



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní žalobkyně: **Dashiva work s.r.o.**, se sídlem Veselá 169/24, Brno, zast. Mgr. Viktorem Procházkou, advokátem, se sídlem Lazaretní 925/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2023, č. j. MPSV-2022/230167-422/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2024, č. j. 62 Ad 3/2023-42,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

[1] Úřad práce České republiky – generální ředitelství (dále jen „správní orgán prvního stupně“) vydal dne 1. 11. 2022 rozhodnutí č. j. UPCR-2022/66491/8, podle § 60 odst. 2, odst. 8 a 10 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterým neudělil žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a) a c) téhož zákona, neboť přes výzvu nedoložila doklady, které by prokazovaly, že odpovědný zástupce získal odbornou praxi ve zprostředkování zaměstnání v zákonem požadované délce 2 let.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

## II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl jako nedůvodnou shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud shrnul, že předmětem sporu je otázka, zda byl žalovaný oprávněn po žalobkyni požadovat předložení dokladů prokazujících osobní a soustavnou činnost navrhovaného odpovědného zástupce v oblasti zprostředkování zaměstnání, jak dovozovaly správní orgány. Žalobkyně totiž měla na rozdíl od nich za to, že pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání zákon o zaměstnanosti posuzování míry aktivity v oblasti zprostředkování zaměstnání nepředvídá.

[5] Krajský soud přisvědčil správním orgánům ve výkladu § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti. Dospěl k závěru, že odbornou způsobilost odpovědného zástupce je třeba prokázat dvouletou praxí v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno. Byť zákon o zaměstnanosti výslovně nestanoví kvalitu a druh vztahu konkrétní fyzické osoby (navrhovaného odpovědného zástupce) a subjektu (zde agentury práce), který činnost zprostředkování zaměstnání již v minulosti reálně vykonával, přesto však podmínka odborné způsobilosti odpovědného zástupce je v zákoně obsažena právě proto, aby byl v řádné kvalitě zajištěn konkrétní výkon zprostředkovatelské činnosti. Podle krajského soudu se tedy nelze spokojit pouze s tím, že navrhovaný odpovědný zástupce v minulosti působil v agentuře práce, která povolením ke zprostředkování zaměstnání disponovala, aniž se sama tato osoba na skutečném výkonu zprostředkování zaměstnání u této agentury spolupodílela. Nesouhlasil tudíž s žalobkyní v tom, že pojem „zprostředkování zaměstnání“ užitý v § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti lze ztotožnit s faktickým držením oprávnění k výkonu zprostředkovatelské činnosti. Byl-li navrhovaný odpovědný zástupce jednatelem agentury práce, která byla držitelem uvedeného oprávnění (ke zprostředkování zaměstnání), samo o sobě to nepostačuje k tomu, aby naplnil zákonné požadavky vyplývající pro odpovědného zástupce ze zmíněného § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti.

[6] Podle krajského soudu tedy nelze vycházet z úvahy, že pokud byla určitá fyzická osoba v minulosti jednatelem agentury práce, pak již je proto splňuje požadavky na dvouletou odbornou praxí v oblasti zprostředkování zaměstnání či v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno. Takový výklad nemá oporu v zákoně a je v rozporu s jeho smyslem a účelem. Požadavek na odbornou způsobilost zakotvený v § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti je třeba prokázat tak, aby bylo zřejmé, že odpovědný zástupce v požadované době dvou let fakticky vykonával konkrétní činnosti, v nichž zprostředkování zaměstnání spočívá a musí se jednat o soustavný a osobní faktický výkon těchto činností. Uvedené žalobkyně ve své žádosti o vydání povolení ke zprostředkovatelské činnosti neprokázala, a proto ji správní orgán prvního stupně vyzval k doplnění její žádosti. Na tuto výzvu předložila pouze smlouvu o výkonu funkce jednatele agentury práce navrhovaného odpovědného zástupce. Správní orgán z této smlouvy splnění požadavku na odbornou způsobilost odpovědného zástupce neodvodil, neboť zohlednil skutečnost, že uvedená agentura práce, v níž navrhovaný odpovědný zástupce jako jednatel působil v rozhodném období, zprostředkovala pouze dvě volná místa a do zaměstnání umístila pouze dvě fyzické osoby.

pokračování

[7] Podle krajského soudu tedy správní orgány nepochybily, pokud neměly splnění podmínky odborné způsobilosti odpovědného zástupce za prokázané a povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobkyni neudělily. Jejich závěry byly podle krajského soudu souladné s obsahem správního spisu. K žalobnímu tvrzení o tom, že agentura práce, v níž odpovědný zástupce v minulosti působil, intenzivně vykonávala především poradenskou a informační činnost [§ 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti] krajský soud dodal, že nebylo ve správním řízení nikterak prokázáno.

### III.

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka se se závěry krajského soudu neztotožňuje. Má za to, že nesprávně uchopil stěžejní spornou otázku. Stěžovatelka již v průběhu správního řízení tvrdila, že dokumenty, které k prokázání odborné způsobilosti odpovědného zástupce předložila, dostatečně prokazují jím získanou a zákonem vyžadovanou odbornou praxi. Krajský soud k tomu uvedl pouze to, že žadatel o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání musí prokázat, že podmínku odborné praxe splňuje, taková činnost musí být časově identifikovatelná a musí zahrnovat soustavný a osobní výkon zprostředkovatelské činnosti. K tomu, zda a jak měla a mohla žalobkyně prokázat odbornou praxi odpovědného zástupce, se však nevyjádřil, přitom právě o tom byl spor mezi účastníky řízení. Krajský soud nehodnotil, zda smlouva o výkonu funkce jednatele, kterou stěžovatelka správnímu orgánu prvního stupně předložila, dostatečně prokazuje odbornou praxi odpovědného zástupce v souladu s § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti a zda správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení, pokud vyžadovaly kromě uvedené smlouvy také další doklady, aniž by současně upřesnily, jakého charakteru by tyto doklady měly být. Podle stěžovatelky se tedy krajský soud nevyjádřil k tomu, zda praxi odpovědného zástupce stěžovatelka řádně prokázala.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti dovozuje, že z § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti bližší požadavky na doklad o odborné praxi nelze dovodit. Přesto správní orgány dospěly k závěru, že je třeba tuto praxi prokázat tak, že zahrnuje osobní a soustavný výkon činností a že činnost odpovědného zástupce je i časově identifikovatelná. Podle stěžovatelky však tyto požadavky byly do zákona včleněny až s účinností od 1. 1. 2024 a uvedené znění zákona o zaměstnanosti se na její případ nevztahuje. Zákon o zaměstnanosti ve znění na věc dopadajícím tedy blíže nedefinoval, co se odbornou praxí rozumí, a nekonkretizoval výkon činnosti v oboru zprostředkování zaměstnání do co jeho kvality a časového rozsahu.

[11] Stěžovatelka poukazuje na to, že odbornou praxi svého odpovědného zástupce dokládala smlouvou o výkonu funkce jednatele ve společnosti Clever Advisor s.r.o. ze dne 5. 5. 2020 (dále také jen „smlouva o výkonu funkce“ a „agentura práce“), přičemž žádost o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání podala až dne 10. 8. 2022. Uvedený odpovědný zástupce tudíž dvouletou praxi v oboru splňoval, jelikož společnost Clever Advisor, s.r.o. byla aktivní agenturou práce zaměřující se především, nikoliv však výhradně, na zprostředkování zaměstnání formou poradenské a informační činnosti v oboru pracovních příležitostí ve smyslu § 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Prováděním

těchto činností ze strany odpovědného zástupce v agentuře práce se však žalovaný nezabýval a nezohlednil ani to, že tato agentura nemá žádné zaměstnance, tudíž veškeré činnosti v ní vykonával právě její jednatel, který byl navrhovaným odpovědným zástupcem žalobkyně. Skutečnost, že uvedená agentura práce zprostředkovala pouze 2 pracovní místa a umístila pouze 2 fyzické osoby, na prokázání splnění podmínky praxe v oboru nic nemění. Zákon nestanoví, kolik osob je třeba umístit či kolik volných pracovních míst je třeba zprostředkovat ke splnění podmínky odborné praxe, nebo nakolik intenzivně má agentura práce svou činnost vykonávat. Krajský soud pochybil, pokud dovedil, že stěžovatelka ztotožňuje pojem „zprostředkování zaměstnání“ s faktickým držením licence agentury práce. Podle stěžovatelky v případě, kdy odpovědný zástupce vykonával činnost bezúplatně a bez pracovní smlouvy, nemá možnost podmínku odborné praxe prokázat. Stěžovatelka poukazuje také na to, že v případě, že odpovědným zástupcem má být jednatel agentury práce, lze analogicky užít právní úpravu uznání odborné praxe u osob samostatně výdělečně činných podle § 11 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve spojení s jeho § 7. Jednatele agentury práce tak lze analogicky považovat za osobu pověřenou vedením závodu podle uvedených ustanovení živnostenského zákona. Podmínku odborné praxe pak jednatel agentury práce splňuje.

[12] Stěžovatelka konečně v další části kasační stížnosti rozvádí důvody, pro které považuje obsah a formulaci výzvy správního orgánu prvního stupně k doplnění žádosti o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání za vadnou. Tento správní orgán podle ní dostatečně nevyjevil své požadavky a neuvedl konkrétně, jak má stěžovatelka svoji žádost doplnit. Stěžovatelka také namítá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahovalo náležité odůvodnění a teprve žalovaný následně v napadeném rozhodnutí upřesnil, že odbornou praxi bylo možno prokázat například protokoly z jednání či jinými zápisy. Pro tyto skutečnosti považuje stěžovatelka nejen napadený rozsudek, ale i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za nezákonná.

#### IV.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Ve shodě s napadeným rozhodnutím opakuje, že stěžovatelka nesplnila zákonné podmínky, aby jí bylo možno vydat povolení ke zprostředkování zaměstnání. Zdůrazňuje, že je ve veřejném zájmu, aby se správní orgány zabývaly tím, jakou činností, ať již na základě pracovní smlouvy či smlouvy o výkonu funkce jednatele daná fyzická osoba vykonávala či vykonává a nelze se spokojit pouze s formálním potvrzením odborné praxe. Je třeba zkoumat skutečné předpoklady výkonu funkce odpovědného zástupce nejen ohledně délky jeho praxe, ale i ve vztahu k odbornosti v daném oboru zprostředkování zaměstnání. Žalovaný tedy nezpochybňuje, že by odbornou praxi nemohl získat jednatel agentury práce. V každém případě je ale třeba, aby se zprostředkovatelské činnosti v požadované délce řádně a soustavně věnoval a tuto vykonával. To stěžovatelka neprokázala, neboť přes výzvu správního orgánu prvního stupně nepředložila relevantní důkazy, že tyto požadavky navrhovaný odpovědný zástupce splňoval. Byť zákon o zaměstnanosti explicitně nestanoví, jak a čím má být praxe a odborná způsobilost prokázána, nezákonnost napadeného rozhodnutí nemůže způsobit to, že správní orgán prvního stupně do své výzvy neuvedl konkrétní dokumenty, které má stěžovatelka předložit, aby splnila zákonnou podmínku nutnou pro vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání. Stěžovatelčiny požadavky na podrobnost poučení přesahují rámec poučovací povinnosti správních orgánů.

pokračování

[14] Žalovaný závěrem dodává, že posouzení naplnění podmínky odborné praxe spadá do působnosti správního orgánu. V daném případě přitom dospěl k závěru, že pouze předložením smlouvy o výkonu jednatele tato podmínka k vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání splněna nebyla. Poukazuje na to, že z informací v obchodním rejstříku vyplývá, že společníkem stěžovatelky je obchodní korporace Damored CZ s.r.o., která nemá povolení ke zprostředkování zaměstnání, nicméně jejím společníkem je právě agentura práce Clever Advisor s.r.o., která povolením ke zprostředkování zaměstnání disponuje. Všechny tyto subjekty spolu se stěžovatelkou jsou provázány jednou osobou, a to Mgr. Jaroslavem Zemanem, která je jejich jednatelem. Uvedené tři subjekty společně podnikají v oboru zakládání a prodeje tzv. *ready made* agentur práce, kdy jeden ze subjektů zakládá obchodní korporace a další legitimizuje získání praxe odpovědných zástupců, jak je tomu i v nynějším případě. Výsledná agentura práce je pak „prodána“ do držení osob, které z velké části nejsou státními příslušníky České republiky. I proto je ve veřejném zájmu, aby správní orgány prověřily, zda navrhovaný odpovědný zástupce skutečně má praxi na poli zprostředkování zaměstnání a splňuje požadovanou odbornou způsobilost.

#### V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně uchopil předmět řízení a stěžejní spornou právní otázku. Tou podle stěžovatelky bylo, zda z její strany předložený doklad, smlouva o výkonu funkce, dostatečně prokazuje splnění požadavku vyplývajícího z § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti. Uvedené námitce o nesprávném uchopení předmětu řízení nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[18] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejprve poukazuje na obsah správního spisu. Z něj vyplývá, že stěžovatelka podala dne 10. 8. 2022 u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání ve formě zprostředkování podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti (vyhledávání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází a vyhledávání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly) a § 14 odst. 1 písm. c) téhož zákona (poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí). Uvedenou žádost následně doplnila podáním doručeným správnímu orgánu dne 5. 9. 2022, v němž předložila Smlouvu o výkonu funkce jednatele ve společnosti Clever Advisor s.r.o. uzavřenou mezi touto agenturou práce a Janem Zemanem dne 5. 5. 2020 a dále diplom uvedené fyzické osoby z Univerzity Pardubice ze dne 27. 8. 2014 o dosažení akademického titulu bakalář. Na to správní orgán prvního stupně stěžovatelku dne 7. 9. 2022 vyzval, aby svoji žádost doplnila o doklady, kterými pro účely posouzení odborné praxe odpovědného zástupce doloží soustavný a osobní výkon skutečně získané odborné praxe ve „*zprostředkování zaměstnání obecně*.“ Současně stěžovatelku poučil i o tom, že doba výkonu odborné praxe musí být datově prokázána a doložena z hlediska jejího zahájení, jejího rozsahu (v délce 40 hodin týdně) i z hlediska jejího ukončení či trvání. Tento svůj požadavek ve výzvě podrobně odůvodnil a stěžovatelce zde také vysvětlil, že ze smlouvy o

výkonu funkce výkon skutečné, soustavné a osobní činnosti související se zprostředkováním zaměstnání nevyplývá. Na uvedenou výzvu, která byla stěžovatelce doručena dne 13. 9. 2022, tato nikterak nereagovala. Správní orgán prvního stupně na to oznámil stěžovatelce ukončení dokazování a poučil ji o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Avšak ani na uvedené stěžovatelka nereagovala. Na to již správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, kterým povolení neudělil (viz odst. [1] tohoto rozsudku), a jeho závěr, že stěžovatelka neprokázala odbornou praxi odpovědného zástupce, následně potvrdil také žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[19] Podle § 60 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je jednou z podmínek udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání mimo jiné odborná způsobilost, přičemž za odborně způsobilou se podle osmého odstavce téhož ustanovení považuje *fyzická osoba, která má ukončené vysokoškolské vzdělání a nejméně dvouletou odbornou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno, anebo která má střední vzdělání s maturitní zkouškou, vyšší odborné vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v konzervatoři a nejméně pětiletou odbornou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno.*

[20] Krajský soud v odst. 8. a 9. napadeného rozsudku s poukazem na zmíněný § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti srozumitelně a přesvědčivě vysvětlil, že je v souladu s veřejným zájmem na řádném výkonu zprostředkování zaměstnání, aby právnická osoba, která o povolení ke zprostředkování zaměstnání žádá, doložila, že fyzická osoba, která má být odpovědným zástupcem, je odborně způsobilá k výkonu této činnosti, což zahrnuje mimo jiné i podmínku dvouleté odborné praxe v oblasti zprostředkování zaměstnání či v oboru, pro který má být zprostředkování povoleno. Poukázal zde na smysl a účel aplikované právní úpravy, z níž lze dovodit, že doložit odbornou způsobilost odpovědného zástupce zahrnuje jednak požadavek na doložení výkonu konkrétních činností, v nichž zprostředkování zaměstnání spočívá, v podobně jejich osobního, faktického a soustavného výkonu, a také prokázání výkonu takové činnosti po určitou dobu (zde 2 let). Výkon těchto činností nelze podle krajského soudu bez dalšího prokázat pouze předložením smlouvy o výkonu funkce jednatele v agentuře práce, jak učinila stěžovatelka v řízení o její žádosti.

[21] Krajský soud tedy potvrdil závěr správních orgánů, že výkon funkce jednatele v agentuře práce automaticky neznamená splnění podmínky odborné způsobilosti této fyzické osoby k výkonu činností, pro které je povolení ke zprostředkování zaměstnání požadováno. Přitom však nevyloučil, že jedním z dokladů k prokázání splnění požadavku vyplývajících z § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti může být právě i smlouva o výkonu funkce jednatele v agentuře práce. Ta však sama o sobě a bez dalšího není dokladem, který prokazuje osobní, soustavný a reálný výkon uvedených činností, tedy prokazující požadavek odborné způsobilosti ve smyslu výše zmíněného ustanovení. Z uvedeného lze implicitně dovodit, že se krajský soud ztotožnil i s úvahami správních orgánů o tom, že stěžovatelka neprokázala odbornou způsobilost navrhovaného odpovědného zástupce prostým předložením smlouvy o výkonu funkce. S těmito závěry, které kladou důraz na fakticitu, soustavnost a reálný výkon činností po určitou dobu u odpovědného zástupce, se nyní ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

pokračování

[22] Stěžovatelka se tedy mylí, pokud dovozuje, že krajský soud odpověď na otázku, zda smlouva o výkonu funkce předložená stěžovatelkou dostatečně prokazovala odbornou praxi odpovědného zástupce, neposkytl. Opak je pravdou.

[23] Stěžovatelka s výkladem podaným krajským soudem nesouhlasí proto, že podle ní krajský soud neodpověděl výslovně na každou konkrétní tezi, kterou v žalobě vnesla. To však není úkolem krajského soudu. Ten je povinen se vypořádat se podstatou, obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19), čemuž krajský soud v napadeném rozsudku dostal. Z napadeného rozsudku zřetelně plyne, jaký názor má krajský soud na žalobní námitku, v níž stěžovatelka považovala za nesprávný názor žalovaného na to, zda je či není smlouva o výkonu funkce dostatečným dokladem k prokázání odborné způsobilosti navrhovaného odpovědného zástupce. Ve shodě se správními orgány to za dostatečné nepovažoval a vysvětlil také, jaké úvahy jej k tomu vedou (viz výše odst. [20] a [21]).

[24] Z uvedeného důvodu již nebylo potřeba, aby krajský soud jednotlivě vysvětloval, zda výkon funkce jednatele v agentuře práce je obdobou výkonu osoby pověřené vedením obchodního závodu ve smyslu § 11 odst. 2 ve spojení s § 7 živnostenského zákona, jaký byl obsah smlouvy o výkonu funkce či zda má zákonnou oporu přísnější náhled na odbornou způsobilost jednatele agentury práce, který nebyl zaměstnancem oproti výkonu téže činnosti řadovým zaměstnancem agentury práce, stejně jako stěžovatelčiným tvrzením, že ač pod dobu 2 let působení navrhovaného odpovědného zástupce jako jednatele agentury práce Clever Advisor s.r.o. došlo ke zprostředkování pouze dvou volných pracovních míst a k umístění do zaměstnání toliko dvou fyzických osob, vykonávala tato agentura také další činnosti, konkrétně poradenskou a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že k výkonu této poradenské činnosti stěžovatelka v průběhu řízení neuváděla žádné bližší skutečnosti, ani ničeho neprokazovala.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v daném případě se jednalo o řízení o žádosti. Pro uvedené bylo především věcí stěžovatelky, aby předložila takové doklady, jimiž prokáže, že zákonem vyžadované podmínky pro vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání splňuje. To platí tím spíše za situace, kdy ji správní orgán prvního stupně vyzval k prokázání odborné praxe odpovědného zástupce poté, co k uvedenému předložila smlouvu o výkonu funkce, a poskytl jí poučení, z jakých důvodů nepovažuje smlouvu o výkonu funkce za dostatečnou k prokázání podmínky vyplývající z § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti. Naproti tomu nebylo povinností správních orgánů stěžovatelku poučovat o tom, jaké konkrétní doklady má doložit, aby byla se svou žádostí úspěšná (srov též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). Ostatně to je zcela logické, neboť v řízení o žádosti je to právě žadatel, který zná svoji konkrétní situaci a své poměry nejlépe, a tudíž právě on je také nejlépe schopen zhodnotit, jakým způsobem ze zákona vyplývající podmínku nezbytnou k vyhovění žádosti (zde odbornou způsobilost odpovědného zástupce) prokáže. Správní orgány byly povinny stěžovatelku toliko vyzvat k doplnění její žádosti, pokud ji nepovažovaly za úplnou, a poučit ji o tom, v čem nedostatky její žádosti spočívají. Tomu zde nepochybně dostály. Stále totiž platí, že v řízení o žádosti je to primárně právě žadatel, který nejlépe zná svoje možnosti, jak určitou skutečnost, kterou právní předpisy stanoví jako předpoklad vyhovění žádosti, prokázat.

[26] Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že správní orgány zneužily meze správního uvážení, když po ní požadovaly doložení odborné způsobilosti odpovědného zástupce, aniž současně uvedly, jaké doklady má předložit. O žádné správní uvážení se zde nejednalo, nýbrž správní orgány toliko požadovaly prokázat splnění požadavků vyplývajících z § 60 odst. 8 zákona o zaměstnanosti, vysvětlily stěžovatelce, jaké skutečnosti má prokázat (osobní, soustavný a faktický výkon činností, v nichž zprostředkování spočívá, po dobu 2 let) a ponechaly na její úvaze, jakými podklady tyto skutečnosti prokáže. Stěžovatelka však na tuto výzvu nikterak nereagovala.

[27] Nejvyšší správní soud na tomto místě dodává, že ze samotného obsahu smlouvy o výkonu funkce, která je součástí správního spisu, nelze bez dalšího na splnění požadavku odborné způsobilosti odpovědného zástupce, kterým byl jednatelem agentury práce, usuzovat. Je tomu tak proto, že ty činnosti, jejichž výkon správní orgány požadovaly prokázat, sice podle čl. I. odst. 5 smlouvy o výkonu funkce byl jednatel také povinen vykonávat, z dikce uvedeného článku smlouvy je však zřejmé, že se nejedná o hlavní náplň činnosti jednatele, nýbrž spíše o jakousi „doplňkovou“ agendu, která je vyjmenována demonstrativním výčtem (srov. uvození čl. I. odst. 5 smlouvy návětím ve znění: „*Jednatel je dále povinen zejména:*“). Z tohoto článku I. je tedy zřejmé, že smlouva o výkonu funkce primárně míří na povinnosti fyzické osoby Bc. Jana Zemana ve smyslu výkonu obchodního vedení agentury práce Clever Advisor s.r.o. (viz čl. I odst. 1. až 4. uvedené smlouvy), a teprve jako jakousi další doplňující činnost stanoví také jeho další povinnosti, spočívající mimo jiné v aktivním vyhledávání kandidátů na různé pracovní pozice, v realizaci jejich zprostředkování do kmene zaměstnanců klientů agentury práce a v poskytování poradenství pro tyto klienty v oblasti zprostředkování zaměstnání.

[28] Vytýkala-li stěžovatelka krajskému soudu to, že v daném případě nevzal v potaz její tvrzení, podle něž u osoby navrhovaného odpovědného zástupce (jednatele Clever Advisor s.r.o.) převažovala právě poradenská činnost, nutno dodat, že uvedené ze smlouvy o výkonu funkce vůbec dovodit nelze. Stěžovatelka nadto ani netvrdila, komu, kdy a v jakém rozsahu byla tato poradenská činnost poskytována s ohledem na již zmíněnou, ze správního spisu vyplývající a stěžovatelkou nepopřenu skutečnost, že uvedená agentura práce zprostředkovala během doby 2 let pouze dvě pracovní místa a umístila pouze dva zaměstnance. Z toho na odbornou praxi spočívající v soustavném, osobním a reálném výkonu činností v délce dvou let, byť by měly spočívat v poradenství v oblasti zprostředkování zaměstnání, usuzovat v žádném případě nelze.

[29] Za zcela nerozhodnou ve světle právě uvedeného Nejvyšší správní soud považuje argumentaci, podle níž byla podmínka odborné praxe u navrhovaného odpovědného zástupce splněna, neboť zákon nestanoví, kolik osob je třeba umístit, či kolik volných pracovních míst je třeba zprostředkovat, aby byla tato odborná praxe doložena. Jak již uvedeno, stěžovatelka tento zákonný požadavek u odpovědného zástupce prokazovala jen smlouvou o výkonu funkce, z níž plynulo, že ty činnosti, jimiž by měla být odborná praxe navrhované fyzické osoby prokázána, tato osoba byla povinna vykonávat vedle řady dalších jiných činností spočívajících v obchodním vedení agentury práce v tom nejširším slova smyslu. Z uvedeného nelze dojít k jinému závěru, než že činnosti v oblasti zprostředkování zaměstnání nemohla tato osoba vykonávat soustavně, fakticky a osobně po dobu dvou let,

pokračování

nadto za situace, kdy ve správním řízení byly potvrzeny pouze dva případy zprostředkování zaměstnání a umístění dvou zaměstnanců.

[30] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud, a před ním i správní orgány, dospěly ke správnému závěru, že pouze ze smlouvy o výkonu funkce odborná způsobilost navrhovaného odpovědného zástupce k výkonu zprostředkovatelské činnosti, která by spočívala v osobním, soustavném a faktickém výkonu zprostředkovatelských či poradenských činností po dobu dvou let, neplyne. Krajský soud se tedy v napadeném rozsudku pochybení v právním posouzení věci nedopustil, když uzavřel, že stěžovatelka odbornou způsobilost navrhovaného odpovědného zástupce nedoložila. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá také zásadní pochybení správního orgánu prvního stupně v obsahu a formulaci výzvy, kterou byla vyzvána k doplnění své žádosti o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání a také to, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahovalo náležité odůvodnění ohledně toho, jaké dokumenty či druh dokumentů by považoval správní orgán za dostačující k prokázání odborné způsobilosti odpovědného zástupce (část III.D kasační stížnosti). Uvedené námitky považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelce totiž nic nebránilo, aby je vznesla již v řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud tudíž není oprávněn, ale ani povinen se jimi nyní jako první v řízení o kasační stížnosti zabývat.

## VI.

[32] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 24. února 2025

Mgr. Petra Weissová  
předsedkyně senátu