



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **STEJK s. r. o.**, se sídlem Koželužská 34/9, Brno, zastoupen Mgr. Ivanou Rychnovskou, LL.M., advokátkou se sídlem Vranovská 45/1, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2019, č. j. 29 Ad 2/2017 - 92,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2019, č. j. 29 Ad 2/2017 - 92, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2017, č. j. 8761/1.30/16-3, sp. zn. S9-2016-358, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 10. 2016, č. j. 25198/9.30/16-9, sp. zn. S9-2016-358. Správní orgán prvního stupně uvedeným rozhodnutím shledal žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že v období od 1. 7. 2015 do 2. 2. 2016 svým zaměstnancům, paní M. N., nar. X, a panu D. K., nar. X, zprostředkoval zaměstnání manipulačního dělníka u společnosti Heat Transfer Systems s. r. o. (IČO 25726242), v provozovně Novosedly 238, 692 81 Novosedly, bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, čímž porušil § 14 odst. 3 písm. b) v návaznosti na § 60 odst. 1 a § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Za uvedený správní delikt byla

žalobci podle § 140 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 58 000 Kč a rovněž povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Brně. Rozsudkem ze dne 21. 6. 2019, č. j. 29 Ad 2/2017 - 92, krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud konstatoval, že žalobce v rámci podaného odvolání vznesl námitku proti závěrům správního orgánu prvního stupně, že na základě smlouvy o dílo ze dne 20. 1. 2015, kterou správnímu orgánu předložil žalobce v rámci kontroly dne 5. 2. 2016 (dále jen „smlouva o dílo“), nebylo možno odlišit výrobky, které zhotovovali zaměstnanci žalobce, od výrobků, které zhotovovali zaměstnanci ostatních subjektů v provozovně Heat Transfer Systems s. r. o. Žalobce k tomuto závěru správního orgánu prvního stupně poukázal na skutečnost, že tepelné výměníky, jejichž montáž byla předmětem smlouvy o dílo, byly označeny jedinečnými identifikátory právě z důvodu, aby bylo možno je odlišit od tepelných výměníků, které předmětem této smlouvy o dílo nebyly, a aby v důsledku tohoto odlišení mohla být jednoznačně stanovena odpovědnost za případné vady díla. S touto námitkou se žalovaný v napadeném rozhodnutí ovšem nijak nevypořádal, ačkoliv je podle názoru krajského soudu tuto námitku nezbytné považovat za věcně relevantní a zásadní, neboť právě s odkazem na skutečnost, že zaměstnanci žalobce zhotovovali výrobky, které nebylo možno odlišit od výrobků, které zhotovovali zaměstnanci ostatních subjektů v provozovně Heat Transfer Systems s. r. o., a tedy pro nemožnost stanovení odpovědnosti za vady, lhůt pro provedení díla a dalších pro smlouvu o dílo rozhodujících skutečností, správní orgán prvního stupně uzavřel, že se v projednávané věci nemohlo ze strany žalobce jednat o plnění smlouvy o dílo, nýbrž o agenturní zaměstnávání. Krajský soud k tomu dále poukázal na skutečnost, že v napadeném rozhodnutí žalovaného se vyskytuje řada nepřesností, které přinejmenším vyvolávají pochybnosti o tom, že se žalovaný posuzovanou věcí řádně zabýval (opakované tvrzení žalovaného, že smlouva o dílo byla uzavřena mezi žalobcem a Heat Transfer Systems s. r. o., ačkoliv tato byla uzavřena mezi žalobcem a společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“; dále tvrzení žalovaného, že ze zjištění správního orgánu prvního stupně při kontrole vyplývá, že pan K. a paní N. uvedli, že vykonávají práci pro společnost Heat Transfer Systems s. r. o., ačkoliv tito ve skutečnosti uvedli, že pracují pro společnost Privatne pidpriemstvo „STEJK“, resp. pro společnost STEJK s. r. o.). Krajský soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, spočívající v tom, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, proč žalovaný nepřihlédl k odvolací námitce žalobce, že plnění, uskutečňované zaměstnanci žalobce, skutečně bylo plněním ze smlouvy o dílo či proč ji považoval za nerelevantní, nadbytečnou či jinak nedůvodnou.

[4] Krajský soud se dále zabýval dalšími námitkami žalobce, a to z toho důvodu, aby v navazujících řízeních byly napraveny i případné vady, které by v případě opětovného podání žaloby mohly mít rovněž za následek zrušení napadeného rozhodnutí v nyní projednávané věci. Námitku žalobce týkající se dobré víry a legitimního očekávání

pokračování

krajský soud neshledal důvodnou. Krajský soud se nicméně ztotožnil s námitkou, v níž žalobce zpochybnil správnost právní kvalifikace jeho činnosti ze strany správních orgánů, které tuto činnost kvalifikovaly jako agenturní zaměstnávání a vyloučily, že by mohla spočívat v plnění díla či poskytování služeb. Podle názoru krajského soudu správní orgán prvního stupně neučinil dostatečná skutková zjištění pro to, aby bylo možno hodnotit komplexnost činnosti žalobce a následně rozhodnout, zda se v případě činnosti žalobce jednalo o agenturní zaměstnávání, plnění smlouvy o dílo či poskytování služeb.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel má za to, že krajský soud zatížil řízení vedené proti jeho rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (rozsudek) ve věci samé. Krajský soud doručil stěžovateli toliko blanketní žalobu, následně mu však již nedoručil doplnění žaloby. Stěžovatel chtěl a hodlal (aby dostal své povinnosti chránit veřejný zájem v oblasti pracovněprávních vztahů a zaměstnanosti) na žalobní body reagovat. Splnění této jeho procesní povinnosti (coby správního orgánu), resp. zároveň uplatnění jeho procesního práva (coby účastníka soudního řízení) mu bylo vadným postupem krajského soudu znemožněno. Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci v řízení rovné postavení, přičemž soud je povinen poskytnout účastníkům řízení stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Této procesní povinnosti krajský soud nedostal, když právě žalobcem následně doplněné odůvodnění žaloby stěžovateli nezaslal. Stěžovatel legitimně očekával, že jej před vydáním rozsudku krajský soud žalobními body žalobce obešle a stanoví mu lhůtu k vyjádření se k nim.

[7] Stěžovatel dále poukázal na to, že žalobce v odvolacím správním řízení v podstatě zopakoval svou předešlou argumentační linii, přičemž na tuto argumentační linii již zevrubně, řádně a dostatečně odpověděl správní orgán prvního stupně. Z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatel kromě obecného poukazu na prvostupňové rozhodnutí na toto opakovaně odkazoval též konkrétně, kdy uváděl konkrétní otázku, na kterou nazírá shodně se správním orgánem prvního stupně, a též i konkrétní místo, kde tato byla vypořádána. Stěžovatel se též opakovaně k věci sám vyjadřoval, proč nemůže souhlasit se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí.

[8] Stěžovatel rovněž namítal, že krajský soud nijak neozřejmil, proč otázku povahy vykonávané činnosti (zda se i ve skutečnosti svou povahou jednalo o tzv. outsourcingem vyčleněnou činnost, dílo) a s tím spojených skutkových okolností (např. otázky odpovědnosti, normohodin a fakturace, číselného označení výměníků) posoudil právně opačně než týž soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017 - 65, v němž byly posuzovány tytéž skutkové okolnosti. Obdobné platí též pro problematiku odůvodnění druhoinstančních rozhodnutí, k čemuž stěžovatel doplnil, že jednak bylo znění obou odvolání téměř totožné a jednak v obou případech zjištěné osoby uváděly do určité míry navzájem mezi sebou rozdílně, pro koho svou činnost provádějí, když právě nebyly

všechny schopny s jistotou rozlišovat mezi nynějším žalobcem, subjektem Privatne pidpriemstvo „STEJK“, popř. i společností Heat Transfer Systems s. r. o., přičemž však z dokazování v dané věci (i z dokazování v nyní posuzované věci) vyplynulo, že skutečným „konzumentem, příjemcem“ jejich živé, nikoli materializované, práce byla společnost Heat Transfer Systems s. r. o. K takové dodávce pracovní síly by nicméně i nynější žalobce (jenž sám min. ve správním řízení tvrdil, že zjištěné osoby pracovaly pro něj, nikoli např. pro subjekt Privatne pidpriemstvo „STEJK“) musel mít vydáno veřejnoprávní povolení ke zprostředkování zaměstnání, které mu však nesvědčilo.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru je napadený rozsudek krajského soudu věcně správný a není stížen, stejně jako řízení jemu předcházející, žádnou vadou zákonnosti. Krajský soud se dostatečně vypořádal se skutkovým stavem, na jehož základě dospěl ke správnému právnímu posouzení celé věci. S ohledem na uvedené proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[11] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Ze soudního spisu vyplývá, že dne 13. 2. 2017 krajský soud obdržel blanketní žalobu podanou proti rozhodnutí stěžovatele, která obsahovala současně i návrh na přiznání odkladného účinku. Žalobce v žalobě uvedl, že tuto vzhledem k „časové náročnosti a komplexnosti přípravy právní argumentace s touto žalobou spojené“ doplní o další náležitosti ve smyslu § 71 s. ř. s. ve lhůtě do jednoho měsíce od vyzvání krajským soudem. Krajský soud následně žalobce vyzval usnesením ze dne 15. 2. 2017, č. j. 29 Ad 2/2017 - 11, aby ve lhůtě pro podání žaloby tuto doplnil o žalobní body a uvedl, čeho se domáhá. Podáním ze dne 20. 2. 2017, které bylo krajskému soudu doručeno téhož dne, žalobce vyhověl výzvě krajského soudu a doplnil žalobu o žalobní body a návrh toho, čeho se domáhá. Následně krajský soud prostřednictvím přípisu ze dne 23. 2. 2017, č. j. 29 Ad 2/2017 - 65, stěžovateli podle § 74 odst. 1 s. ř. s. doručil blanketní žalobu spolu s výzvou k předložení správního spisu, jakož i k vyjádření se k žalobě a k připojenému návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby. Podáním ze dne 3. 3. 2017 (krajskému soudu doručeným dne 6. 3. 2017) se stěžovatel vyjádřil k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby. Následně krajský soud doručil stěžovateli usnesení ze dne 10. 3. 2017,

pokračování

č. j. 29 Ad 2/2017 - 69, jímž návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žaloby zamítl, přičemž v odůvodnění krajský soud zmínil, že žalobce podanou žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku žaloby doplnil podáním ze dne 20. 2. 2017. Dne 23. 3. 2017 bylo krajskému soudu doručeno vyjádření stěžovatele k žalobě, v němž mj. stěžovatel uvedl, že poté, co žalobce blanketně podanou žalobu doplní, zašle stěžovatel soudu k tomuto doplnění své vyjádření. Přípisem ze dne 28. 6. 2017 byl stěžovatel krajským soudem vyzván k tomu, aby se vyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, na což stěžovatel reagoval podáním ze dne 12. 7. 2017 (krajskému soudu doručeným dne 13. 7. 2017) tak, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Dne 21. 6. 2019 krajský soud vydal napadený zrušující rozsudek.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že jej krajský soud nevyrozuměl o doplnění žaloby, čímž porušil zásadu procesní rovnosti stran. Stěžovatel spatřoval v daném postupu krajského soudu pochybení naplňující stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] Je třeba předeslat, že § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nehovoří o vadě, která měla vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí (tj. která způsobila nezákonnost rozhodnutí), ale o vadě, která mohla takový vliv na rozhodnutí mít. Pro opodstatněnost stížní námitky proto postačí i důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí v příčinné souvislosti se zjištěnou vadou řízení (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190, nebo ze dne 21. 2. 2008, č. j. 1 Afs 11/2008 - 72).

[16] Žalovaný správní orgán je v řízení před správním soudem povolán k hájení zákonnosti a správnosti jím vydaného správního rozhodnutí resp. dosavadního postupu v řízení. Proto je ve vztahu k němu, stejně jako k žalobci popírajícímu onu zákonnost, třeba respektovat zásadu rovnosti zbraní účastníků řízení zakotvenou v § 36 odst. 1 s. ř. s. Tato zásada se projevuje vytvářením přiměřeně stejných procesních podmínek a procesního postavení, které účastníka podstatně neznevýhodňují oproti protistraně. Zásada rovnosti ve vztahu k žalovanému tak v sobě zahrnuje jednak jeho možnost seznámit se s námitkami žalobce a jednak právo se k nim adekvátně vyjádřit, tedy přednést své protiargumenty. Komunikaci soudu s účastníky po podání žaloby upravuje zejména § 74 odst. 1 s. ř. s., podle něhož předseda senátu doručí žalobu žalovanému do vlastních rukou a současně mu umožní uplatnit své vyjádření k žalobě.

[17] Posledně uvedené ustanovení soudního řádu správního však neupravuje komunikaci soudu s účastníky řízení po podání žaloby vyčerpávajícím způsobem, neboť nepostihuje vyrozumívání účastníků řízení o dalších podáních, jež mohou být ve věci (i k výzvě soudu) učiněna. V rozsudku ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, se Nejvyšší správní soud těmito otázkami podrobně zabýval. Identifikoval jednotlivé okolnosti, ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení intenzity vady řízení spočívající v tom, že soud nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům. Na daném skutkovém půdorysu poté uzavřel, že účastníci musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Na odůvodnění tohoto rozsudku a v něm citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, jakož i na navazující rozhodovací praxi zdejšího soudu (např. rozsudky ze dne 3. 3. 2010,

č. j. 1 As 85/2009 - 108, ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Afs 69/2007 – 85, či ze dne 31. 5. 2011, č. j. 8 Ans 6/2011 - 153) lze na tomto místě pro stručnost odkázat.

[18] Nejvyšší správní soud se v souladu s právním názorem vyjádřeným ve shora označených rozhodnutích zabýval povahou podání ze dne 20. 2. 2017 učiněného žalobcem po podání (blanketní) žaloby proti rozhodnutí stěžovatele, o němž nebyl stěžovatel krajským soudem vyrozuměn. Posuzoval, zda podání žalobce mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí ve věci samé, nikoliv pouze to, zda se tomu ve výsledku skutečně stalo. Nenašel přitom žádný rozumný důvod se domnívat, že žalobce předmětné podání nepodal s cílem ovlivnit rozhodnutí soudu. Samotný krajský soud toto podání žalobce nepominul, neboť jeho obsah shrnuje v rekapitulační části odůvodnění rozsudku, jež by měla zachycovat skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci. V posuzovaném případě se přitom nekonalo ústní jednání, při němž by se stěžovatel mohl s nově uplatněnými tvrzeními seznámit a reagovat na ně.

[19] Jak již bylo uvedeno, zásada procesní rovnosti v sobě zahrnuje právo stěžovatele seznámit se se všemi podklady, o něž krajský soud opřel své meritorní rozhodnutí, stejně jako jeho právo předestřít soudu svůj pohled na věc. Rozsudek krajského soudu se zcela pochopitelně zabývá žalobními námitkami uvedenými v doplnění žaloby ze dne 20. 2. 2017, neboť původní žaloba (podání ze dne 13. 2. 2017) byla podána jako blanketní, tj. bez uvedení konkrétních žalobních bodů. Je tak nepochybné, že argumentace krajského soudu se opírá právě o toto doplnění žaloby, které však krajský soud stěžovateli nezaslal. Jestliže žalobce v řízení před krajským soudem doplnil svou blanketní žalobu o původně absentující žalobní body, byl krajský soud povinen stěžovatele o této skutečnosti vyrozumět a umožnit mu se k ní procesně relevantním způsobem vyjádřit.

[20] Skutečnost, že stěžovatel souhlasil s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání ve věci, nemůže na výše uvedeném nic změnit. Stěžovatel totiž souhlasil s rozhodnutím bez nařízení jednání za situace, kdy byl nepochybně seznámen pouze s obsahem blanketní žaloby. Nelze přitom vyloučit, že byl-li by mu obsah doplnění žaloby znám, na nařízení jednání ve věci by trval. V případě, kdy soud rozhoduje o věci samé bez jednání, je tak tím spíše nezbytné, aby účastníci řízení měli k dispozici veškeré podklady, ze kterých soud hodlá při samotném rozhodování vycházet. Je třeba opětovně zdůraznit, že nemohl-li být obsah doplnění žaloby zopakován při ústním jednání, stěžovateli bylo upřeno právo se s ním řádným způsobem seznámit a vyjádřit se k němu.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud tím, že stěžovateli nedoručil doplnění žaloby ze dne 20. 2. 2017, dopustil se procesního pochybení, přičemž uvedená vada řízení před soudem mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelem uplatněná kasační námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je proto důvodná.

[22] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud již nezabýval dalšími námitkami stěžovatele ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které se týkaly jeho nesouhlasu s právním názorem krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a povahy vykonávané činnosti žalobce (jeho zaměstnanců). V dalším řízení před krajským soudem je třeba dát stěžovateli možnost adekvátně reagovat

pokračování

na žalobní argumentaci obsaženou v doplnění žaloby. Na krajském soudu poté bude, aby následně znovu posoudil důvodnost žaloby, a to i s ohledem na závěry obsažené v rozsudku ze dne 31. 5. 2019, č. j. 62 Ad 3/2017 - 65, v němž krajský soud na základě žaloby podané společností Privatne pidpriemstvo „STEJK“ posuzoval skutkově i právně obdobný případ a dospěl přitom k opačným závěrům jako v nyní posuzované věci.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský 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 26. října 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu