doby rozhodnutí Ústavního soudu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, případně aby zrušil též rozhodnutí žalovaného a vrátil věc k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozsudek městského soudu, který se podle něj zcela správně řídil závazným právním názorem kasačního soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku. Tvrzení stěžovatele podle něj pomíjí podstatu věci, tj. že byl dán důvod pro zastavení řízení i proto, že kauce byla v průběhu odvolacího řízení poskytnuta. Již ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že o žádosti nebylo možné meritorně rozhodovat a že se správa placení kauce řídí daňovým řádem pouze v té míře, která odpovídá povaze kauce. Skutkový stav věci je zcela jasný. Odůvodnění rozsudku městského soudu je sice stručné, ale jen proto, že soud vycházel ze závěrů zrušujícího rozsudku kasačního soudu, které podrobně rekapituloval. Tyto reagují na uplatněné žalobní námitky. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Jelikož se jedná o kasační stížnost podanou proti rozhodnutí, kterým městský soud rozhodl ve věci opětovně poté, co byl jeho původní rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Výklad uvedeného ustanovení vychází z toho, že po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, již v první kasační stížnosti, pokud tak učinit může (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS). Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky, například pro situaci, kdy první kasační stížnost podával žalovaný, zatímco nové rozhodnutí krajského soudu napadá žalobce, jako je tomu právě v nyní posuzovaném případě. Žalobce nemohl ovlivnit, které vady napadal žalovaný v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem, a jeho nynější kasační stížnost je první příležitostí, kdy rozhodnutí krajského soudu napadá on, a vymezuje tak rámec kasačního přezkumu. Odmítnutí této kasační stížnosti by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví. Kasační stížnost je tedy nutno považovat za přípustnou a posoudit ji meritorně.

[10] Předmětem sporu je otázka, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud řízení o žádosti stěžovatele o rozložení úhrady kauce poskytované dle § 60b zákona o zaměstnanosti ve splátkách zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu namísto toho, aby o této žádosti rozhodl meritorně.

[11] Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval velmi podrobně již ve svém předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 7 Ads 435/2019 - 34. Zde mimo jiné uvedl, že „z důvodové zprávy zřetelně vyplývá úmysl zákonodárce, aby stávající agentury práce, jimž bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14b odst. 1 zákona o zaměstnanosti již před účinností zákona č. 206/2017 Sb., přizpůsobily své poměry nové právní úpravě ve lhůtě do 29. 10. 2017. Možnost jakéhokoliv prodloužení této lhůty důvodová zpráva ani implicitně nepřipouští. Tomu, že stávající agentury práce byly povinny poskytnout kauci právě a pouze do 29. 10. 2017, koresponduje rovněž zákonem předvídaný následek včasného nesplnění této povinnosti v podobě zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání. Jak text zákona, tak i důvodová zpráva k němu proto svědčí pro výklad zastávaný stěžovatelem, a sice že žalobce byl povinen poskytnout kauci v plné výši nejpozději do dne 29. 10. 2017. Městský soud sice správně poukázal na to, že zákon o zaměstnanosti ani zákon č. 206/2017 Sb. výslovně možnost aplikace § 156 daňového řádu nevylučují. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se ustanovení daňového řádu pro správu placení kauce použijí pouze přiměřeně. Legislativní pojem »přiměřeně« znamená příkaz aplikovat ustanovení daňového řádu způsobem odpovídajícím povaze věci (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 - 26, č. 804/2006 Sb. NSS). Správa placení kauce se tedy nemá řídit ustanoveními daňového řádu v plném rozsahu, ale pouze v té míře, která odpovídá povaze kauce. Některá ustanovení daňového řádu tak nejsou na kauci použitelná vůbec. (...) Přijetím zákona č. 206/2017 Sb. se tedy složení kauce stalo nutným předpokladem pro výkon činnosti agentury práce. Tato povinnost se vztahuje nejen na žadatele o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání, ale jak bylo zdůrazněno výše, též na ty agentury práce, jimž bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání vydáno ještě před účinností zákona č. 206/2017 Sb. Na všechny osoby, které chtějí vykonávat danou činnost, tak dopadá povinnost poskytnout kauci. Neuhradí-li žadatel o povolení ke zprostředkování zaměstnání kauci, nebude oprávněn vykonávat činnost agentury práce. Nejedná se však o obligatorní platební povinnost ve smyslu daně, která by mohla být v případě jejího nesplnění na daném subjektu vymáhána. Právě proto se nemůže v případě kauce podle § 60b zákona o zaměstnanosti uplatnit tradiční instrument správy daní, tj. její posečkáni či rozložení její úhrady na splátky, který umožňuje odsunutí celé nebo částečné úhrady daně, aniž by se daňový subjekt vystavoval riziku exekuce svého majetku. Taková situace nemůže v případě kauce pojmově vůbec nastat. Jediným následkem neuhrazení kauce je absence povolení ke zprostředkování zaměstnání. (...) Má-li tato peněžitá záruka zamezit tomu, aby na pracovní trh vstupovaly a působily na něm účelově zakládáné agentury práce, logicky z toho plyne požadavek deponovat zákonem stanovenou částku na zvláštním účtu generálního ředitelství po celou dobu platnosti povolení ke zprostředkování zaměstnání. Zákon č. 206/2017 Sb., který povinnost poskytnout kauci zavedl, daný požadavek jasně nespojil pouze s osobami, které teprve o povolení ke zprostředkování zaměstnání žádají, ale vztáhl jej rovněž na osoby, které již platným povolením k datu jeho účinnosti disponovaly, přičemž k jeho splnění jim stanovil lhůtu 3 měsíců. Nejvyšší správní soud proto nenachází rozumný důvod, proč by mělo být z hlediska složení úhrady kauce nahlíženo jinak na stávající agentury práce, které již platným povolením k datu účinnosti zákona č. 206/2017 Sb. disponovaly, a tyto měly být ve srovnání s nově

pokračování

vzniklymi agenturami zvýhodněny možnosti složit kauci postupně formou splátek splatných po zákonem stanoveném termínu úhrady. Městský soud v této souvislosti poukázal na to, že u osob, kterým již bylo povoleno ke zprostředkování zaměstnání vydáno, nepřichází v úvahu, aby bylo složení kaucí jednou z podmínek pro získání tohoto povolení. To je nepochybně pravda. Bylo-li povoleno ke zprostředkování zaměstnání vydáno, nelze jeho vydání již z logiky věci podmiňovat složením kaucí. Městský soud nicméně přehlédl, že u těchto osob není složením kaucí podmíněno vydání povolení, ale pokračování jeho platnosti. Přejícné ustanovení v čl. II, bodě 4 zákona č. 206/2017 Sb. totiž spojuje marné uplynutí tříměsíční lhůty k poskytnutí kaucí ex lege se zánikem již uděleného povolení ke zprostředkování zaměstnání. (...) Výklad přijatý městským soudem by totiž de facto umožnil, aby na trhu práce - v rozporu se smyslem a účelem kaucí - působily osoby, které dosud neprokázaly finanční způsobilost stanovenou zákonem jakožto nutnou podmínku pro výkon dané činnosti. Navíc by tyto osoby nebyly ani držitelé povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť toto ze zákona zaniká marným uplynutím lhůty 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb. Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od městského soudu 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.). Stěžovatel 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“ (důraz přidán, pozn. soudu).

[12] Citovaný rozsudek plně odpovídá na námítky vznesené stěžovatelem v žalobě, jakož i v nynější kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud vysvětlil, že na žádost o povolení splátek kaucí je třeba nahlížet jako na zjevně právně nepřípustnou s ohledem na zákonnou konstrukci kaucí. Zjednodušeně řečeno tato konstrukce zcela zřetelně neumožňuje posunout den splatnosti kaucí (tedy případných jednotlivých splátek) za datum 29. 10. 2017, protože v takovém případě by na trhu práce působila osoba bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, které ze zákona zaniká marným uplynutím lhůty 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., tj. právě dne 29. 10. 2017. Pokud zákonná konstrukce kaucí neumožňuje její úhradu po uvedeném datu, je na první pohled zřejmé, že žádosti domáhající se úhrady kaucí ve splátkách splatných po tomto datu, nelze pojmově vyhovět. Není tedy důvodu se touto žádostí věcně zabývat. V řízení podle § 156 daňového řádu se totiž správní orgán věcně nezabývá tím, zda lze vůbec rozložení úhrady daně na splátky povolit, ale tím, zda žadatel splňuje zákonem předepsané podmínky. Jestliže však není požadované rozložení úhrady kaucí na splátky vůbec možné, nelze než na příslušnou žádost nahlížet jako na zjevně právně nepřípustnou. Na tom nic nemění skutečnost, že úřad práce o žádosti rozhodl procesně nesprávným způsobem, ani to, že městský soud v předchozím rozsudku nevzal při výkladu dotčených ustanovení v potaz veškeré souvislosti právní úpravy kaucí. Podstatné je, že zákon neposkytuje pro pozitivní vyřízení žádosti s ohledem na výše uvedené oporu. Právě v absenci zákonné opory pro kladné vyřízení žádosti spočívá její zjevná právní nepřípustnost. Vůbec žádnou roli pak nehraje to, nakolik si této absence mohli být vědomi sami žadatelé.

[13] Co se týče absence zákonné opory pro kladné vyřízení žádosti stěžovatele o rozložení úhrady kaucí na splátky, stěžovatel v podstatě namítá, že se při správě kaucí

postupuje podle daňového řádu, přičemž ten umožňuje v § 156 rozložení daně na splátky, tedy je možno povolit i úhradu kauce ve splátkách. Nerozumí tomu, proč by měl být § 156 daňového řádu při správě kauce vyloučen. I na tuto otázku již ovšem Nejvyšší správní soud při předchozím posouzení věci odpověděl, což stěžovatel ve svých námitkách nijak nereflektuje. Pomíjí především to, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se pro správu placení kauce použijí ustanovení daňového řádu pouze *přiměřeně*. Správa placení kauce se tedy nemá řídit ustanoveními daňového řádu v plném rozsahu, ale pouze v té míře, která odpovídá povaze kauce. Nejvyšší správní soud přitom v bodech 20 a 21 rozsudku č. j. 7 Ads 435/2019 - 34 vysvětlil, proč nelze v případě kauce podle § 60b zákona o zaměstnanosti uplatnit její posečkováni či rozložení její úhrady na splátky (viz citace výše).

[14] Městský soud po vrácení věci plně převzal vyřčený závazný právní názor ve zrušujícím rozsudku a tento rekapituloval. Rovněž v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu doplnil úvahu o tom, jaký vliv měla na zákonnost rozhodnutí žalovaného úhrada kauce v průběhu odvolacího řízení. Z jeho rozhodnutí je tedy zcela zřejmé, proč shledal, že žalovaný zastavil řízení o žádosti stěžovatele v souladu se zákonem. Stěžovatel ostatně ani nevznesl žádné konkrétní námitky proti závěru městského soudu, že se jeho žádost stala bezpředmětnou v důsledku složení kauce dne 27. 10. 2017. Toliko neurčitě poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav. To však bez jakékoliv bližší specifikace, jakou skutečnost měl městský soud opomenout. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že by městský soud jakkoliv porušil své přezkumné povinnosti a že by svůj rozsudek nedostatečně odůvodnil. S ohledem na to, že výklad dotčených sporných ustanovení provedl podrobně kasační soud ve zrušujícím rozsudku, přičemž tímto právním názorem byl městský soud vázán, nebylo nutné, aby městský soud tyto závěry znovu dopodrobna reprodukoval. Smyslem soudního přezkumu totiž není opakovat již jednou vyřčené.

[15] Závěrem nutno dodat, že Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro přerušeni řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. Řízení před Ústavním soudem vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 43/18 totiž nemůže mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Předmětem tohoto řízení nebylo rozhodnutí, jímž by byla stěžovateli uložena samotná povinnost úhrady kauce, ale zákonnost zastavení řízení o žádosti o rozloženi úhrady kauce na splátky splatné po datu 29. 10. 2017, tedy v podstatě toliko otázka přípustnosti jednoho ze způsobů úhrady kauce. Případné prohlášení kauce za neústavní by nic nezměnilo na závěru, že žalovanému nezbylo, než řízení o příslušné žádosti stěžovatele zastavit, neboť zákon její úhradu ve splátkách ani neumožňoval. V případě prohlášení kauce za neústavní by toliko mohl mít žalovaný další důvod pro zastavení řízení. Řešení této (ryze procedurální) otázky se tedy miji s problematikou zákonnosti, resp. ústavnosti kauce jako takové.

[16] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl,

pokračování

proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu