



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **Zaměstnanci pro Vás s.r.o.**, ICO: 02273691  
sídlem Na Folimance 2155/15, 120 00 Praha  
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Cimbotou  
sídlem Horní náměstí 7, Olomouc 77200

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/34724-422/4,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/34724-422/4, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 15 342 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Cimboty, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Základ sporu

1. Úřad práce České republiky, generální ředitelství (dále jen „Úřad práce“ nebo „prvostupňový správní orgán“), rozhodnutím ze dne 3. 2. 2021, č. j. UPCR-2020/48095/11, neudělil podle § 60 odst. 1 v souběhu s § 60a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2021 (dále „zákon o zaměstnanosti“) a § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu nesplnění zákonné podmínky souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra stanovené v § 60a zákona o zaměstnanosti. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutí k odvolání žalobkyně změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že odkaz na „§ 49 odst. 4 zákona o zaměstnanosti“ nahradil odkazem na „§ 49 odst. 6 zákona o zaměstnanosti“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkumu a zrušení rozhodnutí žalovaného.
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žalobkyně dne 23. 4. 2020 požádala Úřad práce o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Usnesením ze dne 27. 5. 2020, čj. UPCR-2020/48095/6 Úřad práce řízení přerušil do provedení řízení o předběžné otázce ve smyslu ust. § 57 odst. 4 správního řádu, kterou je rozhodnutí ve věci správního řízení vedeného Úřadem práce, čj. UPCR-2020/56355, o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ust. § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Poté, co řízení vedené Úřadem práce pod čj. UPCR-2020/56355 skončilo zastavením, Úřad práce pokračoval v řízení o žádosti žalobkyně, v rámci kterého dne 14. 12. 2021 požádal Ministerstvo vnitra o vydání závazného stanoviska podle § 60a zákona o zaměstnanosti. Dne 5. 1. 2021 Ministerstvo vnitra doručilo Úřadu práce sdělení o prodloužení lhůty k podání závazného stanoviska do 15. 1. 2021. Dne 13. 1. 2021 bylo Úřadu práce doručeno nesouhlasné stanovisko Ministerstva vnitra. Podstatným důvodem pro neudělení souhlasu bylo zjištění, že na žalobkyni udávané adrese jejího sídla (Na Folimance 2155/15, 120 00 Praha 2) se faktické sídlo této společnosti nenachází (sídlí zde společnost Simply Office s.r.o., která je Ministerstvu vnitra dobře známá z důvodu zajišťování virtuálních sídel tisícům společnostem, mezi nimi i žalobkyni). Nadto ve fungující kanceláři žalobkyně na adrese Národní třída 300/24, 695 01 Hodonín cedulka na domu odkazuje na adresu sídla žalobkyně V. Nezvala 578, 696 03 Dubňany, nikoli na žalobkyni nahlášenou adresu Na Folimance, Praha. Žalobkyně tak nesplňuje základní požadavky na formální označení sídla a existenci pracoviště a pouze deklaruje jeho formální adresu. Tím je omezována možnost kontaktu s žalobkyní, a to jak jejími potenciálními klienty, tak prostřednictvím poštovních služeb. Žalovaný dovodil, že jde o zjištění bezpečnostního charakteru, když taková společnost neposkytuje dostatečnou záruku při naplňování práv a oprávněných zájmů budoucích klientů. Toto stanovisko potvrdil i ministr vnitra, který se k němu vyjádřil v rámci odvolacího správního řízení podle § 149 odst. 7 správního řádu. K odvolací námitce týkající se nezákonné neaplikace fikce vydání souhlasného stanoviska podle § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti žalovaný uvedl, že citované ustanovení stanoví vyvratitelnou domněnku souhlasného stanoviska, nikoli fikci. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra přípisem ze dne 5. 1. 2021 uvedlo, že stanovisko vydá v prodloužené lhůtě do 15. 1. 2021, přičemž 13. 1. 2021 své stanovisko Úřadu práce doručilo, žalovaný má za to, že Úřad práce postupoval správně, pokud na vydání stanoviska vyčkal. Postup prvostupňového správního orgánu proto žalovaný aproboval jako správný.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

## II.

## Obsah žaloby, vyjádření žalované

3. Pro přehlednost uvede městský soud jednotlivé námitky v samostatných kapitolách, ve kterých i shrne vyjádření žalovaného k daným námitkám.

*II. 1 Námitky týkající se fikce souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra*

4. Žalobkyně má za to, že Úřad práce mohl o závazné stanovisko požádat i před datem 14. 12. 2020, resp. před datem 4. 12. 2020, když již ke dni 23. 4. 2020 měl k dispozici všechny potřebné doklady žadatele. Pokud tak učinil až dne 14. 12. 2020 (po odpadnutí překážky pro přerušování řízení o žádosti žalobkyně), mělo Ministerstvo vnitra postupovat dle § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti a ve stanovené lhůtě patnácti pracovních dnů posoudit, zda žalobkyně jako žadatel představuje z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob rizikový subjekt, v této lhůtě mělo Ministerstvo vnitra také vydat a doručit na Úřad práce své závazné stanovisko. Lhůta pro vydání závazného stanoviska počala Ministerstvu vnitra běžet 15. 12. 2020 (úterý), posledním dnem dle zákonem určené lhůty tak byl den 7. 1. 2021 (čtvrtek). Pokud Ministerstvo vnitra do tohoto data závazné stanovisko na Úřad práce nedoručilo, nastoupila dle § 60a odst. 3 věta druhá zákona o zaměstnanosti domněnka (dle žalobkyně spíše fikce) udělení souhlasného závazného stanoviska a prvostupňový správní orgán tak mohl již nejbližší pracovní den kladné rozhodnutí žalobkyni vydat. Ust. § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti představuje speciální ustanovení ve vztahu k § 149 odst. 4 a § 149 odst. 5 správního řádu. Tuto lhůtu není dle zákona o zaměstnanosti možné prodloužit. Žalovaný tak neměl čekat na doručení stanoviska Ministerstva vnitra, ale postupovat v souladu s poslední větou odst. 3 ust. § 60a zákona o zaměstnanosti a s ohledem na splnění všech zákonných podmínek o žádosti žalobkyně kladně rozhodnout.
5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval, že jazykový i teleologický výklad § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti svědčí o vyvratitelné právní domněnce, která připouští důkaz opaku. Přitom platí, že „*Má-li místo domněnka, její závěr platí, pokud není dokázán opak; s možností důkazu opaku právo počítá a často upravuje postup, eventuelně lhůtu k tomu určenou. Nevyvratitelná domněnka nepřipouští důkaz opaku.*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2010, č.j.: 3 Ads 148/2008-70). Pokud se Ministerstvo vnitra k žádosti o závazné stanovisko nevyjádří ve stanovené lhůtě, ale učiní tak až následně, a to před vydáním rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, je povinností Úřadu práce závazné stanovisko zohlednit. Pokud by tak neučinil, tak by v případě nesouhlasného závazného stanoviska došlo k porušení základních zásad správního řízení, neboť by ihned po pravomocném udělení povolení muselo být nutně zahájeno správní řízení o jeho odejmutí podle § 63 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Námitky směřující k tomu, že zákon o zaměstnanosti neumožňuje prodloužení lhůt, jsou ve věci nerelevantními.
6. Ve své replice k vyjádření žalovaného žalobkyně setrvala na názoru, že v případě poslední věty § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti jde o právní fikci a nikoli o domněnku, což demonstruje na znění výroku usnesení o přerušování řízení za účelem vydání stanoviska Ministerstva vnitra v jiné jím projednávané věci.

*II. 2 Námitky proti podstatným důvodům nesouhlasného stanoviska*

7. Podle důvodové zprávy k novele zákona o zaměstnanosti č. 382/2008 Sb., kterým došlo k úpravě § 60a je jeho cílem zabránit nezákonným aktivitám v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání, mimo jiné na základě zohlednění informací bezpečnostního charakteru ze zdrojů policie a zpravodajských služeb týkající se žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně je přesvědčena, že skutečnost, jakým způsobem byla označena provozovna žalobkyně

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

v Dubňanech ani skutečnost, že žalobkyně sdílí své sídlo s dalšími společnostmi nemůže být důvodem představujícím bezpečnostní riziko. Žalobkyně dále namítá, že věcné odůvodnění závazného stanoviska, resp. rozhodnutí žalovaného, který obsah závazného stanoviska převzal, je velmi obecné a vágní a neobsahuje přesvědčivé důkazy a zdůvodnění, proč sdílené sídlo žalobkyně představuje nedostatečnou ochranu práv třetích osob. Ministerstvo vnitra dále nezohlednilo dosavadní zkušenost se žalobkyní, kdy tato již byla ze strany Ministerstva vnitra posuzována dvakrát a žádné bezpečnostní či jiné obdobné pochybení u ní shledáno nebylo. Je třeba rozlišovat mezi pojmem „sídlo“, které je třeba určit při založení právnické osoby a pojmem „provozovna“, která může být místem faktického výkonu činnosti. Provozovna v Hodoníně splňuje všechny živnostenským zákonem stanovené náležitosti. Sídlo společnosti se automaticky nerovná provozovně určené pro styk se zákazníky/klienty, apod. Žalobkyně pro svou prezentaci a jednání s obchodními partnery využívá reprezentační kancelářské prostory na pražské adrese, pro osobní jednání s uchazeči o zaměstnání apod. však využívá onu ohlášenou provozovnu (pracoviště). I s ohledem na trend sdílení kanceláří a přesun kanceláří do práce z domovu nastolený po koronavirové krizi má žalobkyně za to, že žalovaný, resp. Ministerstvo vnitra ve svém závazném stanovisku, prezentují k této otázce velmi rigidní výklad.

8. Dle názoru žalobkyně stanoviska Ministerstva vnitra, resp. ministra vnitra, nedostojí zákonným předpokladům z hlediska formální správnosti, úplnosti, určitosti a srozumitelnosti závazného stanoviska. Vzhledem k tomu, že závazná stanoviska těmto podmínkám nedostála, žalovaný měl vyzvat Ministerstvo vnitra postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu, aby odstranilo formální vady svého závazného stanoviska. Žalovaný však na místo toho ve věci rovnou rozhodl, přičemž obsahově vyšel z tohoto formálně vadného závazného stanoviska.
9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě argumentuje tím, že zprostředkování zaměstnání je primárně úkolem státu a jeho orgánů a možnost zprostředkovávat zaměstnání tak vyžaduje vyšší míru spolehlivosti a klade zvýšené nároky na poskytnutí záruk odpovědnými osobami tak, aby nebyla ohrožena práva potenciálních klientů žadatele. Kritéria, která Ministerstvo vnitra posuzuje, tj. veřejný pořádek, bezpečnost a ochrana práv třetích osob, jsou neurčité právní pojmy a jejich aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Důvody, pro které Ministerstvo vnitra shledalo jejich naplnění jsou srozumitelně uvedeny ve stanoviscích Ministerstva vnitra a ministra vnitra. Z těchto stanovisek vyplývá, že nesrovnalosti zjištěné ohledně provozovny Hodoníně nebyly podstatným důvodem pro vydání záporného stanoviska. Tím byla zejména skutečnost, že sdílené sídlo žalobkyně v Praze dle názoru dotčeného orgánu nepředstavuje dostatečnou ochranu práv třetích osob. Jak v závazném stanovisku Ministerstva vnitra, tak i v potvrzujícím závazném stanovisku ministra vnitra je uvedeno, že **virtuálním sídlem je omezována možnost kontaktu s žalobkyní, a to jak s jeho potenciálními klienty**, tak prostřednictvím poštovních služeb a taková společnost neposkytuje dostatečnou záruku při naplňování práv a oprávněných zájmů budoucích klientů. K argumentaci žalobkyně živnostenským zákonem, žalovaný uvádí, že **zprostředkování zaměstnání není živností**. Ust. § 17 živnostenského zákona pak definuje provozovnu pro své účely a nikoli jako obecně platnou definici, která by měla dopad i do oblasti zprostředkování zaměstnání. Argumentuje-li žalobkyně tím, že již dvakrát byla kladně posuzována, žalovaný poukazuje na to, že žalobkyni byla pravomocně udělena pokuta za porušování pracovněprávních předpisů a bylo s ní zahájeno řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně ani nijak nereagovala na to, že v průběhu správního řízení došlo k odstoupení její odpovědné zástupkyně.
10. Samotná závazná stanoviska žalovaný považuje za zcela přezkoumatelná, založená na konkrétně zjištěné skutkové okolnosti a řádně odůvodněná. O tom svědčí i skutečnosti, že sama žalobkyně s těmito důvody věcně polemizuje. Závazná stanoviska nemusí naplňovat veškeré náležitosti ust.

§ 68 odst. 3 správního řádu ve stejném rozsahu jako rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150).

### *II. 3 Neodůvodněné průtahy v rozhodovací činnosti žalovaného*

11. Žalobkyně namítá, že žalovaný ve správním řízení nepostupoval tak, aby ve věci rozhodl dle ustanovení § 71 správního řádu bez zbytečného odkladu (např. první úkonem v řízení bylo jeho přerušování, a to až více než měsíc po podání žádosti žalobkyně). V situaci, kdy při nedodržení patnáctidenní lhůty pro vydání závazného stanoviska Ministerstva vnitra měl Úřad práce vydat dne 8. 1. 2021 rozhodnutí, toto neučinil a v neprospěch žalobkyně vyčkal na doručení tohoto stanoviska po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Naopak, k nahlédnutí do spisu Úřad práce žalobkyni poskytl toliko lhůtu sedmi kalendářních dnů (v době Covidu, kdy byl mimo jiné výrazně omezen pohyb osob mezi okresy), přičemž po uplynutí této lhůty prvostupňový orgán na nic nečekal (třeba na doručení žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k nahlížení) a bez dalšího vydal dne 3. 2. 2021 prvoinstanční zamítavé rozhodnutí.
12. Ani s touto žalobní námitkou žalovaný nesouhlasí. Uvádí, že žalobkyně podala žádost dne 23. 4. 2020, přičemž dne 6. 5. 2020 Úřad práce obdržel oznámení Státního úřadu inspekce práce ze dne 6. 5. 2020 o uložení pravomocné pokuty žalobkyni za porušení povinností, které pro agentury práce vyplývají z pracovněprávních předpisů, konkrétně ze spáchání přestupku na úseku agenturního zaměstnávání dle ust. § 33a odst. 1 písm. b) bod 1, písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. Na základě těchto oznámení Úřad práce zahájil dne 26. 5. 2020 správní řízení sp. zn. UPCR-2020/56355 ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu porušení povinností podle ust. § 308 odst. 1 písm. a), b), c) a e) a § 309 odst. 2 písm. d) a f) a odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Přerušování řízení o žádosti žalobkyně tak bylo plně odůvodněné. V průběhu přerušovaného řízení lhůty neběží.
13. Námitku, že Úřad práce vydal rozhodnutí bezprostředně po uplynutí lhůty k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, aniž by vyčkal na případné doručení vyjádření prostřednictvím poštovních služeb, považuje žalovaný za účelovou, zejména s ohledem na to, že se žalobkyně nijak nevyjádřila a nic poštou nezaslala. I v době pandemie Úřad práce vykonával činnosti spočívající ve vedení správního řízení, žalobkyně byla seznámena s úředními hodinami, ve kterých se mohla se spisem seznámit, přičemž byla poučena, že v ostatních dnech se může objednat. Žalobkyně má sídlo ve stejném městě jako je sídlo úřadu práce, vyjádřit se k předmětu řízení mohla učinit i prostřednictvím datové schránky.
14. Lhůty dle § 71 správního řádu jsou lhůtami **pořádkovými** a jejich nedodržení nemůže mít za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu.

### *II. 4 Další vady napadeného rozhodnutí*

15. V neposlední řadě žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí trpí vadou ve své výrokové části, a to tím, že částečně měnící a částečně potvrzující výrok není formálně rozdělen na dva výroky, ale shrnut do výroku jednoho. Žalovaný používá formulace, které jsou správnímu řádu neznámé, navíc tyto nedoplňuje alespoň odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu. Výroková část rozhodnutí žalovaného tak trpí takovými formálními vadami, pro které nemůže obstát.
16. Žalovaný k uvedenému sděluje, že ve výroku napadeného rozhodnutí je uvedeno, v čem se výrok rozhodnutí úřadu práce mění, přičemž je toliko konstatováno, že v ostatním zůstává výrok napadeného rozhodnutí nezměněn. Takto formulovaná rozhodnutí žalovaný vydává běžně, přičemž ani v případě jejich přezkumu ze strany správních soudů nebylo nikdy řečeno, že by se jednalo o pochybení.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

## III.

## Posouzení žaloby

17. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
18. Soud ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání dle § 51 s. ř. s., když ani jeden z účastníků se k výzvě soudu dle § 51 s. ř. s. nevyjádřil. Soud si je vědom toho, že žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného navrhla provedení důkazu usnesením o přerušení řízení ve věci jiného žadatele z roku 2018, a to za účelem názorného příkladu, že v případě této jiné osoby Úřad práce v samotném výroku usnesení vyslovil právní fikci souhlasu v případě nedodržení stanovené lhůty. Soud postupoval dle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 – 48, jehož právní věta zní: „*navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.*“; soud tedy v případě, kdy účastníci souhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení ústního jednání, nemá automaticky, i když účastníci navrhnou provedení důkazů v podáních, dovozovat jejich vůli ke konání ústního jednání, ale pokud soud nehodlá vyhovět návrhům účastníka na provedení důkazů pak: „*... v rozhodnutí meritorním je povinen vysvětlit a odůvodnit, proč důkazním návrhům nevyhověl.*“. V nyní posuzovaném případě soud z důvodu nadbytečnosti k provedení tohoto důkazu nepřistoupil, a to s ohledem na níže provedené právní posouzení.
19. Žaloba je důvodná.
20. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
21. Podle § 60 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí, platí, že 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. V případě právnické osoby musí tyto podmínky splňovat fyzická osoba, která plní funkci odpovědného zástupce pro účely zprostředkování zaměstnání.
22. Podle § 60a odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti pak další podmínkou pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání právnické nebo fyzické osobě je souhlasné závazné stanovisko Ministerstva vnitra, vydané na základě žádosti generálního ředitelství Úřadu práce. 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 a) 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 při zpracování svého závazného stanoviska oprávněno za účelem posouzení udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob vyžadovat listiny prokazující právní důvod užívání prostor, do nichž je umístěno sídlo právnické osoby, sídlo

- fyzické osoby, není-li jím její bydliště, a pracoviště podle § 61 odst. 2 písm. c) a § 61 odst. 4 písm. c).
23. Podle § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti je Ministerstvo vnitra povinno své závazné stanovisko k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doručit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 15 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.
24. Podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s.ř.s.“) věta druhá platí, že *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*
25. Vzhledem k tomu, že v žalobě je namítána nezákonnost závazného stanoviska ministra vnitra ze dne 29. 4. 2021, čj. MV-52577-3/SO-2021, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2021, čj. MV-195848-8/OBP-2020 (souhrnně dále jen „závazná stanoviska“), zabýval se městský soud ponejprv otázkou, zda daná závazná stanoviska je možné považovat za podkladová rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s.
26. K otázce přezkumu závazných stanovisek, která tvoří podklad pro meritorní rozhodnutí ve věci, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, (publikovaném pod č. 2434/2011 ve Sbírce Nejvyššího správního soudu), tak, že 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.“*
27. Povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává podle § 60 zákona o zaměstnanosti 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).
28. Z uvedeného je tak zřejmé, že závazná stanoviska Ministerstva vnitra a ministra vnitra, která byla vydána podle § 60a zákona o zaměstnanosti, je třeba považovat za závazná stanoviska podle § 149 správního řádu a za podkladová rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s. Proto jsou přezkoumávána v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce o neudělení povolení ke zprostředkování zaměstnání.

### *III. 1 Námitky týkající se fikce souhlasného závazného stanoviska Ministerstva vnitra*

29. Žalobkyně namítá, že nedodržením patnáctidenní lhůty pro vydání závazného stanoviska Ministerstva vnitra (§ 60a odst. 3 poslední věta), nastává fikce udělení jeho kladného stanoviska

k žádosti žadatele, a to bez ohledu na případné pozdější negativní vyjádření. V takovém případě Úřadu práce nic nebrání, aby s žadatelem zahájil řízení o odejmutí povolení.

30. Prezentovaný názor žalobkyně není správný.
31. Právní domněnka a právní fikce jsou pojmy definované teorií práva. Právní domněnka vychází z toho, že domněnkou předpokládané skutečnosti obvykle existují, zatímco u právní fikce je zřejmé, že skutečnost, kterou předpokládá, nenastala. Právní domněnky se dělí na vyvratitelné a nevyvratitelné. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném, se „Výrazem „*má se za to, že*“ se označuje vyvratitelná právní domněnka, připouštějící důkaz opaku. Výrazem „*platí, že*“ se označuje nevyvratitelná právní domněnka. Výrazem „*považuje se za*“ nebo „*hledí se na*“ se označuje právní fikce.“ V případě vyvratitelné domněnky soud vychází ze skutečnosti, k níž se vyvratitelná domněnka vztahuje, ledaže se v řízení prokáže opak (§133 o.s.ř.). Příkladem vyvratitelné právní domněnky v soudním řízení správním, je domněnka souhlasu účastníka s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádří-li účastník svůj nesouhlas v zákonem stanovené lhůtě dvou týdnů (§ 51 s.ř.s.). Uplynutím dvoutýdenní lhůty nicméně účastník právo na jednání neztrácí, a proto i kdykoli po uplynutí této lhůty může svůj požadavek na jednání vznést. Podmínkou je, aby tento požadavek byl vznesen předtím, než soud o věci rozhodne [srov. Kůhn, Kocourek aj.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2019].
32. Jak bylo uvedeno výše, ust. § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti zní následovně: „*Ministerstvo vnitra je povinno své závazné stanovisko k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doručit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 15 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.*“ (vytučnění přidáno)
33. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 382/2008, Sb., změna zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců na území ČR, bylo ustanovení § 60a vloženo do zákona o zaměstnanosti s tímto cílem: „*S cílem zabránit nezákonným aktivitám v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání je nutné v rámci řízení o povolení ke zprostředkování zaměstnání zohlednit i názor Ministerstva vnitra založený na zhodnocení informací bezpečnostního charakteru ze zdrojů policie a zpravodajských služeb týkající se žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání.*“
34. Obdobně jako v případě domněnky udělení souhlasu s rozhodnutím bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.) je vedena úmyslem zefektivnit soudní (správní) řízení a nastolit pravidlo pro případ nekonání účastníka řízení (§ 51 s. ř. s.) či dotčeného správního orgánu (§ 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Skutečnosti předpokládané touto domněnkou obvykle existují, jen dosud nebyly učiněny, na rozdíl od např. fikce doručení (např. § 49 odst. 4 o. s. ř.), kdy je zřejmé, že presumovaná skutečnost nenastala (zásilka se považuje za doručenou, i když se její adresát o uložení nedozvěděl).
35. V kontextu uvedeného lze uzavřít, že formulace „*má se za to, že*“ uvedená v § 60a zákona má povahu vyvratitelné právní domněnky, tedy skutečnosti, jež platí do okamžiku, než je prokázán opak. Aplikováno na nyní posuzovanou věc, kdy záporné stanovisko Ministerstva vnitra bylo Úřadu práce doručeno ještě před vydáním meritorního rozhodnutí, žalovaný postupoval správně, pokud při svém rozhodování vzal v úvahu právě toto výslovně vyjádřené stanovisko.
36. Namítá-li žalobkyně, že prvostupňový správní orgán postupoval nezákonně, pokud nevydal rozhodnutí bezprostředně po uplynutí patnáctidenní lhůty dle § 60a odst. 3 věta první zákona o zaměstnanosti, soud uvádí, že této námitce nepřisvědčuje. Jak správně uvedl žalovaný, lhůty stanovené v § 71 správního řádu jsou lhůtami pořádkovými, jejichž nedodržení sice nelze považovat za správný postup, avšak již nemá vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nedotýká se hmotných práv účastníka řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

37. Soud ze správního spisu ověřil, že před uplynutí patnáctidenní lhůty zaslalo Ministerstvo vnitra Úřadu práce přípis, ve kterém jej informovalo, že závazné stanovisko vydá v prodloužené lhůtě do 15. 1. 2021. Což i učinilo, když 13. 1. 2021 své stanovisko Úřadu práce doručilo. Za takové situace soud souhlasí s postupem zvoleným Úřadem práce, který vyčkal do avizovaného data vydání stanoviska, než ve věci meritorně rozhodl. Navíc, i pokud by Úřad práce nevyčkal do avizovaného data vydání stanoviska, jen stěží by mohl ve věci kladně rozhodnout v termínu požadovaném žalobkyní, tedy v pátek 8. 1. 2021. Žalobkyně totiž opomíjí skutečnost, že Úřad práce byl povinen před vydáním meritorního rozhodnutí seznámit žalobkyni s tím, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí, a umožnit jí podat vyjádření. Poskytl-li by dne 8. 1. 2021 žalobkyni lhůtu 7 kalendářních dnů, jak učinil ve svém seznámení ze dne 25. 1. 2021 (viz přípis Úřadu práce ze dne 25. 1. 2021, čj. UPCR-2020/48095/10), lhůta k učinění tohoto vyjádření by uplynula dne 15. 1. 2021, tedy poté, co již bylo Úřadu práce doručeno negativní stanovisko Ministerstva vnitra. Na právním postavení žalobkyně by se tedy nic nezměnilo.
38. Argumentace žalobkyně týkající se důvodů zkrácené patnáctidenní lhůty (oproti třicetidenní lhůtě stanovené v § 149 správního řádu) je z hlediska posouzení postupu žalovaného a s odkazem na shora uvedené, bezvýznamná, proto se k ní již soud nebude vyjadřovat. S názorem žalobkyně, že dotčený orgán nemá právo si tuto lhůtu libovolně prodloužit, soud sice v obecné rovině souhlasí, jak bylo vysvětleno výše, ani tato argumentace však nemá v posuzované věci dopad do veřejných subjektivních práv žalobkyně, a proto se jí soud nebude dále zabývat.

### *III. 2 Námitky proti podstatným důvodům nesouhlasného stanoviska*

39. Žalobkyně v podané žalobě brojila nejen proti procesnímu postupu žalovaného, ale i proti samotnému nesouhlasnému závaznému stanovisku. Žalobkyně zejména namítala, že skutečnost, jakým způsobem byla označena provozovna žalobkyně v Dubňanech ani skutečnost, že žalobkyně sdílí své sídlo s dalšími společnostmi, nemůže být důvodem představujícím bezpečnostní riziko. Současně má žalobkyně za to, že věcné odůvodnění závazného stanoviska, resp. rozhodnutí žalovaného, který obsah závazného stanoviska převzal, je velmi obecné a vágní a neobsahuje přesvědčivé důkazy a zdůvodnění, proč sdílené sídlo žalobkyně představuje nedostatečnou ochranu práv třetích osob.
40. Soud tuto námitku považuje za důvodnou.
41. Soud podotýká, že v uvedené věci nelze ničeho vytknout procesnímu postupu prvostupňového správního orgánu, který po obdržení závazného záporného stanoviska vyrozuměl žalobkyni podle § 36 odst. 3 správního řádu o skutečnosti, že dokazování bylo ukončeno a umožnil jí vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Ze spisového materiálu soud ověřil, že žalobkyně tohoto práva nevyužila, ke shromážděným podkladům se nevyjádřila a obsah závazného stanoviska napadla až ve svém odvolání. V průběhu odvolacího řízení si žalovaný vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od ministra vnitra, jakožto správního orgánu nadřízeného Ministerstvu vnitra (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, čj. 55 A 71/2021-99). Dne 29. 4. 2021 ministr vnitra závazné stanovisko Ministerstva vnitra potvrdil. V odůvodnění tohoto stanoviska se vypořádal s odvolací námitkou žalobkyně ohledně zjištění označení provozovny v Dubňanech tak, že této námitce vyhověl, resp. uvedl, že došlo k chybě na straně Ministerstva vnitra spočívající v záměně společnosti žalobkyně se společností Amikov Job s.r.o. Ministr vnitra rovněž zhodnotil dopad zjištěné nesprávnosti na závěr stanoviska Ministerstva vnitra a uzavřel, že není způsobitelným zjištěné pochybení ve stanovisku změnit. Uvedl, že zásadní okolností, pro kterou nebylo souhlasné stanovisko vydáno, bylo zjištění, že sídlo žalobkyně se nachází na virtuální adrese, a to společně s dalšími společnostmi, přičemž na této adrese není žalobkyně řádně označena, chybí jakékoli údaje o provozní době, kontaktu na odpovědného zástupce apod. Tato skutečnost stále trvá, a proto stanovisko Ministerstva vnitra potvrdil. Závazné stanovisko ministra

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

vnitřně ze dne 29. 4. 2021 vydané v posuzované věci podle § 149 odst. 7 správního řádu představuje závazný podklad rozhodnutí o vydání povolení žalobkyni ke zprostředkování zaměstnání, jehož vydání se žalobkyně domáhala. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

42. Správní orgán, který řízení vede, musí závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu posoudit. Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to by popíralo samotný smysl závazných stanovisek). Správní orgán, který řízení vede, je však oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Není-li závazné stanovisko v tomto ohledu v souladu s právními předpisy, nelze žádost bez dalšího podle § 149 odst. 3 správního řádu zamítnout (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, čj. 30 A 57/2012-84).
43. Souhlasné i nesouhlasné závazné stanovisko podle § 149 správního řádu musí být přezkoumatelné; toho lze dosáhnout pouze tehdy, budou-li z něj zjevné důvody, na jejichž základě jej správní orgán vydal. Nepřezkoumatelnost závazného stanoviska má zpravidla za následek nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, pro které bylo stanovisko závazným podkladem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, publ. ve Sb. NSS 3018/2014). Na obsah závazného stanoviska jsou kladeny vysoké nároky, pro jeho obsah, formu a náležitosti se podle § 154 správního řádu přiměřeně užití § 67 a § 68 správního řádu upravující náležitosti rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2011, č. j. 9 As 21/2009-150, publ. ve Sb. NSS 2381/2011). V rozsudku ze dne 18. 1. 2024, čj. 9 As 232/2023-37, Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že *„s ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona“*. NSS dále konstatoval, že *„obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s“* (shodně též shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 275/2018-102).
44. Z obou závazných stanovisek je zřejmé, jakými úvahami se správní orgány řídily a i jak byly ve stanovisku ministra vnitřně vypořádány jednotlivé odvolací námítky. Stanoviska jsou srozumitelně odůvodněna a předložené závěry opřeny o zjištěné skutečnosti. Otázka jejich správnosti je již věcí meritorního posouzení. Žalovanému tedy nelze ničeho vyčítat, pokud podle nich rozhodl a nevyžadoval jejich další doplnění.
45. Přesto soud tuto žalobní námítku shledává důvodnou.
46. Závazné stanovisko, proti němuž nelze samostatně podat správní žalobu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113), je možné v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat v rámci přezkumu finálního správního rozhodnutí, jehož bylo stanovisko závazným podkladem. Závazné stanovisko představuje závazný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a jeho soudní přezkum je možný pouze z hlediska jeho zákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009, č. 2434/2011 Sb. NSS). Věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska, coby podkladového rozhodnutí, není možný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, čj. 3 As 81/2013-38 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2024, čj. 9 As 126/2022-45). Při přezkumu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

závazného stanoviska se tak má městský soud zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech a má oporu ve shromážděných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení. Dospěje-li soud při přezkumu závazného stanoviska k závěru, že je vadné, resp. nezákonné, s vlivem na finální napadené správní rozhodnutí, zruší soud toto správní rozhodnutí a s vadou, resp. nezákonností závazného stanoviska se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS). V takovém případě se závazné stanovisko stane právně neúčinným (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44).

47. Žalobkyně závaznému stanovisku vytýká, že Ministerstvo vnitra nerozlišovalo mezi pojmem „sídlo“, které je třeba určit při založení právnické osoby a pojmem „provozovna“, která může být místem faktického výkonu činnosti. Provozovna v Hodoníně splňuje všechny živnostenským zákonem stanovené náležitosti. Sídlo společnosti se automaticky nerovná provozovně určené pro styk se zákazníky/klienty, apod. Žalobkyně pro svou prezentaci a jednání s obchodními partnery využívá reprezentační kancelářské prostory na pražské adrese, pro osobní jednání s uchazeči o zaměstnání apod. však využívá onu ohlášenou provozovnu (pracoviště). I s ohledem na trend sdílení kanceláří a přesun kanceláří do práce z domovu nastolený po koronavirové krizi má žalobkyně za to, že žalovaný, resp. Ministerstvo vnitra, ve svém závazném stanovisku, prezentují k této otázce velmi rigidní výklad.
48. Soud připomíná, že 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 sídlo žalobkyně je umístěno na virtuální adrese, není řádně označeno, neobsahuje údaje o provozní době či kontaktu na obchodního zástupce. Na základě uvedeného pak konstatovalo, že *„se v daném případě jedná o zjištění bezpečnostního charakteru, neboť žádající právnická osoba nespĺňuje základní požadavek na formální označení sídla a existenci pracoviště, a pouze deklaruje jeho formální adresu. Tím je omezována možnost kontaktu s žádající právnickou osobou (a to jak jejími potencionálními klienty, tak prostřednictvím poštovních služeb) a taková společnost neposkytuje dostatečnou záruku při naplňování práva a oprávněných zájmů budoucích klientů.“* Ministr vnitra ve svém potvrzujícím stanovisku uvedl, že *„Sídlo i pracoviště takové obchodní společnosti musí být řádně označeno tak, aby je třetí osoba měla možnost dohledat. .... Na uvedené adrese (Na Folimance 2155/15, Praha 2) není vyznačena provozní doba ani kontakt na odpovědného zástupce obchodní společnosti. ... V případě zjištění pochybení tohoto charakteru Ministerstvo vnitra souhlasné stanovisko nevydá. ... Ministr vnitra se plně ztotožňuje se závěrem Ministerstva vnitra, že obchodní společnost neposkytuje dostatečnou záruku ochrany práv třetích osob.“*
49. Ze stanovisek vyplývá, že Ministerstvo vnitra považuje umístění sídla žadatele (při současné existenci řádně fungující provozovny) na virtuální adrese za bezpečnostní riziko, ministr vnitra pak stejnou skutečnost považuje za riziko pro ochranu práv třetích osob. Pojem „bezpečnost“ i pojem „ochrana práv třetích osob“ jsou pojmy obecnými, které nejsou v zákoně o zaměstnanosti definovány. Je nutno je chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet z jejího účelu. Zároveň se však jedná o právní pojmy relativně snadno srozumitelné, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření. V takových případech je dostačující, je-li ve stanovisku dotčeného orgánu konkrétně uvedeno, v čem ohrožení bezpečnosti či oprávněných zájmů budoucích klientů spočívalo, aniž by tyto neurčité právní pojmy přímo vykládalo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007-56). Dotčené správní

orgány uvedly, že nedostatečné označení sídla žalobkyně může ohrozit oprávněné zájmy budoucích klientů, neboť je tím omezována možnost kontaktu s žalobkyní, a to jak jejími potencionálními klienty, tak prostřednictvím poštovních služeb. Takovýto závěr považuje městský soud za nedostatečně odůvodněný. Ze závazného stanoviska nevyplývá, jakým konkrétním způsobem může dojít k ohrožení zájmu budoucích klientů (tedy osob, které dosud nejsou v právním vztahu s žalobkyní), pokud žalobkyně nedisponuje fyzickou kanceláří v místě svého sídla, ale disponuje jí v místě své provozovny a prokazatelně tak má místo, kde obchodní činnost provozuje a kde je možné zastihnout osoby pro ni pracující. Stejně tak není soudu zřejmé, jak existence virtuální sídla může ohrozit doručování pošty, když žalobkyně coby právnická osoba povinně disponuje datovou schránkou. To vše v době, kdy elektronická komunikace představuje hlavní komunikační kanál, a to i při kontaktu s orgány státní správy. Pokud jde o možnost doručování, dotčené orgány nezkoumaly, zda a jakým způsobem má žalobkyně zajištěno vybírání a případné přeposílání poštovních zásilek. Stejně tak dotčené orgány nezkoumaly, zda žalobkyně provozuje webové stránky, z nichž by bylo možné zjistit kontakty na oprávněné pracovníky žalobkyně, včetně odpovědného zástupce, jakož i další důležité informace vztahující se k vyvíjení podnikatelské činnosti žalobkyně. Lze tak uzavřít, že dotčené správní orgány předně nikterak nevysvětlily, z jakého důvodu přistoupily k překvalifikování shodných skutkových zjištění z bezpečnostního kritéria na kritérium dodržování práv třetích osob, taktéž svá rozhodnutí postavily jak na nedostatečném argumentačním základě, když svůj závěr o vlivu zjištěných skutečností logickým a srozumitelným způsobem neodůvodnily, tak na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

50. Ze shora uvedených důvodů má soud za to, že závazná stanoviska Ministerstva vnitra, i ministra vnitra, vykazují znaky nezákonnosti, když odůvodnění aplikace použité právní normy na zjištěný skutkový je zcela nedostatečné a nemající oporu ve zjištěných skutečnostech. Nadto ani zjištění týkající se skutkového stavu vyjádřená ve stanoviscích soud nepovažuje za úplná.
51. Pokud tedy žalovaný zamítl žádost žalobkyně o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání s odkazem na závazné stanovisko ministra vnitra, které bylo zatíženo shora popsány vadami, je i jeho rozhodnutí vadné.
52. Námitku, že Ministerstvo vnitra nezohlednilo dosavadní zkušenost se žalobkyní, kdy tato již byla ze strany Ministerstva vnitra posuzována dvakrát a žádné bezpečnostní či jiné obdobné pochybení u ní shledáno nebylo, soud nepovažuje za relevantní. Argumentuje-li žalobkyně tím, že již dvakrát byla kladně posuzována, soud shodně s žalovaným poukazuje na to, že žalobkyni byla pravomocně udělena pokuta za porušování pracovněprávních předpisů a bylo s ní zahájeno řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Stejně tak soud připomíná, že povinností žadatele bylo uvést osobu odpovědného zástupce, což žalobkyně sice v žádosti učinila, následně, po rezignaci této odpovědné zástupkyně, žalobkyně na tuto skutečnost (pro splnění zákonných podmínek podstatnou) nijak nereagovala.

### *III. 3 Neodůvodněné průtahy v rozhodovací činnosti žalovaného*

53. Žalobkyně namítá, že žalovaný ve správním řízení nepostupoval tak, aby ve věci rozhodl dle ustanovení § 71 správního řádu bez zbytečného odkladu (např. první úkonem v řízení bylo jeho přerušování, a to o více než měsíc po podání žádosti žalobkyně). Naopak, při nedodržení patnáctidenní lhůty pro vydání závazného stanoviska Ministerstva vnitra v neprospěch žalobkyně vyčkal na doručení tohoto stanoviska po uplynutí zákonem stanovené lhůty. K nahlédnutí do spisu pak Úřad práce žalobkyni poskytl toliko lhůtu sedmi kalendářních dnů (v době Covidu, kdy byl mimo jiné výrazně omezen pohyb osob mezi okresy), přičemž po uplynutí této lhůty prvostupňový orgán na nic nečekal (třeba na doručení žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k nahlédnutí) a bez dalšího vydal dne 3. 2. 2021 prvoinstanční zamítavé rozhodnutí.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

54. Soud opakuje, že i kdyby průtahy v postupu správních úřadů byly neodůvodněné, jak tvrdí žalobkyně, lhůty stanovené v § 71 správního řádu jsou lhůtami pořádkovými, jejichž nedodržení sice nelze považovat za správný postup, avšak nemají vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé a nedotýká se hmotných práv účastníka řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 As 374/2020 - 35).
55. Ze správního spisu přitom soud ověřil, že žalobkyně podala žádost o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání dne 23. 4. 2020. Usnesení o přerušení řízení bylo vydáno dne 27. 5. 2020, tedy přibližně měsíc po podané žádosti, přičemž z odůvodnění tohoto usnesení vyplývá, že dne 6. 5. 2020 byly Úřadu práce doručeny písemné podněty Státního úřadu inspekce práce o tom, že žalobkyně porušila některou povinnost, kterou agenturám práce ukládá ustanovení § 307b, 308 nebo § 309 odst. 2, 3, 5 a 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Úřad práce proto přistoupil k zahájení řízení z moci úřední podle ust. § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, za účelem odejmutí platného povolení ke zprostředkování zaměstnání. Oznámení o zahájení správního řízení bylo účastníku řízení doručeno dne 26. 5. 2020. Přerušení řízení o žádosti žalobkyně až dne 27. 5. 2020 tak bylo odůvodněné. V průběhu přerušovaného řízení lhůty pro vydání rozhodnutí neběží (§ 65 odst. 1 správního řádu).
56. K námitce týkající se vyčkání Úřadu práce na doručení stanoviska Ministerstva vnitra se soud vyjádřil již v bodě 39. výše, pročez na vypořádání provedené v tomto bodě soud odkazuje.
57. Namítá-li žalobkyně, že lhůta sedmi kalendářních dnů stanovená k seznámení se s podklady pro rozhodnutí byla nepřiměřeně krátká, přičemž po jejím uplynutí Úřad práce bezodkladně rozhodl, soud uvádí, že na tomto postupu žádnou nezákonnost neshledal. Z data vydání prvostupňového rozhodnutí (3. 2. 2021) a data doručení oznámení dle § 36 odst. 3 správního řádu (26. 1. 2021) vyplývá, že prvostupňový správní orgán jím stanovenou lhůtu respektoval a prvostupňové rozhodnutí vydal až po jejím uplynutí (byť následujícího dne). Úřad práce tak nepostupoval nezákonně, pouze s potenciálním rizikem následného doručení včasného podání vyjádření žalobkyně podaného k poštovní přepravě a s tím spojené vady řízení. Jak již uvedl žalovaný, k ničemu takovému v posuzované věci nedošlo, žalobkyně se k podkladům včas nevyjádřila. Učinila-li by tak, její podáním by muselo být podáno na poštu nejpozději z 2. 2. 2021, tedy před vydáním napadeného rozhodnutí. K tomu však nedošlo. Soud dává žalovanému za pravdu i v tom, že žalobkyně mohla vyjádření učinit do datové schránky úřadu a pokud by měla zájem, mohla se se spisem seznámit v úředních hodinách úřadu, se kterými byla v oznámení seznámena. Současně byla poučena, že v ostatních dnech se může objednat.
58. Tuto námitku soud považuje za nedůvodnou.

#### III. 4 Další vady napadeného rozhodnutí

59. Žalobkyně namítá formální vadu napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že výroková část obsahuje částečně měnící a částečně potvrzující výrok. Jinak řečeno, že výrok není formálně rozdělen na dva výroky, ale shrnut do výroku jednoho. Žalovaný používá formulace, které jsou správnímu řádu neznámé, navíc tyto nedoplňuje alespoň odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu.
60. Podle § 68 odst. 2 správního řádu, se ve výrokové části *uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.* Konkrétní podobu

výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návěti) a výrok (enunciát), správní řád výslovně nestanoví.

61. Výrok správního rozhodnutí proto musí být jasný, srozumitelný a určitý, aby o něm nemohly v budoucnu vzniknout pochybnosti (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02). Limity srozumitelnosti a určitosti výroku rozhodnutí stanovil Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2015, čj. 52 A 17/2015-101 tak, že *„Materiálně vykonatelné je pouze takové rozhodnutí, v jehož výroku jsou práva a povinnosti definovány zcela jasně a nesporně jak co do svého obsahu, tak i rozsahu, přičemž obsah i rozsah povinností musí být stanoven jednoznačně a s pomocí objektivních kritérií, aby jej exekuční správní orgán nebyl nucen dovozovat výkladem.“*
62. Soud uvádí, že ve výroku napadeného rozhodnutí je uvedeno, v čem se výrok prvostupňového rozhodnutí mění, přičemž pro zbývající (nezměněnou část) je konstatováno, že v ostatním zůstává výrok prvostupňového rozhodnutí nezměněn. Z takto formulovaného výroku jsou práva a povinnosti definovány zcela jasně a nesporně, jak co do svého obsahu, i rozsahu. Výrok napadeného rozhodnutí tak není nepřezkoumatelný. Odkaz na § 90 odst. 5 správního řádu, který stanoví: *„Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“*, soud vzhledem k samotnému znění výroku považuje za nadbytečný.
63. Ani tato žalobní námitka tak není důvodná.
64. Nad rámec uvedeného soud jen pro vysvětlení jiného obchodního jména žalobkyně v žalobě a v rozsudku uvádí, že žalobkyně žalobu podala ještě pod svým původním obchodním jménem Amikov s.r.o., který byl ke dni 21. 9. 2021 změněn na Zaměstnanci pro Vás s.r.o., a proto soud v rozsudku uvedl označení žalobkyně souladné s aktuálním zápisem změny názvu v obchodním rejstříku.

#### IV.

##### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. Z výše uvedených důvodů městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost.
66. Žalovaný se v dalším řízení znovu obrátí na příslušné orgány, které náležitým postupem odstraní veškeré nedostatky v tomto rozsudku vytykané závazným stanoviskům. Přitom bude vycházet z toho, že samotné umístění sídla na sdílené virtuální adrese za současné fyzické existence fungující provozovny žalobkyně bez dalšího zásadně nepředstavuje ani bezpečnostní riziko ani ohrožení dodržování práv třetích osob.
67. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku.
68. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za 3 úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za dva návrhy ve věci samé (žaloba a replika k vyjádření žalovaného) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 15 342 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce.

#### **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 § 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 27.03.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.  
předsedkyně senátu