



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Zaměstnanci pro Vás s. r. o.**, se sídlem Na Folimance 2155/15, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 5. 2021, č. j. MPSV-2021/34724-422/4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2024, č. j. 5 Ad 5/2021 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím ze dne 3. 2. 2021, č. j. UPCR-2020/48095/11, neudělilo žalobkyni podle § 60 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti povolení ke zprostředkování zaměstnání. Shledalo totiž, že žalobkyně nespĺňuje podmínku k udělení povolení podle § 60a zákona o zaměstnání spočívající v souhlasném závazném stanovisku Ministerstva vnitra. Žalovaný jeho rozhodnutí změnil

tak, že odkaz na § 149 odst. 4 správního řádu nahradil odkazem na § 149 odst. 6 správního řádu, ve zbytku jej potvrdil.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění nejdříve poukázal na hlediska, kterými se řídí přezkum závazných stanovisek. Uvedl, že správní orgán, který vede řízení, není oprávněn posuzovat závazné stanovisko po odborné stránce, je však oprávněn se zabývat jeho úplností, určitostí a srozumitelností. Nesouhlasná stanoviska vydaná v předložené věci označil za přezkoumatelná a podložená zjištěnými skutečnostmi a uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud podle nich rozhodl a nevyžadoval jejich další doplnění.

[3] Dále poukázal na to, že § 60a odst. 3 zákona o zaměstnanosti obsahuje vyvratitelnou právní domněnku souhlasného stanoviska Ministerstva vnitra, a nikoli jeho fikci. To podle něj znamená, že existenci souhlasného stanoviska lze presumovat pouze do té doby, než je prokázán opak. Jestliže tedy Ministerstvo vnitra doručilo prvostupňovému správnímu orgánu své záporné stanovisko po uplynutí k tomu stanovené patnáctidenní lhůty, avšak ještě před vydáním meritorního rozhodnutí, pak prvostupňový správní orgán podle městského soudu postupoval správně, pokud jej v rámci svého rozhodnutí zohlednil. Uvedl také, že nevydání meritorního rozhodnutí ihned po uplynutí stanovené patnáctidenní lhůty nemá vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť jde o lhůtu pořádkovou, která se hmotných práv účastníků nedotýká. Ze stejného důvodu označil za nedůvodnou i námitku neodůvodněných průtahů při vydání prvostupňového správního rozhodnutí.

[4] Městský soud také připomněl, že Ministerstvo vnitra posuzuje udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska tří kritérií – veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob. V posuzované věci bylo důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska zjištění, že žalobkyně sídlí na virtuální adrese, sídlo není řádně označeno a neobsahuje údaje o provozní době či kontaktu na obchodního zástupce. Městský soud konstatoval, že Ministerstvo vnitra tuto skutečnost považuje za bezpečnostní riziko, ministr vnitra pak za riziko pro ochranu práv třetích osob, neboť nedostatečné označení sídla může ohrozit oprávněné zájmy budoucích klientů, jimž je tímto způsobem omezována možnost kontaktu s žalobkyní. Takový závěr je však podle soudu nedostatečně odůvodněný. Dotčené správní orgány předně nijak nevysvětlily, proč došlo k překvalifikaci shodných skutkových zjištění z bezpečnostního kritéria na kritérium dodržování práv třetích osob. Dále poznamenal, že ze závazného stanoviska nevyplývá, jakým konkrétním způsobem může dojít k ohrožení zájmu budoucích klientů, jestliže žalobkyně nedisponuje fyzickou kanceláří v místě svého sídla, avšak disponuje jí v místě své provozovny a prokazatelně tak má místo, kde obchodní činnost provozuje a kde je možné ji zastihnout. Stejně tak není podle něj zřejmé, jak existence virtuálního sídla může ohrozit doručování pošty, pokud žalobkyně coby právnická osoba povinně disponuje datovou schránkou. Městský soud poznamenal, že v době, kdy elektronická komunikace představuje hlavní komunikační kanál, měly dotčené správní orgány zkoumat, zda provozuje webové stránky, z nichž by bylo možné zjistit kontakty na její oprávněné pracovníky či zástupce, či další důležité informace vztahující se k vyvíjení její podnikatelské činnosti. Rovněž měly zkoumat, zda a jakým způsobem má zajištěno vybírání a případné přeposílání poštovních zásilek. Městský soud uzavřel, že dotčené orgány postavily svá stanoviska nejen

pokračování

na nedostatečném argumentačním základě, ale i na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, proto nemohou být způsobilým podkladem pro zamítnutí žádosti.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že závěry městského soudu si vzájemně odporují. Městský soud totiž podle něj na jednu stranu uvádí, že závazná stanoviska jsou srozumitelně odůvodněna a v nich učiněné závěry opřeny o zjištěné skutečnosti, avšak následně shledává, že tyto závěry jsou nedostatečně odůvodněné.

[6] Dále namítá, že dosažitelnost agentury práce je klíčová pro ochranu práv potenciálních klientů. Nedostatečně označené sídlo a pracoviště může nasvědčovat účelovému založení schránkových společností disponujících pouze fiktivním sídlem. Navíc z listin založených v obchodním rejstříku vyplývá, že došlo k prodeji obchodního podílu žalobkyně novým vlastníkům.

[7] Stěžovatel si je vědom skutečnosti, že soud hodnotí věc podle úpravy platné a účinné v době vydání rozhodnutí žalovaného. Upozorňuje však na to, že s účinností od 1. 1. 2024 je v zákoně o zaměstnanosti výslovně ukotvena povinnost žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání mít označené sídlo a provozovnu. Zprostředkování zaměstnání je realizací práva na práci, a proto je nutné trvat na tom, aby agentury práce byly dosažitelné pro všechny potenciální klienty. Povinnost mít označené sídlo a provozovnu tak platila i před jejím výslovným zakotvením v dotčeném zákoně.

[8] Městský soud podle stěžovatele nesprávně odkazuje na definici provozovny v živnostenském zákoně tím, že přejímá žalobní argumentaci. Zprostředkování zaměstnání však není živností. Definice provozovny vymezená v živnostenském zákoně neplatí pro celý právní řád.

[9] Skutečnosti, kterými se má stěžovatel v dalším řízení zabývat (např. zda a jak má žalobkyně zajištěno vybírání schránky či přeposílání zásilek), žalobkyně v žalobě nenamítala. Není mu proto zřejmé, proč by dotčené správní orgány měly samy hledat argumentaci za účastníka řízení. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje rovněž na skutečnost, že není povinností fyzické osoby mít datovou schránku a není ani její povinností komunikovat s agenturou práce elektronicky, a proto argumentace elektronickým doručováním je podle něj nepřiléhavá. Je nezbytné, aby budoucí agentura práce byla pro své klienty dosažitelná i ve „fyzickém“ světě.

[10] Stěžovatel má konečně za to, že nadřízený dotčený orgán (ministr vnitra) nepřekvalifikoval shodná zjištění z bezpečnostního kritéria na kritérium ochrany práv třetích osob. Z obou stanovisek je podle něj zřejmé, že nedostatečně označené sídlo omezuje možnost kontaktu se žalobkyní, což ohrožuje ochranu práv třetích osob. Obě stanoviska proto považuje za zákonná a Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlídnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel má sice pravdu v tom, že závěry, které městský soud učinil v souvislosti s obsahem závazných stanovisek, si do jisté míry protiřečí. Městský soud v odstavcích 50-51 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že závazná stanoviska jsou nejen z hlediska důvodů nesouhlasu k udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, ale i z hlediska úplnosti zjištěného skutkového stavu zcela nedostatečná. Tím však popřel svůj předchozí závěr uvedený v odstavci 44, v němž konstatoval, že závazná stanoviska jsou srozumitelně odůvodněna i opřena o skutková zjištění a že žalovanému nelze vytýkat, pokud podle nich rozhodl a nevyžadoval jejich doplnění. Navzdory tomu však napadený rozsudek nelze označit za nepřezkoumatelný, neboť důvod, pro který městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, je jednoznačně zřejmý a lze ho přezkoumat. Ostatně, jak vyplývá z kasační stížnosti, stěžovatel podal kasační stížnost právě proto, že s tímto důvodem nesouhlasí, a nikoli proto že by jej v odůvodnění napadeného rozsudku nebyl schopen identifikovat. Z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku navíc vyplývá, že městský soud chtěl, byť za použití poněkud nešťastné formulace, v odst. 44 pouze upozornit na skutečnost, že obsah závazného stanoviska je pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu závazný, což znamená, že žalovaný jej nemůže po věcné stránce nijak hodnotit. Tento zdánlivý rozpor tak nemůže zákonnost napadeného rozsudku ovlivnit.

[14] Předmětem sporu je tak jediná otázka – zda je závěr krajského soudu, že obě závazná stanoviska jsou zcela nedostatečná, správný. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že dotčené orgány svůj nesouhlas s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání opravdu založily jen na zjištění, že žalobkyně sídlí na virtuální adrese, což podle nich ohrožuje budoucí klienty v možnosti ji kontaktovat. Stěžovatel takový důvod považuje za dostatečný, neboť fyzická dosažitelnost agentury práce je podle něj klíčová pro ochranu práv budoucích klientů. Ti totiž nemají povinnost kontaktovat žalobkyni elektronicky prostřednictvím datové schránky, a ani e-mailem.

[15] Tato argumentace závěry městského soudu nemůže zpochybnit. Městský soud označil závazná stanoviska za nedostatečná, neboť z nich „*nevyplývá, jakým konkrétním způsobem může dojít k obrožení 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*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Toto skutkové zjištění dotčené orgány nijak ve svých stanoviskách nezhodnotily a nevysvětlily, proč i za této situace je virtuální sídlo žalobkyně bezpečností hrozbou, respektive hrozbou pro oprávněné zájmy třetích osob. Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítá, že zprostředkování zaměstnání není živností a že provozovnu definuje živnostenský zákon pro své účely, avšak tím nijak nevysvětluje, proč by toto zjištění nemělo mít vliv

pokračování

na posouzení dosažitelnosti žalobkyně; navíc za situace, kdy i zákon o zaměstnanosti s možností vykonávat zprostředkovatelskou činností mimo sídlo žadatele počítá.

[16] Na zákonnost napadeného rozsudku nemá vliv ani tvrzení stěžovatele, že žalobkyně je a byla i před novelizací zákona o zaměstnanosti povinna mít řádně označeno své sídlo. Městský soud své rozhodnutí nezaložil na závěru, že by žalobkyně tuto povinnost neměla, ale na skutečnosti, že se dotčené orgány nezabývaly otázkou, zda existence její provozovny není dostatečnou zárukou její dosažitelnosti. Toto tvrzení se tak míjí s rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku, a nejedná se proto o přípustnou námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[17] Nedůvodná je i poslední kasační námitka, v níž stěžovatel namítá, že městský soud dotčené orgány zavázal k tomu, aby za žalobkyni hledaly neuplatněnou argumentaci. K ničemu takovému je městský soud nezavázal. Pokud městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že dotčené orgány nezkoumaly, zda a jakým způsobem má žalobkyně zajištěno vybírání a případné přeposílání poštovních zásilek, učinil tak pouze v souvislosti s jejich strohým závěrem, že virtuální sídlo žalobkyně omezuje doručování poštovních zásilek. Tím jim však pouze vysvětlil, v čem jejich závěr selhává a proč je jejich stanovisko nedostatečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Zákonnost napadeného rozsudku se tedy stěžovateli nepodařilo zpochybnit, Nejvyšší správní soud proto jeho kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[19] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 14. března 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu