



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **H & S, spol. s r. o.**, IČ: 601 11 755, se sídlem Pod Čerovkou 995, Jičín, zast. JUDr. Danielem Novotným, Ph.D., advokátem, se sídlem Valdštejnovo náměstí 76, Jičín, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 6. 2016, č. j. 31 Ad 21/2014 – 77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 6. 2016, č. j. 31 Ad 21/2014 – 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 24. 7. 2014, č. j. 3930/8.30/14/14.3, byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále „zákon o zaměstnanosti“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. Dále byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Předmětného deliktu se měl žalobce dopustit tím, že umožnil K. Č. a L. S. výkon nelegální práce (obsahu míchačky a přidávání materiálu) ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, kterou vykonávali dne 23. 5. 2013 na pracovišti žalobce. Rozhodnutím ze dne 3. 11. 2014, č. j. 4380/1.30/14-1, žalovaný na základě odvolání žalobce změnil rozhodnutí oblastního inspektorátu ze dne 24. 7. 2014 tak, že

snížil uloženou pokutu z částky 250.000 Kč na částku 95.000 Kč. V ostatním rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu a Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 22. 12. 2015, č. j. 31 Ad 21/2014 - 38, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě se s ohledem na skutkový stav popsany v rozhodnutí žalovaného nejednalo o výkon závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), a nemohlo tedy dojít k naplnění § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, neboť nebyl nenaplněn znak soustavnosti závislé práce.

[3] Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 4. 2016, č. j. 4 Ads 27/2016 - 40, rozsudek krajského soudu ze dne 22. 12. 2015 zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Po vyhodnocení všech okolností posuzovaného případu a vycházeje z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech totiž zjistil, že znak „soustavnosti“ závislé práce zde naplněn byl. Ohledně podrobností nyní Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění svého rozsudku ze dne 7. 4. 2016, který je dostupný na www.nssoud.cz.

[4] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 22. 6. 2016, č. j. 31 Ad 21/2014 - 77 (dále též napadený rozsudek), žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud uvedl, že se vzhledem k závaznému názoru vyslovenému ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016 zabýval již pouze žalobními námitkami směřujícími proti výši uložené pokuty. Žalovaný se zabýval dostatečně všemi okolnostmi rozhodnými pro stanovení výše uložené pokuty a své rozhodnutí v tomto ohledu i dostatečně odůvodnil. Žalovaný disponuje v zákonem stanoveném rozmezí správním uvážením, jehož soudní přezkum je omezený. Správní orgány správně vyhodnotily krátkost výkonu nelegální práce jako polehčující okolnost a to, že nelegální práce byla vykonávána dvěma pracovníky, jako okolnost přitěžující. Vzhledem k tomu, že žalobce ani na výzvu správních orgánů nedoložil své majetkové poměry, vyšly tyto správně z podkladů zjištěných z úřední povinnosti výsledků hospodaření žalobce za roky 2011 a 2012. Námitku, že žalobce má malý obrat vzhledem k ostatním podnikatelům v oboru, krajský soud rovněž nevyhodnotil jako důvodnou, neboť žalobce se zabývá podnikáním ve více oborech a v žalobě tuto svou námitku nijak nekonkretizoval. Krajský soud nevyhověl ani návrhu na moderaci pokuty dle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť i s ohledem na uvedené úvahy nezjistil, že by uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 22. 6. 2016 podal žalobce (dále jen stěžovatel) kasační stížnost. Předně namítl, že po zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem krajský soud rozhodl o žalobě bez jednání, aniž by vyzval stěžovatele dle § 51 odst. 1 s. ř. s. k vyjádření, zda s takovým postupem souhlasí. Tím odňal stěžovateli možnost vyjádřit se k věci a porušil jeho ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59).

pokračování

[6] Dále stěžovatel opětovně polemizoval se závěrem, že v dané věci byl splněn znak soustavnosti závislé práce a odkázal na svá předchozí podání k tomuto bodu. Krom toho, i pokud by soud dospěl k závěru, že se jednalo o závislou práci, měl být stěžovatel postižen za jiný méně závažný delikt dle § 25 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, neboť pracovní smlouva byla mezi účastníky uzavřena ústně, což pouze zakládá nedodržení zákonem stanovené formy pracovní smlouvy nikoli výkon práce bez pracovní smlouvy (k tomu odkázal stěžovatel na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. CpJf 19/71 a sp. zn. 21 Cdo 597/2006).

[7] Konečně stěžovatel uvádí, že uložená sankce je neadekvátní společensky málo škodlivému jednání stěžovatele a nereflektuje jeho tíživou hospodářskou situaci v důsledku světové ekonomické krize. Společenská nebezpečnost jednání stěžovatele byla zanedbatelná či spíše veřejný zájem nebyl porušen vůbec, neboť se jednalo pouze o formální pochybení, které bylo zcela vynahrazeno přínosem v podobě poskytnutí práce osobám dlouhodobě nezaměstnaným. Od uložení pokuty mělo být s ohledem na hrozící likvidační důsledky pro stěžovatele zcela upuštěno.

[8] Žalovaný odkázal na předchozí kasační rozsudek Nejvyššího správního soudu a k výši uložené pokuty uvedl, že v rámci odvolacího řízení pokutu snížil z původní výše 250.000 Kč na 95.000 Kč, čímž zohlednil nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/13 a čl. 40 odst. 6 větu druhou Listiny základních práv a svobod. K přiměřenosti uložení pokuty poukázal na rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2012, č. j. 3 Ads 53/2011 - 68.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] K přípustnosti opakované kasační stížnosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nelze aplikovat na kasační stížnost proti rozhodnutí, kterým sice krajský soud rozhodl poté, co jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, nicméně v novém rozhodnutí řešil vedle otázek, v nichž byl vázán právním názorem vysloveným předchozím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu, také další otázky, proti jejichž posouzení nemohl žalobce dosud brojít. V tomto rozsahu je tedy kasační stížnost přípustná (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2011 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Naproti tomu nepřipustné jsou námitky uvedené stěžovatelem v kasační stížnosti, kterými vyvrací závěry, které v této věci Nejvyšší správní soud učinil již v předchozím rozsudku a které krajský soud v napadeném rozsudku zopakoval. V těchto otázkách je totiž Nejvyšší správní soud v tomto řízení vázán svými dříve vyslovenými závěry a není oprávněn je přehodnocovat (srov. usnesení rozšířeného senátu z 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Konkrétně se jedná o námitky týkající se posouzení splnění znaku soustavnosti při zkoumání, zda se

v této věci jednalo o nelegální práci ve smyslu aplikovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou, podle níž je řízení před krajským soudem zatíženo podstatnou procesní vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud o žalobě rozhodl bez jednání, aniž by pro to byly splněny podmínky stanovené zákonem.

[13] Nejvyšší správní soud ověřil ze spisu krajského soudu, že tento po doručení zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016 neprovedl žádné další úkony, nevyzval účastníky k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání, a bez jednání vydal dne 22. 6. 2016 napadený rozsudek, kterým žalobu zamítl.

[14] Takový postup je ovšem v rozporu se zákonem i s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[15] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[16] V rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Azs 3/2010 - 92, Nejvyšší správní soud s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 3114/07, a rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 92/2008 - 110, shrnul judikaturu týkající se aplikace § 51 odst. 1 s. ř. s. na případy, kdy krajský soud rozhoduje ve věci samé v dalším řízení po zrušení předchozího svého rozhodnutí Nejvyšším správním soudem, takto: „Z dosavadní judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu k této otázce tedy vyplývá, že je třeba rozlišovat dvě situace, kdy krajský soud rozhoduje bez jednání ve věci znovu po té, co bylo jeho předcházející rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem. Prvním případem je situace, kdy i po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem zůstává výsledek sporu stále otevřený a krajský soud je v dalším řízení dle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu povinen se určitými pro věc rozhodnými otázkami, které dosud nebyly ani Nejvyšším správním soudem plně vyřešeny, dále zabývat. Ve druhém případě již byla naopak rozhodná otázka beze zbytku posouzena Nejvyšším správním soudem a krajskému soudu po zrušení jeho původního rozsudku v dalším řízení nezbyvá žádný prostor pro vlastní uvážení. V obou případech je opominutí krajského soudu nařídit ve věci znovu jednání, pokud nebyl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. účastníky řízení udělen souhlas k rozhodnutí bez jednání, procesní vadou, konkrétně porušením § 49 odst. 1 s. ř. s. V prvním případě však taková vada zakládá porušení ústavních práv žalobce a je zároveň vadou řízení před soudem, která mohla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ve druhém případě tomu tak není, neboť i kdyby ve věci bylo nařízeno jednání, nemohl by krajský soud rozhodnout jinak, než je předurčeno závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 - 129, www.nssoud.cz). Posuzovaná věc patří zcela nepochybně mezi první skupinu případů, kdy věc nebyla předcházejícím zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu beze zbytku vyřešena, v daném případě nemohla být dokonce Nejvyšším správním soudem vzhledem k vadě řízení

pokračování

před krajským soudem posouzena po věcné stránce vůbec. Výsledek sporu byl tedy i nadále plně otevřený, takže krajský soud nebyl oprávněn bez opětovného zaslání výzvy stranám podle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout ve věci bez jednání, ledaže by ovšem bylo možné přijmout závěr, že obě strany již souhlas s rozhodnutím bez jednání udělily, a to ještě před tím, než ve věci poprvé rozhodoval krajský soud. Takový názor však explicitně odmítl Ústavní soud v již citovaném usnesení ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 786/08: „Souhlas poskytnutý stěžovatelem v přípise ze dne 15. 5. 2006, tzn. ještě před vydáním prvního rozsudku ve věci, nebylo dle názoru Ústavního soudu možno bez dalšího vztahovat i na řízení po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem, neboť procesní situace, za níž byl poskytnut, byla zcela odlišná.“

[17] Jakkoli tedy v nyní posuzované věci účastníci udělili krajskému soudu v řízení před vydáním prvního rozsudku krajského soudu ze dne 22. 12. 2015 souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání, tento souhlas nelze vztáhnout na stádium dalšího řízení po zrušení tohoto rozsudku Nejvyšším správním soudem. Nejedná se ani o ten případ uvedený ve výše citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 Azs 3/2010, v němž by rozhodnutí soudu bez jednání, aniž by k tomu byly dány podmínky uvedené v § 51 odst. 1 větě druhé s. ř. s., představovalo nepodstatnou vadu řízení, která nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V předchozím zrušovacím rozsudku totiž Nejvyšší správní soud věc závazně „nedořešil“, tj. nerozhodl o celém předmětu sporu, nýbrž vyřešil pouze jednu dílčí otázku a krajskému soudu uložil, aby v návaznosti na to posoudil i ostatní žalobní body.

[18] Vzhledem k zjištění, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo touto podstatnou vadou řízení, zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud se nemohl věnovat hodnocení kasačních námitek vytykajících krajskému soudu nesprávné právní posouzení věci samé.

[19] Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že ve zrušujícím rozsudku ze dne 7. 4. 2016 nedospěl k závěru, že stěžovatel se dopustil deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, pouze vyslovil názor, že krajský soud nesprávně vyhodnotil případ, pokud měl za to, že nebyl naplněn znak soustavnosti závislé práce. To, že se stěžovatel dopustil tohoto deliktu, není ani mezi účastníky nesporné, jak uvedl krajský soud na začátku posledního odstavce na str. 5 napadeného rozsudku. Naopak stěžovatel proti tomuto posouzení žalovaného brojí mj. i argumentací, že se nedopustil deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nýbrž případně pouze méně závažného deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, neboť pracovní smlouva měla být uzavřena ústně a stěžovatel pouze nesplnil povinnou písemnou formu uzavření pracovní smlouvy. Tímto žalobním bodem se však dosud krajský soud nijak nezabýval, ačkoli je nutné jej rovněž vypořádat.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[21] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud vázán vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu nyní opětovně posoudí jednotlivé námitky uplatněné stěžovatelem v rámci žaloby a znovu ve věci rozhodne.

[22] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu