



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ekomontec CZ s. r. o.**, se sídlem náměstí 14. října 1307/2, Praha 5, zastoupen Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2019, č. j. 9 Ad 5/2018 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2019, č. j. 9 Ad 5/2018 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 14. 9. 2017 požádal žalobce o úhradu kauce agentury práce splátkovým kalendářem podle § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“). Žalobce navrhl rozložení kauce na 21 měsíců ode dne 28. 10. 2017 s tím, že by výše splátky činila 23 810 Kč. Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále též „úřad práce“) formou přípisu ze dne 21. 9. 2017, č. j. UPCR-2017/82621/1, rozhodlo o zamítnutí žádosti, neboť zákonnou lhůtu 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb., nelze žádným způsobem prodloužit, a to ani za použití příslušných ustanovení daňového řádu. Z důvodu § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti“) jednoznačně vyplývá povinnost poskytnout částku 500 000 Kč jednorázově.

[2] Na základě odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 1. 2018, č. j. MPSV-2017/233347-422/1, rozhodnutí úřadu práce ve věci žádosti o posečkání úhrady kauce zrušil a řízení zastavil. Konstatoval, že v případě kauce je institut posečkání úhrady podle § 156 daňového řádu z povahy věci vyloučen. Žádost žalobce tak byla právně nepřípustná a úřad práce měl řízení o ní zastavit podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Poukázal rovněž na to, že dne 27. 10. 2017 byla na zvláštní účet úřadu práce žalobcem složena kauce ve výši 500 000 Kč, tj. řízení by muselo být zastaveno rovněž proto, že se žádost stala bezpředmětnou [§ 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu].

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil žalovanému, že účelem kauce je prokázání finanční způsobilosti osoby žadatele o povolení zprostředkovávání zaměstnání a následné zajištění kvality a úspěšnosti existence agentury práce. Dále se s ním shodl v tom, že kauce je jednou z podmínek pro udělení povolení k zprostředkování zaměstnání, která musí být splněna nejpozději v okamžiku vydání rozhodnutí o udělení povolení. Podle § 60b zákona o zaměstnanosti tak musí být kauce složena jednorázově a v plné výši, nikoliv postupnou úhradou po vydání rozhodnutí. Tento náhled však nelze aplikovat v projednávané věci, neboť žalobce již byl držitelem povolení. Složení kauce jako podmínka pro vydání povolení tak u něj nepřichází v úvahu. Na jeho případ dopadá přechodné ustanovení zákona č. 206/2017 Sb., podle něhož vznikla žalobci povinnost poskytnout kauci do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona s tím, že marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká. Zákonodárce tímto umožnil stávajícím držitelům povolení uhradit kauci v zákonem stanovené lhůtě. Pro správu placení kauce se přitom podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti přiměřeně použije daňový řád. Jelikož přechodné ustanovení zákona č. 206/2017 Sb. nevyloučilo přiměřené použití daňového řádu a ani žalobci neuložilo povinnost zaplatit kauci jednorázově, nelze přisvědčit názoru žalovaného, že žalobce nemohl požádat o posečkání úhrady kauce podle § 156 daňového řádu a že taková žádost byla zjevně právně nepřipustná. Žalovaný proto pochybil, když rozhodnutí úřadu práce zrušil a řízení o žádosti zastavil, neboť úřad práce se měl žádostí zabývat věcně.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že výklad městského soudu je vnitřně rozporný a vede k nerovnému postavení agentur práce v závislosti na okamžiku nabytí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Upozornil na to, že § 60b zákona o zaměstnanosti a přechodné ustanovení zákona č. 206/2017 Sb. vymezují povinnost poskytnout kauci totožně. I v případě existujících agentur práce je tak třeba trvat na tom, aby byla kauce uhrazena jednorázově a v plné výši, jak to městský soud dovodil v případě nových agentur práce. Nadto je v přechodném ustanovení jasně uvedeno, že marným uplynutím lhůty k poskytnutí kauce zaniká povolení ke zprostředkování zaměstnání. Kauce tak měla být složena ve stanovené lhůtě, nikoliv po jejím uplynutí formou splátek. Výklad městského soudu popírá povahu a účel kauce, jímž je prokázání finanční způsobilosti. Podle něj by na trhu existovaly agentury práce, které tuto skutečnost neprokázaly, neboť jim byly povoleny splátky. Proti výkladu městského soudu hovoří i důvodová zpráva k zákonu č. 206/2017 Sb. Stěžovatel dále doplnil, že po celou dobu trvání povolení ke zprostředkování zaměstnání musí být u úřadu práce deponovány finanční prostředky agentury práce ve formě kauce v plné výši. Tyto se vrací ve lhůtě 60 dnů ode dne zániku povolení za předpokladu neexistence nedoplatků u správce daně. Právě při deponování a vracení kauce se přiměřeně použije daňový řád. Kauci nelze ztotožňovat s daňovou povinností ve smyslu daňového řádu; institut posečkání je u ní z povahy věci vyloučen. V opačném případě by žalobce vykonával činnost, která by nebyla jistěna kaucí. Podmínku udělení povolení nelze plnit postupně až po vydání rozhodnutí. Stěžovatel městskému soudu dále vytkl, že se nevypořádal dostatečně s jeho námitkami ani s jím předloženým stanoviskem Ministerstva financí. Rovněž se nijak nezabýval tím, že žalobce kauci včas poskytl, čímž se stala jeho žádost o úhradu kauce ve splátkách bezpředmětnou a řízení o ní by muselo být zastaveno i z tohoto důvodu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Zdůraznil, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno proto, že o žádosti bylo rozhodnuto procesně, nikoliv věcně. Již ze způsobu postupu správních orgánů je zřejmé, že věc není tak jednoznačná, aby bylo možné konstatovat zjevnou nepřipustnost žádosti. Samotné posouzení přípustnosti žádosti je složitější, je však nutno zohlednit, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se pro správu placení kauce použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu a že kauci je třeba považovat pro účely její správy podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu za daň. V takovém případě je možné povolit posečkání její úhrady či rozložení její úhrady na splátky. Zákon využití daňového řádu nijak nevyloučil. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[9] Vadu spadající pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel výslovně spojil především s tím, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jím uplatněnými námitkami (myšleno zřejmě s jeho argumenty ve vyjádření k žalobě), se stanoviskem Ministerstva financí k výkladu dotčených právních předpisů a se skutečností, že žalobce poskytl kauci v plné výši již dne 27. 10. 2017.

[10] Otázkou, zda nezohlednění argumentace uvedené ve vyjádření žalovaného k žalobě může být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153. Zde uvedl, že: „*Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.*“ Správní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací (srov. také např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 80/2011 - 122, ze dne 29. 4. 2014, č. j. 2 As 23/2014 - 34, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 5 As 74/2015 - 56, či ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192). Nevypořádání argumentace žalovaného může do určité míry oslabit odůvodnění napadeného rozsudku, avšak nezakládá samo o sobě nepřezkoumatelnost rozsudku správního soudu.

[11] Na druhou stranu toto nezabývá krajský soud povinnosti své závěry řádně zdůvodnit. Podle ustálené judikatury musí z odůvodnění rozhodnutí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Má-li tedy být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci

účastníků řízení za lichou (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97).

[12] V posuzované věci městský soud velmi podrobně vysvětlil, proč stěžovatel podle jeho názoru pochybil, když zastavil řízení o žádosti žalobce podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Nebylo přitom úkolem městského soudu vyjádřit se konkrétně, podrobně a jednotlivě ke všem argumentům žalovaného, ale vypořádat se s námitkami uplatněnými žalobcem. Povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06). Tomuto požadavku městský soud dostál. Jeho hodnocení se opírá o ucelený uzavřený argumentační systém, s nímž ostatně stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle polemizuje. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). To, že městský soud nereagoval na všechny argumenty stěžovatele, jimiž obhajoval správnost zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, tedy nemůže založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[13] Nejvyššímu správnímu soudu tedy nic nebrání v tom, aby v rozsahu kasačních námitek stěžovatele přezkoumal právní závěry městského soudu, k nimž dospěl ve vztahu k zákonnosti zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu.

[14] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, podle něhož stěžovatel pochybil, když řízení o žádosti žalobce o rozložení úhrady kaucí poskytované dle § 60b zákona o zaměstnanosti ve splátkách zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu namísto toho, aby o této žádosti rozhodl meritorně.

[15] Zákonem č. 206/2017 Sb. byl do zákona o zaměstnanosti vložen nový § 60b, který osobám žádajícím o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) tohoto zákona ukládá povinnost poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč. Pro správu placení kaucí se použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu. Zákon č. 206/2017 Sb. obsahuje v čl. II, bodě 4 rovněž přechodné ustanovení, které se vztahuje na osoby, jimž bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Uvedené přechodné ustanovení zní: *Právnícká nebo fyzická osoba, které bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinna do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona poskytnout kauci podle § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce; marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká.* Zákon č. 206/2017 Sb. nabyl účinnosti dne 29. 7. 2017.

[16] Městský soud dovodil, že citované přechodné ustanovení ani jiné ustanovení zákona o zaměstnanosti nevylučují aplikaci § 156 daňového řádu, tj. posečkání úhrady kaucí, resp. její úhradu ve splátkách, u nichž den splatnosti nastane po 29. 10. 2017 (tj. po 3 měsících ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.).

[17] S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 206/2017 Sb., cílem zavedení kaucí bylo zajištění záruky úspěšné existence agentury práce a eliminování vzniku účelově založených agentur práce, jejichž existence slouží k obcházení

pokračování

povinnosti odvádět za zaměstnance pojistné na zdravotní a sociální pojištění. Pomocí prokázání finanční způsobilosti formou kauce má být dosažen reálný a kvalitní výkon zprostředkovatelské činnosti. Opatření v podobě kauce má zajistit, aby na trhu působily pouze takové agentury práce, které disponují minimálním odpovídajícím zázemím a jsou schopny zaručit minimální účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení. Ve vztahu ke stávajícím agenturám práce, tj. k osobám, jimž bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, důvodová zpráva uvádí: „*Právnícká nebo fyzická osoba, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti musí prokázat svou finanční způsobilost do 3 měsíců po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, jinak povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká. Přechodné období 3 měsíců bylo zvoleno také s ohledem na navrhované nabytí účinnosti tohoto zákona. Toto období představuje dostatečný časový prostor, aby se současní držitelé povolení ke zprostředkování zaměstnání pro formu podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti stihli s předkládanou změnou seznámit a alokovat finanční zdroje, což nelze požadovat okamžitě, a to zejména u menších agentur práce*“ (důraz přidán, pozn. soudu).

[18] Lze přisvědčit stěžovateli, že z důvodové zprávy zřetelně vyplývá úmysl zákonodárce, aby stávající agentury práce, jimž bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14b odst. 1 zákona o zaměstnanosti již před účinností zákona č. 206/2017 Sb., přizpůsobily své poměry nové právní úpravě ve lhůtě do 29. 10. 2017. Možnost jakéhokoliv prodloužení této lhůty důvodová zpráva ani implicitně nepřipouští. Tomu, že stávající agentury práce byly povinny poskytnout kauci právě a pouze do 29. 10. 2017, koresponduje rovněž zákonem předvídaný následek včasného nesplnění této povinnosti v podobě zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání. Jak text zákona, tak i důvodová zpráva k němu proto svědčí pro výklad zastávaný stěžovatelem, a sice že žalobce byl povinen poskytnout kauci v plné výši nejpozději do dne 29. 10. 2017.

[19] Městský soud sice správně poukázal na to, že zákon o zaměstnanosti ani zákon č. 206/2017 Sb. výslovně možnost aplikace § 156 daňového řádu nevylučují. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se ustanovení daňového řádu pro správu placení kauce použijí pouze *přiměřeně*. Legislativní pojem „*přiměřeně*“ znamená příkaz aplikovat ustanovení daňového řádu způsobem odpovídajícím povaze věci (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 - 26, č. 804/2006 Sb. NSS). Správa placení kauce se tedy nemá řídit ustanoveními daňového řádu v plném rozsahu, ale pouze v té míře, která odpovídá povaze kauce. Některá ustanovení daňového řádu tak nejsou na kauci použitelná vůbec.

[20] Nejvyšší správní soud vymezil podstatu kauce v rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 4 Ads 105/2019 - 21: „*Z dikce § 60b zákona o zaměstnanosti ve znění účinném ode dne 29. 7. 2017 je zřejmé, že povinnost poskytnutí kauce je od uvedeného data jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. K jejímu splnění stěžovatel vyzývá žadatele až po splnění všech ostatních podmínek podle § 60 a § 60a zákona o zaměstnanosti. Nejsou-li podmínky obsažené v uvedených ustanoveních zákona o zaměstnanosti naplněny, stěžovatel žadatele o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání ke složení kauce ani nevyzývá. V případě, že žadatel sice splní podmínky § 60 a 60a zákona o zaměstnanosti, ale na výzvu nesplní poslední podmínku poskytnutí kauce, stěžovatel povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 206/2017 Sb. opět neudělí. Z právě uvedeného je zjevné, že výzva k poskytnutí kauce (ale i nutnost jejího složení) předchází vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání.*“ Přijetím zákona č. 206/2017 Sb. se tedy složení kauce stalo nutným předpokladem pro výkon činnosti agentury práce. Tato povinnost se vztahuje nejen na žadatele o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání, ale jak bylo zdůrazněno výše, též na ty agentury práce, jimž bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání vydáno ještě před účinností zákona č. 206/2017 Sb. Na všechny osoby, které chtějí

vykonávat danou činnost, tak dopadá povinnost poskytnout kauci. Neuhradí-li žadatel o povolení ke zprostředkování zaměstnání kauci, nebude oprávněn vykonávat činnost agentury práce. Nejedná se však o obligatorní platební povinnost ve smyslu *daně*, která by mohla být v případě jejího nesplnění na daném subjektu vymáhána. Právě proto se nemůže v případě kaucí podle § 60b zákona o zaměstnanosti uplatnit tradiční instrument správy daní, tj. její posečkání či rozložení její úhrady na splátky, který umožňuje odsunutí celé nebo částečné úhrady daně, aniž by se daňový subjekt vystavoval riziku exekuce svého majetku. Taková situace nemůže v případě kaucí pojmově vůbec nastat. Jediným následkem neuhrazení kaucí je absence povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[21] Sám městský soud vyslovil, že „*uhrazení kaucí dle § 60b zákona o zaměstnanosti je jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, a že tato podmínka musí být splněna nejpozději v okamžiku vydání rozhodnutí o udělení povolení. Uvedené vyplývá z dikce ustanovení § 60b odst. 1 až 3 zákona o zaměstnanosti, podle kterého se kaucí poskytuje složením částky ve výši 500.000,- Kč na zvláštní účet úřadu práce, tedy jednorázově a v plné výši, nikoli její postupnou úhradou až po vydání rozhodnutí. Tato podmínka musí být následně splňována po celou dobu platnosti příslušného povolení, kdy je kaucí v plné výši deponována na zvláštním účtu úřadu práce. Teprve zánikem povolení se kaucí stává přeplatkem ve smyslu § 154 daňového řádu a při jejím vrácení se přiměřeně použije ustanovením tohoto zákona.*“ S uvedeným vymezením způsobu fungování kaucí se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Má-li tato peněžitá záruka zamezit tomu, aby na pracovní trh vstupovaly a působily na něm účelově zakládáné agentury práce, logicky z toho plyne požadavek deponovat zákonem stanovenou částku na zvláštním účtu generálního ředitelství po celou dobu platnosti povolení ke zprostředkování zaměstnání. Zákon č. 206/2017 Sb., který povinnost poskytnout kauci zavedl, daný požadavek jasně nespojil pouze s osobami, které teprve o povolení ke zprostředkování zaměstnání žádají, ale vztáhl jej rovněž na osoby, které již platným povolením k datu jeho účinnosti disponovaly, přičemž k jeho splnění jim stanovil lhůtu 3 měsíců. Nejvyšší správní soud proto nenachází rozumný důvod, proč by mělo být z hlediska složení úhrady kaucí nahlíženo jinak na stávající agentury práce, které již platným povolením k datu účinnosti zákona č. 206/2017 Sb. disponovaly, a tyto měly být ve srovnání s nově vzniklými agenturami zvýhodněny možností složit kauci postupně formou splátek splatných po zákonem stanoveném termínu úhrady. Městský soud v této souvislosti poukázal na to, že u osob, kterým již bylo povolení ke zprostředkování zaměstnání vydáno, nepřichází v úvahu, aby bylo složení kaucí jednou z podmínek pro získání tohoto povolení. To je nepochybně pravda. Bylo-li povolení ke zprostředkování zaměstnání vydáno, nelze jeho vydání již z logiky věci podmiňovat složením kaucí. Městský soud nicméně přehlédl, že u těchto osob není složením kaucí podmíněno vydání povolení, ale pokračování jeho platnosti. Přechodné ustanovení v čl. II, bodě 4 zákona č. 206/2017 Sb. totiž spojuje marné uplynutí tříměsíční lhůty k poskytnutí kaucí *ex lege* se zánikem již uděleného povolení ke zprostředkování zaměstnání. Výše citovaná úvaha městského soudu ve vztahu k žadatelům o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání je tedy *mutatis mutandis* plně přenositelná rovněž na agentury práce, jimž bylo ke dni účinnosti zákona č. 206/2017 Sb. toto povolení již vydáno. Výklad přijatý městským soudem by totiž *de facto* umožnil, aby na trhu práce - v rozporu se smyslem a účelem kaucí - působily osoby, které dosud neprokázaly finanční způsobilost stanovenou zákonem jakožto nutnou podmínku pro výkon dané činnosti. Navíc by tyto osoby nebyly ani držiteli povolení ke zprostředkování zaměstnání, neboť toto ze zákona zaniká marným uplynutím lhůty 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.

[22] Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že přechodné ustanovení v čl. II, bodě 4 zákona č. 206/2017 Sb., jakož i celá zákonná konstrukce kaucí v § 60b zákona o zaměstnanosti, vylučují aplikaci § 156 daňového řádu, tj. posečkání úhrady kaucí, resp. její úhradu ve splátkách způsobem, který by posunul den splatnosti jednotlivých splátek za datum 29. 10. 2017 (tj. více než 3 měsíce ode dne nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.).

pokračování

Stěžovatel tedy v souzené věci nepochybil, pokud řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. O žádosti žalobce, již se domáhal rozložení kaucí na 21 měsíců ode dne 28. 10. 2017, nebylo možno meritorně rozhodovat.

[23] Stěžovateli je třeba dát za pravdu rovněž v tom, že městský soud v odůvodnění rozsudku pominul i jím namítanou skutkovou okolnost, že žalobce dne 27. 10. 2017, tj. před vydáním rozhodnutí stěžovatele o odvolání, poskytl kauci v plné výši. Již v žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatel vyslovil, že i v případě náhledu na kauci jako na daň, u níž je možno aplikovat institut posečkání, by muselo být řízení o žádosti žalobce zastaveno, neboť se stalo v důsledku úhrady kaucí bezpředmětným [§ 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu]. Na tuto skutečnost stěžovatel upozornil rovněž ve svém vyjádření k žalobě. Ačkoliv městský soud v bodě 28 zmínil, že v průběhu odvolacího řízení došlo k úhradě kaucí, nijak na tuto skutkovou okolnost ve svém rozsudku nereagoval. Absence úvahy městského soudu o vlivu úhrady kaucí ze strany žalobce na zákonnost rozhodnutí stěžovatele však mohlo mít rovněž za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozhodnutí stěžovatele o zastavení řízení (z důvodu bezpředmětnosti) totiž mohlo s ohledem na tuto skutkovou okolnost v soudním přezkumu obstát (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 Afs 15/2013 - 34). Nutno dodat, že podle § 60b odst. 4 zákona o zaměstnanosti se pro správu placení kaucí použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu, který je založen na tom, že řízení před správcem daně tvoří s řízením před odvolacím orgánem jeden celek. Odvolací řízení vychází z apelačního principu, podle kterého odvolací daňový orgán, pokud má napadené rozhodnutí správce daně za nezákonné nebo nesprávné, může sám tyto vady napravit, a to včetně nového zjištění skutkového stavu (k zásadě jednoty daňového řízení viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 7 Afs 36/2008 - 134, č. 2026/2010 Sb. NSS). Jelikož městský soud nevyslovil své úvahy o tom, zda má úhrada kaucí žalobcem před rozhodnutím o odvolání vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele, zatížil svůj rozsudek rovněž nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. ledna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu