



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **JUDr. E. P.**, zast. JUDr. Radoslavem Dostálem, advokátem se sídlem Lazaretní 4298/11a, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, sp. zn. Q1-2017-21, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2019, č. j. 29 Ad 9/2017 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, uložil Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) žalobci jako podnikající fyzické osobě pokutu ve výši 7 300 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, že umožnil cizincům vietnamské státní příslušnosti výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztahy.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce nejprve dne 31. 1. 2014 odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3. Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014 - 73, č. 3553/2017 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) následně rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016 - 53, zamítl kasační stížnost proti tomuto rozsudku. Ústavní stížnost proti rozsudku NSS

následně odmítl Ústavní soud (dále též „ÚS“) jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1261/2017.

[3] Následně podal žalobce dne 7. 4. 2017 nové odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, na které žalovaný zareagoval sdělením ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, v němž uvedl, že je nelze pokládat za odvolání ve smyslu § 81 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť žalobce již svého práva podat odvolání jednou využil a bylo o něm pravomocně rozhodnuto. Nastala zde tedy překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, takže ve věci nelze vydat nové rozhodnutí. Zároveň nelze podání posoudit ani jako podnět k provedení přezkumného řízení.

[4] Žalobce napadl toto sdělení žalobou, kterou krajský soud zamítl napadeným rozsudkem ze dne 13. 11. 2019. Žalovaný se sice dopustil pochybení, neboť i o nepřípustném odvolání je třeba rozhodnout zamítavým rozhodnutím podle § 92 správního řádu. Krajský soud nicméně považoval sdělení žalovaného za rozhodnutí v materiálním smyslu, a to i na základě nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, z něhož vyplývá příkaz, aby správní soudy daly přednost věcnému přezkumu podobných aktů. Navíc režim žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s., jemuž svou žalobu podřadil i žalobce, mu poskytuje efektivnější soudní přezkum než teoreticky se nabízející režim přezkumu v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[5] Při samotném přezkumu tohoto rozhodnutí krajský soud k doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně konstatoval, že jeho zasílání „nadvakrát“, resp. ve dvou částech, nelze považovat za optimální, nicméně prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno v obou částech, tedy celé. Z obsahu správního spisu navíc nevyplývají žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že mu nebylo prvostupňové rozhodnutí doručeno již v roce 2014. Žalobce jeho obsah velmi podrobně rozporoval v doplnění svého „původního“ odvolání ze dne 31. 1. 2014 a nechoval se tak, jako kdyby mu obsah prvostupňového rozhodnutí nebyl znám, tedy jako kdyby mu toto rozhodnutí nebylo celé a čitelné doručeno.

[6] Možnost zrušit napadené sdělení žalovaného pro jeho nepřezkoumatelnost, spočívající např. v absenci jasného výroku rozhodnutí, krajský soud odmítl jako formalistické řešení. Navíc, i kdyby je zrušil, žalovanému by nezbylo než opětovně rozhodnout, tentokrát formálně bezvadně zamítavým rozhodnutím, že odvolání ze dne 7. 4. 2017 je nepřípustné. Důvodná nebyla ani námitka, že měl žalovaný žalobce vyzvat k odstranění vad tohoto odvolání. Dle názoru soudu obsahovalo všechny náležitosti dle § 37 odst. 2 správního řádu. Žalobce avizoval, že toto podání doplní, ovšem neučinil tak, přestože v době mezi jeho doručením správnímu orgánu I. stupně dne 10. 4. 2017 a dnem rozhodnutí žalovaného k tomu měl dostatek času. Správní orgány sice pochybily, nevyzvaly-li jej k doplnění odvolání ve vztahu k náležitostem dle § 82 odst. 2 správního řádu, ale v dané věci by bylo takové vyzývání k doplnění věcné argumentace nadbytečné. Jednak totiž šlo v posuzované situaci toliko o otázku přípustnosti odvolání, jednak žalobce svoje věcné odvolací námitky již velmi podrobně uplatnil jak v původním odvolání z roku

pokračování

2014, tak v řízení před správními soudy. Krajský soud tak i přes některé vady napadeného rozhodnutí a řízení jemu předcházejícího neshledal důvody pro jeho zrušení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Řízení vedené před správním orgánem I. stupně nepovažoval za pravomocně skončené, a proto využil po doručení rozhodnutí ze dne 15. 1. 2014 svému zástupci v úplné listinné podobě svého práva a napadl je znovu odvoláním. Sdělení, kterým žalovaný na jeho odvolání zareagoval, považuje za rozhodnutí trpící vadou nedostatku formy i obsahu, jehož vydáním se žalovaný vědomě a účelově vyhýbá vydání formálního rozhodnutí, jež by stěžovatel mohl napadnout ve správním soudnictví. Navíc podal své odvolání vědomě jako blanketní, ovšem žalovaný nepostupoval podle § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu a nevyzval jej k odstranění vad. Krajský soud byl pak nepřipustně tolerantní k nesprávnému postupu správních orgánů porušujícím § 92 správního řádu a k vydání neformálního sdělení, na něž účastník nemusí umět ani správně reagovat. Navrhuje proto, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby byla zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[11] Nejprve je třeba konstatovat, že stěžovatelovo druhé odvolání ze dne 7. 4. 2017 bylo skutečně nepřipustné. Šlo totiž o opakované odvolání ve věci, v níž stěžovatel podal odvolání již dne 31. 1. 2014, a jak bylo rekapitulováno výše, meritorně o něm rozhodl žalovaný, jehož rozhodnutí následně přezkoumal krajský soud, NSS i Ústavní soud. Na skutečnosti, že šlo o odvolání opakované, nic nemění ani stěžovatelovo tvrzení o tom, že mu rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 1. 2014 nebylo v úplnosti doručeno. Ve skutečnosti mu bylo elektronicky doručeno ve dvou částech již dne 16. 1. 2014, jak plyne z elektronických doručenek na č. l. 36 správního spisu. Poukaz na to, že v těchto doručenkách je doručované rozhodnutí identifikováno pouze číslem jednacím a spisovou značkou, které jsou shodné pro celý spis, není pravdivé, neboť na obou doručenkách č. j. 10702/9.30/13/14.3 je kromě č. j. a sp. zn. jasné uvedeno i to, že je doručováno „Rozhodnutí“. Není tedy pochyb o tom, že stěžovateli bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno již dne 16. 1. 2014 a že bylo pravomocně rozhodnuto již i o odvolání proti němu, takže jeho druhé odvolání z roku 2017 bylo nutně nepřipustné z důvodu překážky věci rozhodnuté.

[12] Za této situace měl žalovaný vydat zamítavé rozhodnutí podle § 92 odst. 1 správního řádu: *Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*

[13] Pokud namísto zamítavého rozhodnutí vydal pouze neformální sdělení, nepostupoval plně v souladu se zákonem. Krajský soud však přesvědčivě zdůvodnil, proč bylo i za této situace namíste sdělení přezkoumat coby rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a žalobu proti němu zamítnout. Správně vyšel z nálezu sp. zn. III ÚS 542/09, v jehož bodě 39 Ústavní soud konstatoval: *„Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřípustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako ‚rozhodnutí‘. Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla. Obecné soudy jsou povinny počínat si tak, aby se nedopouštěly přepjatého formalismu, který jednak neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání správního soudnictví.“*

[14] Krajský soud postupoval plně v souladu s tímto právním názorem, tedy tak, aby bylo naplněno stěžovatelovo právo na přístup k soudu. Posoudil napadené sdělení jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a jako takové je věcně přezkoumal. Takovému postupu nelze nic vytknout ani z hlediska práva na přístup k soudu garantovaného článkem 36 Listiny základních práv a svobod, ani pohledem judikatury NSS. Z ní plyne, že uvedené sdělení je možno vnímat pohledem § 65 s. ř. s. jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu.

[15] V usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, rozšířený senát shrnul materiální pojetí rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. takto: *„Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako*

pokračování

zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (...).“

[16] Citované rozhodnutí rozšířeného senátu tak stanovilo, jaké čtyři základní znaky musí být naplněny, aby bylo možno považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Sdělení žalovaného tyto podmínky splňuje. Mělo formalizovanou podobu, byť neobsahovalo výrok oddělený od odůvodnění; bylo vydáno v rámci formalizovaného postupu poté, co správní orgán I. stupně postoupil druhé odvolání žalovanému; o postupu byla pořizována dokumentace v podobě spisu coby samostatné složky správního spisu ve stěžovatelské věci označené Q9-2017-48; a výsledný úkon byl oznámen stěžovateli coby jedinému účastníkovi řízení. Nelze ostatně přehlédnout, že i sám stěžovatel sdělení napadl právě žalobou podle § 65 s. ř. s., takže ani on zjevně neměl pochybnost o tom, že jde právě o rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení.

[17] Pokud tvrdí, že se žalovaný vydáním sdělení namísto rozhodnutí vyhýbal vydání formálního rozhodnutí, jež by mohl napadnout ve správním soudnictví, je třeba konstatovat, že pokud by to bylo úmyslem žalovaného, nebyl v jeho realizaci úspěšný, protože stěžovatel toto sdělení ve správním soudnictví napadl a krajský soud je věcně přezkoumal a vytkl žalovanému konkrétní chyby v podobě formy rozhodnutí a postupu v řízení. Zároveň přesvědčivě zdůvodnil, proč navzdory těmto pochybením nepřikročil ke zrušení napadeného sdělení, a NSS se s jeho důvody ztotožňuje, a to zejména s ohledem na konkrétní specifické okolnosti daného případu.

[18] Z výše popsaných důvodů totiž bylo druhé odvolání skutečně bez pochyb nepřijatelné, takže přestože měl žalovaný vydat zamítavé rozhodnutí ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu, a nikoli jen méně formální sdělení, bylo by formalismem jeho sdělení rušit a zavázat jej, aby vydal identické rozhodnutí, v němž by pouze oddělil od odůvodnění zamítavý výrok, který je nyní vyjádřen pouze v odůvodnění nepřijatelnosti odvolání.

[19] Krajskému soudu lze přisvědčit i v jeho tvrzení, že vyzývání stěžovatele k odstraňování vad odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu by bylo v dané situaci nadbytečné, neboť opakované odvolání bylo bez ohledu na věcnou argumentaci, již by bylo možno doplnit, nepřijatelné.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 4. března 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu