



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Čokoládovny Fikar, s.r.o.**, se sídlem nám. 1. května 1306/4, Kuřim, zast. Mgr. Petrem Vodkou, advokátem, se sídlem Orlí 27, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2017, č. j. 1340/1.30/17-4, sp. zn. S9-2016-405, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2020, č. j. 62 Ad 7/2017 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) výrokem I. rozhodnutí ze dne 12. 12. 2016, č. j. 29407/9.30/16-11, sp. zn. S9-2016-405, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Toho se měla dopustit jednak tím, že (1) dne 22. 2. 2016 umožnila na pracovišti na adrese Blanenská 1344, Kuřim 16, 16 osobám cizí státní příslušnosti (dále jen „zjištěné osoby“) výkon závislé práce, spočívající v balení čokoládových výrobků, mimo pracovněprávní vztah, tedy jim umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 1 citovaného zákona a porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), a jednak tím, že (2) téhož dne na téže adrese umožnila 11 zjištěným osobám výkon závislé práce, spočívající v balení čokoládových výrobků, bez povolení k zaměstnání, tedy jim umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti a porušila § 89 odst. 2 téhož zákona. Správní orgán prvního stupně rovněž výrokem II. téhož rozhodnutí zastavil

správní řízení vedené pro možné porušení § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve vztahu k paní L. B. a výrokem III. a IV. téhož rozhodnutí žalobkyni za uvedený správní delikt uložil podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu ve výši 1.400.000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný výrokem I. v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil výrok I. a III. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že text „*zákona o zaměstnanosti*“ nahradil textem „*zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2017*“ a výrokem II. napadeného rozhodnutí ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Ten ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl, neboť neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek.

[4] Krajský soud především nepřisvědčil žalobní argumentaci, že z provedeného dokazování nevyplývá, že by zjištěné fyzické osoby na kontrolovaném pracovišti vykonávaly soustavnou pracovní činnost, a že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl rozhodující kritéria k učinění závěru, že zjištěné osoby soustavně vykonávaly práci pro žalobkyni. Dospěl naopak k závěru, že znak soustavnosti vykonávané práce byl v posuzovaném případě naplněn a dostatečným způsobem prokázán a správní orgány se podrobně naplněním kritérií soustavné práce zabývaly ve svých rozhodnutích.

[5] Krajský soud se dále neztotožnil ani s námitkami, že protokol o výsledku kontroly nemůže sloužit jako jediný či stěžejní důkazní prostředek (poukázal přitom na závěry rozsudku Nejvyššího právního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015 - 64) a že správní orgány pochybily tím, že nevyhověly návrhu na provedení výslechu V. R., předsedy družstva ROZMARÝN, a I. K. Krajský soud ve shodě se správními orgány shledal navržené výsledky nadbytečnými a skutkový stav za řádně zjištěný. Krajský soud neshledal důvodným ani žalobní tvrzení, podle něž specializovanost práce zjištěných osob byla dána nárazovým charakterem jejich činnosti. K tomu krajský soud uvedl, že zjištěné osoby vykonávaly činnost soustavně a žalobkyně nadto neuvedla ničeho, z čeho by plynulo, že by zjištěné osoby vykonávaly jiné odborné, specializované práce. Za nedůvodnou považoval i námitku, že se správní orgány nezabývaly obsahem smluvního vztahu mezi žalobkyní a družstvem ROZMARÝN založeným smlouvou o dílo, a upozornil, že již správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že tato smlouva neprokazuje skutečný stav věci, který se jejím uzavřením dotčené subjekty snažily zastřít, tedy že to byla žalobkyně, kdo cizincům umožnil výkon závislé práce. Zjištěné osoby nezhotovovaly dílo, jak žalobkyně tvrdila, ale podílely se na plnění závazku pro ni.

[6] Krajský soud nepřítakal ani žalobní argumentaci, v níž žalobkyně správním orgánům vytýká, že ji v průběhu správního řízení nevyzvaly k předložení dalších důkazů, zejména faktury č. 161204 z období prováděné kontroly, kterou družstvo ROZMARÝN fakturovalo žalobkyni provedené balicí práce v měsíci únoru 2016, a nájemní smlouvy, která měla prokazovat, že na kontrolovaném pracovišti mělo družstvo ROZMARÝN pronajaty prostory. Neshledal důvodným ani poukaz žalobkyně na dřívější kontroly

pokračování

provedené správními orgány, při nichž nebylo shledáno žádné zásadní porušení právních předpisů. Předmětem předchozích kontrol bylo pouze dodržování pracovněprávních předpisů podle § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“), a nikoliv dodržování pracovněprávních předpisů podle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Správní orgány tedy tehdy nekontrolovaly, zda žalobkyně umožňuje výkon nelegální práce. V nyní projednávaném případě tak bylo podle krajského soudu jednoznačně prokázáno, že se žalobkyně vytykaného správního deliktu dopustila, přičemž tyto závěry mají podklad ve správním spise. Odkazy žalobkyně na další kontroly na tomto závěru nemohou ničeho změnit.

[7] Krajský soud dále nepřisvědčil ani polemice žalobkyně se závěry žalovaného, že fakticky platila pracovníkům družstva ROZMARÝN uhrazením ceny díla. Podle krajského soudu ze závěrů žalovaného jednoznačně plyne, že zjištěné osoby vykonávaly závislou práci pro žalobkyni a nejednalo se o plnění díla pro družstvo ROZMARÝN a tyto osoby byly ekonomicky závislé na žalobkyni.

[8] Krajský soud nedal žalobkyni za pravdu ani v tom, že právní úprava účinná od 1. 7. 2017 je pro ni příznivější, neboť umožňuje uložit napomenutí. Upozornil totiž, že pouze z možnosti uložení jiného druhu trestu než peněžitého nelze automaticky dovozovat „příznivost“ pozdější právní úpravy pro žalobkyni. Žalovaný přitom tuto možnost zvážil a v napadeném rozhodnutí řádně a správně zdůvodnil, proč namísto pokuty neuložil jiný druh trestu (napomenutí). K samotné výši pokuty, kterou žalobkyně považovala za zjevně nepřiměřenou s ohledem na své majetkové poměry, krajský soud vyslovil, že z obsahu správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně byla v natolik nepříznivé majetkové situaci, že by pro ni pokuta měla být likvidační a že by ji nebyla schopna uhradit. S ohledem na uvedené krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, podle níž žalovaný při určení výše pokuty dostatečně nezohlednil skutečnost, že se žalobkyně v minulosti žádného protiprávního jednání nedopustila. Rovněž argumentaci žalovaného odkazem na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014 - 35, označil krajský soud na rozdíl od žalobkyně za přílehavou.

[9] Krajský soud neshledal důvodným ani žalobní návrh, aby v případě, že napadené rozhodnutí nezruší, od uložení pokuty žalobkyni zcela upustil ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil všechna zákonná kritéria při ukládání sankce, přihlédl ke všem relevantním okolnostem a výši uložené sankce dostatečným a srozumitelným způsobem odůvodnil, přičemž uložená sankce je podle krajského soudu přiměřená. Důvody pro použití uvedeného ustanovení proto neshledal.

[10] Krajský soud nakonec nevyhověl dalším návrhům žalobkyně na provedení důkazů mnohými jí označenými listinami (z nichž většina byla součástí správního spisu) a uzavřel, že správní orgány prokázaly, že se žalobkyně vytykaného skutku dopustila. Rozhodnutí správních orgánů jsou přitom podložena důkazy a nejsou nepřezkoumatelná. Postupem správních orgánů nebylo zasaženo ani do legitimního očekávání žalobkyně, výše uložené sankce byla dostatečně odůvodněna a nelze ji považovat za likvidační. Správní orgány ani neporušily základní zásady správního řízení a správního trestání; nebyly tak porušeny články 11, 26, 36 a 40 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských

práv a základních svobod. Správní orgány podle krajského soudu také užily přílehlavou judikaturu.

III.

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatelka má především za to, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud se sice zabýval jednotlivými žalobními body, ale jeho argumentace je nepřesvědčivá; odůvodnění napadeného rozsudku tak splňuje požadavek na vypořádání se s žalobní argumentací, avšak neobsahuje věcnou argumentaci a označení zjevných nesprávností postupu správních orgánů.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud neshledal vadu v postupu správních orgánů, které neprovedly výslech klíčových svědků V. R. a I. K. k otázce, pro koho pracovaly zjištěné osoby (zda pro stěžovatelku, I. K., či pro družstvo ROZMARÝN). Závěr správních orgánů, že zjištěné osoby vykonávaly nelegální práci pro stěžovatelku, byl proto předčasný. Podle stěžovatelky se správní orgány neprovedením těchto důkazů dopustily podstatné vady řízení, která mohla mít za následek nezákonnost správních rozhodnutí. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že výpověď V. R. by s ohledem na jeho písemné vyjádření už k věci nepřinesla nové skutečnosti, ani že výslech I. K. byl nadbytečný. Skutečnosti, které mohly být zjištěny z výpovědi těchto osob, správní orgány nahradily toliko dohady vyvozenými z ostatních důkazů. Neprovedly však důkazy, které na svou obranu uváděla stěžovatelka. Provedené dokazování tedy bylo podle stěžovatelky neúplné, a skutkový stav tudíž nebyl zjištěn v nezbytném rozsahu pro řádné posouzení věci.

[14] Stěžovatelka následně vytyká krajskému soudu, že jí neposkytl náležitou ochranu a ani on neprovedl navržené důkazy. Stěžovatelka přitom v reakci na argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, že v průběhu správního řízení nedoložila vedle smlouvy o dílo dokumenty, které by svědčily o tom, že spolupráce mezi ní a družstvem ROZMARÝN měla spočívat nikoliv jen v pouhém zajištění potřebného počtu pracovníků družstvem ROZMARÝN, navrhla v řízení o žalobě provedení důkazu fakturou č. 161204 a dokladem o jejím zaúčtování. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány zjistily dostatečně skutkový stav věci, na jehož podkladě učinily správné závěry o tom, že vztah mezi družstvem ROZMARÝN a stěžovatelkou měl spočívat pouze v zajištění potřebného počtu pracovníků. Stěžovatelkou navrhované důkazy takový závěr vyvrací.

[15] Stěžovatelka rovněž odmítá, že by měla v průběhu správního řízení dostatek příležitostí navrhnout provedení těchto důkazů. Správní orgány v průběhu správního řízení podrobně vztah založený smlouvou o dílo mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN nezkoumaly ani stěžovatelce nenaznačily a nepoučily ji o tom, že by panovaly nějaké pochybnosti o obsahu spolupráce založené mezi těmito subjekty smlouvou o dílo. Ve správním řízení tak nebylo žádným důkazem vyvráceno, že plnění závazků podle smlouvy o dílo mezi jejími účastníky probíhalo jinak, než z této smlouvy

pokračování

vyplývá. Vzhledem k překvapivému závěru žalovaného obsaženému v napadeném rozhodnutí (že stěžovatelka nedoložila dokumenty, které by svědčily o tom, že spolupráce mezi ní a družstvem ROZMARÝN měla spočívat v něčem jiném, než v pouhém zajištění potřebného počtu pracovníků družstvem ROZMARÝN) proto stěžovatelka až v žalobě navrhla jako důkaz fakturu a doklad o jejím zaúčtování. Tyto důkazy mají (spolu s ostatními neprovedenými důkazy) vyvrátit závěry správních orgánů o rozsahu nelegálního zaměstnávání třetích osob stěžovatelkou.

[16] Stěžovatelka poté v kasační stížnosti poukazuje na to, že dne 24. 7. 2017 u ní byla provedena správním orgánem prvního stupně další kontrola, při níž byl zjištěn identický skutkový stav jako v nyní posuzovaném případě. Závěry této kontroly však byly zcela odlišné. Správní orgán prvního stupně neshledal žádná pochybení. Stěžovatelka rovněž zdůrazňuje, že i při dřívějších kontrolách, kdy byl zjištěn týž skutkový stav, nebyly ze strany správních orgánů zjištěny správní delikty (nyní přestupky – poznámka soudu) stěžovatelky v otázce nelegálního zaměstnávání zahraničních pracovníků. V tomto ohledu stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány nezasáhly do jejího legitimního očekávání. Poukazuje přitom na nesprávnou interpretaci závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, krajským soudem. Podle stěžovatelky z citovaného usnesení jasně vyplývá závěr, že správní orgány by měly být při svém posuzování a výkladu norem konzistentní. Jestliže tedy několik předchozích kontrol (i kontrola následující po kontrole nyní posuzované) u stěžovatelky závadný stav ohledně nelegálního zaměstnávání neshledalo, byly závěry správních orgánů, následně potvrzené napadeným rozsudkem, zřejmým vybočením z nastaveného posouzení totožného skutkového stavu. Stěžovatelka přitom nebyla varována, že by došlo k posunu ve výkladu a aplikaci právních předpisů ze strany správních orgánů ve věci nelegálního zaměstnávání. Rozhodování správních orgánů je proto nepředvídatelné a postupem správních orgánů bylo porušeno stěžovatelčino legitimní očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

[17] Stěžovatelka nakonec v kasační stížnosti poukazuje i na to, že ač v žalobě navrhovala aplikaci správního trestu napomenutí (namísto uložené pokuty), krajský soud neshledal důvody pro aplikaci méně přísného trestu. Správními orgány uložená pokuta přitom podle stěžovatelky neodráží reálný výsledek hospodaření stěžovatelky.

IV.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že setrvává na svém závěru, že se stěžovatelka dopustila vytýkaného správního deliktu, a odkazuje na své vyjádření k žalobě ze dne 20. 3. 2018, spisový materiál a na závěry napadeného rozsudku. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[19] Podle žalovaného byl skutkový stav dostatečně zjištěn a provedení dalších navrhovaných důkazů by podle něj bylo nadbytečné. Nadto žalovaný zdůrazňuje, že stěžovatelka (v reakci na kontrolní zjištění uvedené v protokolu o kontrole, v němž bylo stěžovatelce vytýkáno umožnění výkonu nelegální práce zjištěným osobám) již od podání námitek proti kontrolnímu zjištění setrvala na svém tvrzení, že její smluvní partner (družstvo ROZMARÝN) na kontrolovaném pracovišti provádí dílo prostřednictvím svých pracovníků, respektive, že stěžovatelka je v pozici objednatele díla,

a tudíž mohla již kdykoliv v průběhu správního řízení toto své tvrzení doložit. Na podporu této argumentace žalovaný odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66.

[20] Žalovaný rovněž ve vztahu k poukazované smlouvě o dílo mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN připomíná, že správní orgány jsou ve smyslu § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu povinny zjišťovat a zkoumat skutečný stav věci a nikoliv jeho formální vymezení, což dovodil i kasační soud například v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 - 27. Podstatou posuzované věci přitom podle žalovaného bylo, jaké povahy je faktický vztah mezi stěžovatelkou a zjištěnými osobami (a potažmo družstvem ROZMARÝN), přičemž v průběhu správního řízení bylo prokázáno, že zjištěné osoby vykonávaly závislou práci pro stěžovatelku a nikoliv pro družstvo ROZMARÝN. To bylo fakticky v pozici subjektu vyhledávajícího pracovní sílu pro stěžovatelku ve smyslu § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatelkou v žalobě navrhané důkazy nejsou podle žalovaného způsobilé přispět k vyvrácení uvedených závěrů správních orgánů o faktickém stavu věci.

[21] Ke stěžovatelkou namítanému porušení jejího legitimního očekávání žalovaný uvádí, že ke každé kontrole přistupují kontrolní orgány jednotlivě a její výsledky individuálně hodnotí. Zjišťují tedy skutečný stav věci v době konkrétní prováděné kontroly. Ohledně kontrol provedených před rokem 2016 a kontrole z roku 2016 se již žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí, pročež na ně odkazuje. Ve vztahu ke kontrole provedené následně v roce 2017 žalovaný upřesňuje, že nedošlo k posunu ve výkladu či aplikaci právních předpisů, ale byl na kontrolovaném pracovišti zjištěn jiný faktický stav (ohledně toho, kdo řídí a organizuje zjištěné osoby) i jiné smluvní vztahy (pracovněprávní namísto obchodních vztahů). Správní orgány tedy postupují konzistentně, neboť při každé kontrole zjišťují, vůči kterému konkrétnímu subjektu jsou naplněny znaky závislé práce vykonávané zjištěnými osobami. Stěžovatelka tudíž není v nejistotě. Naopak s ohledem na výsledky kontroly v roce 2016 se lze domnívat, že stěžovatelka upravila organizaci práce a vztahů na kontrolovaném pracovišti tak, aby přinejmenším byly v souladu se zákonem. Legitimní očekávání stěžovatelky tedy nebylo porušeno.

[22] Na závěr žalovaný poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 - 58, podle nichž nelze při stanovení výše sankce vycházet pouze a jen ze samotného zisku, ale též z dalších skutečností, jako je například obrát společnosti a její obchodní aktiva. Z posledního ve Sbírce listin založeného Výkazu zisků a ztrát pro podnikatele ke dni 31. 12. 2018 lze přitom poukázat na tržby stěžovatelky pohybující se přibližně ve výši 60 milionů korun českých.

V.

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

[24] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Kasační soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[27] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka spatřuje napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Konkrétně krajskému soudu vytýká, že se sice zabýval jednotlivými žalobními body, jeho argumentace je však nepřesvědčivá, neboť v ní věcně neargumentuje a neoznačuje zjevné nesprávnosti v postupu správních orgánů.

[28] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu především taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Asz 27/2004 - 74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[29] Uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předstřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými žalobní námitky vypořádal. Ostatně stěžovatelka krajskému soudu nevytýká, že se některým žalobním bodům vůbec nevěnoval, ani že nikterak neodůvodnil, jakými úvahami se řídil při hodnocení skutkových a právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Nesouhlasí však se způsobem, jakým krajský soud její argumentaci vypořádal (odůvodnění napadeného rozsudku shledává „nepřesvědčivým“). Nejvyšší správní soud proto k předestřené kasační námitce připomíná, že nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37). Nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné

subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by jí měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu rozsudek znemožňuje přezkoumat (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[30] Kasační soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nezjistil ani, že by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, a rovněž nezjistil ani jinou vadu řízení před krajským soudem, jež by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž nebyl naplněn.

[31] Nejvyšší správní soud se proto zabýval zbylou kasační argumentací.

[32] Stěžovatelka v první řadě krajskému soudu vytýká, že neshledal pochybení v postupu správních orgánů spočívající v tom, že neprovedly výslech klíčových svědků V. R. a I. K. k otázce, pro koho pracovaly zjištěné osoby (zda pro stěžovatelku, I. K., či pro družstvo ROZMARÝN). Závěr správních orgánů (potvrzený následně i krajským soudem), podle nějž zjištěné osoby vykonávaly nelegální práci pro stěžovatelku, byl proto předčasný.

[33] Nejvyšší správní soud pro přehlednost rekapituluje některé podstatné skutečnosti ze správního spisu. Správní orgán prvního stupně ohledně návrhu stěžovatelky na doplnění dokazování o výslech předsedy družstva ROZMARÝN pana V. R. (učiněného v rámci ústního jednání konaného dne 10. 11. 2016) na straně 14 rozhodnutí ze dne 12. 12. 2016, č. j. 29407/9.30/16-11, sp. zn. S9-2016-405, uvedl, že již přípisem ze dne 28. 11. 2016 stěžovatelku (prostřednictvím jejího právního zástupce) informoval o ukončení dokazování v probíhajícím správním řízení a o jejích právech ve smyslu § 36 odst. 3 a § 38 správního řádu a také o tom, že návrh na doplnění dokazování výslechem pana R. považuje správní orgán prvního stupně za nadbytečný (nehospodárný) ve smyslu § 52 správního řádu. Tento závěr odůvodnil skutečností, že by jeho výpověď nemohla přinést k předmětu správního řízení nic nad rámec jeho písemného vyjádření učiněného k protokolu o kontrole provedené dne 22. 2. 2016. Podle správního orgánu prvního stupně by pan R. jen rozváděl svá tvrzení o tom, že všechny cizince zaměstnával, a nadále by setrval na nepodložených tvrzeních o spolupráci se stěžovatelkou.

[34] V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovatelka namítla neprovedení navrhovaného výslechu V. R. správním orgánem prvního stupně. Uvedla, že jí (spolu s dalšími důkazními prostředky – smlouvami o dílo ze dne 1. 1. 2012 a ze dne 2. 1. 2014 a vyjádřením předsedy družstva ROZMARÝN k protokolu o kontrole ze dne 4. 11. 2016) chtěla prokázat, že zjištěné osoby nebyly v žádném pracovněprávním ani jiném vztahu s ní (tedy pro ni nemohly vykonávat závislou práci), ale s družstvem ROZMARÝN (coby subdodavatelem balicích prací pro stěžovatelku). Navrhla rovněž (v reakci na tvrzení zjištěných osob, že jí práci zadávala I. K.) provedení výslechu paní I. K. za účelem prokázání existence jejího vztahu s družstvem ROZMARÝN (založeného dohodou o provedení práce) a nikoliv se stěžovatelkou. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal provedení těchto stěžovatelkou navrhovaných výslechů x nadbytečným, neboť stav věci byl řádně (bez důvodných pochybností) zjištěn a důkazy shromážděné v průběhu řízení

pokračování

tvoří logický, ničím nenarušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, které spolehlivě a jednoznačně prokazují skutečnost, že zjištěné osoby i I. K. pracovaly pro stěžovatelku, a nikoliv pro družstvo ROZMARÝN. Žalovaný přisvědčil správnímu orgánu prvního stupně, že na podkladě zjištěných skutečností bylo prokázáno, že zjištěné osoby vykonávaly činnost, která naplňovala všechny znaky závislé práce ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce, a že to byla právě stěžovatelka, kdo zjištěným osobám umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti (výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah a výkon práce cizincem bez povolení k zaměstnání).

[35] Krajský soud k žalobní námitce, podle níž správní orgány neprovedly výslech I. K. a V. R. (předsedy družstva ROZMARÝN), v podrobnostech poukázal na závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadeného rozhodnutí a ztotožnil se s nimi. Ve vztahu k neprovedení výslechu V. R. krajský soud ve shodě se správním orgánem prvního stupně uvedl, že by provedení tohoto výslechu s ohledem na obsah jeho již doloženého písemného vyjádření k protokolu o kontrole provedené dne 22. 2. 2016 nepřineslo k předmětu správního řízení ničeho nového a pan R. by toliko rozváděl svá tvrzení o tom, že zjištěné osoby nezaměstnávala stěžovatelka, ale družstvo ROZMARÝN. Krajský soud také správnímu orgánu prvního stupně přisvědčil v tom, že ve správním řízení (tvrzením I. K. ze dne kontroly, dohodou o provedení práce uzavřenou mezi stěžovatelkou a I. K., tvrzením zaměstnanců stěžovatelky) bylo prokázáno, že to byla stěžovatelka, kdo dávala osobám na pracovišti pokyny k výkonu práce a kdo byl jejich nadřízeným, respektive že touto osobou byla I. K. jako zaměstnankyně stěžovatelky a vedoucí. Následné tvrzení stěžovatelky, že I. K. byla zaměstnankyní družstva ROZMARÝN (což dokládala i dohodou o provedení práce uzavřenou mezi I. K. a družstvem ROZMARÝN), krajský soud shledal účelovým, respektive nevěrohodným. Krajský soud dále poukázal i na závěr žalovaného, že I. K. nebyla družstvem ROZMARÝN oznámena městské správě sociálního zabezpečení jako zaměstnankyně a ani z jejího vyjádření v den kontroly nevyplývalo, že by se podílela na podnikatelské činnosti družstva ROZMARÝN spočívající v balení čokolád, respektive, že by ona byla osobou jednající za družstvo ROZMARÝN.

[36] Krajský soud tedy přisvědčil závěrům správních orgánů, které shledaly navržené výslechy nadbytečnými s ohledem na ve správním řízení shromážděné důkazy a na řádně a dostatečně (bez důvodných pochybností) zjištěný skutkový stav věci ohledně toho, že zjištěné osoby a I. K. pracovaly pro stěžovatelku a nikoliv pro družstvo ROZMARÝN. Podle krajského soudu proto správní orgány nepochybily, pokud dovodily, že zjištěné fyzické osoby vykonávaly závislou práci pro stěžovatelku. Činnost totiž vykonávaly podle stěžovatelčinych pokynů (pokynů I. K. kterou zjištěné osoby označovaly za „šéfovou“, která jim dávala pracovní pokyny, rovněž sama I. K. vyjádřila, že vykonává dohled nad kvalitou a kompletností zakázek), byly zařazeny do organizační struktury na pracovišti na stejných pozicích jako zaměstnanci stěžovatelky (na pracovišti neexistovaly rozdíly v řízení cizinců a občanů České republiky, kteří měli se stěžovatelkou pracovněprávní vztah, neboť všichni vykonávali stejný druh práce a byli podřízeni na pracovišti I. K.), a při výkonu práce nemohly uplatnit svou rozhodovací volnost. Jejich práce nevykazovala znaky díla s důsledkem odpovědnosti za jeho vady, ale za práci zjištěných osob nesla odpovědnost stěžovatelka.

[37] Podle § 3 správního řádu, *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.* Povinnost správního orgánů zjistit stav věci úplně a přesvědčivým způsobem dlouhodobě judikují také správní soudy. Nejvyšší správní soud například v právní větě k rozsudku ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132, vyslovil, že „[v] rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zabíjového z úřední povinnosti (*ex officio*), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.“

[38] Nelze také opomenout, že „[n]ení na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009 č. j. 5 As 29/2009 - 48). V nyní posuzované věci krajský soud ve světle výše uvedené zákonné úpravy a ustálené judikatury správních soudů přezkoumal postup správních orgánů, které pro nadbytečnost neprovedly navržené důkazy, přičemž neshledal jejich pochybení.

[39] Nejvyšší správní soud nemá výše podanému posouzení krajského soudu ohledně uvedeného postupu správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci a neprovedení navržených výslechů svědků k otázce, pro koho pracovaly zjištěné osoby, co vytknout a plně se s ním ztotožňuje. Správní orgány se tudíž neprovedením těchto důkazů nedopustily podstatné vady správního řízení, která mohla mít za následek nezákonnost správních rozhodnutí. Skutkový stav věci byl řádně (bez důvodných pochybností) zjištěn a, jak již uvedl i krajský soud v napadeném rozsudku, důkazy shromážděné v průběhu správního řízení tvoří logický, ničím nenarušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, které spolehlivě a jednoznačně prokazují skutečnost, že zjištěné osoby i I. K. pracovaly pro stěžovatelku, a nikoliv pro družstvo ROZMARÝN. S ohledem na tento závěr nelze stěžovatelce přitakat ani v tom, že závěr správních orgánů, podle nějž zjištěné osoby vykonávaly nelegální práci pro stěžovatelku, byl předčasný.

[40] Stěžovatelka následně v kasační stížnosti krajskému soudu vytyká, že neprovedl v žalobě navržené důkazy - fakturu č. 161204 a doklad o jejím zaúčtování. Těmito návrhy reagovala na „překvapivou“ argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, že v průběhu správního řízení nedoložila vedle smlouvy o dílo dokumenty, které by svědčily o tom, že spolupráce mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN měla spočívat v něčem jiném než pouhém zajištění potřebného počtu pracovníků družstvem ROZMARÝN. Tyto důkazy měly (spolu s ostatními neprovedenými důkazy)

pokračování

podle stěžovatelky vyvrátit závěry správních orgánů o rozsahu nelegálního zaměstnávání třetích osob stěžovatelkou. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který přitakal závěru žalovaného, že vztah mezi družstvem ROZMARÝN a stěžovatelkou měl spočívat pouze v zajištění potřebného počtu pracovníků, neboť navrhované důkazy takový závěr vyvracejí. Stěžovatelka rovněž odmítá, že by měla v průběhu správního řízení dostatek příležitostí navrhnout provedení těchto důkazů. Správní orgány v průběhu správního řízení podrobně vztah založený smlouvou o dílo mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN nezkoumaly a ani stěžovatelce nenaznačily, že mají nějaké pochybnosti o obsahu spolupráce založené mezi těmito subjekty uvedenou smlouvou.

[41] Krajský soud se předestřenou problematikou zabýval v odstavcích 58 až 61 napadeného rozsudku. K námitce stěžovatelky, že se správní orgány ve správním řízení nezabývaly obsahem jejího smluvního vztahu s družstvem ROZMARÝN založeným smlouvou o dílo, krajský soud především poukázal na stranu 19 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, podle něhož tato smlouva neprokazuje skutečný stav věci a jejím uzavřením se smluvní strany pouze snažily zastřít skutečnost, že stěžovatelka umožňuje cizincům (zjištěným osobám) výkon závislé práce. Zjištěné osoby tedy nezhotovovaly dílo (jak tvrdí stěžovatelka), ale podílely se na plnění závazku pro stěžovatelku formou výkonu závislé práce. Dále krajský soud odkázal na závěry správního orgánu prvního stupně, podle nichž družstvo ROZMARÝN nemělo v kontrolovaném období u Městské správy sociálního zabezpečení (kromě předsedy družstva) přihlášeného žádného zaměstnance, a tudíž nemohlo být dílo pro stěžovatelku vykonáváno zaměstnanci družstva. Krajský soud rovněž jako správné potvrdil závěry žalovaného, že zjištěné osoby vykonávaly práci ve stejné organizaci, za stejných podmínek a se stejnými prostředky jako zaměstnanci stěžovatelky (zjištěné osoby uvedly, že oblečení a sítku na hlavu dostaly od stěžovatelky, respektive od I. K., a rovněž, že náradí a balící materiál patří stěžovatelce). Družstvo ROZMARÝN tedy pro stěžovatelku pouze obstarávalo pracovníky a byla to stěžovatelka, kdo nesl náklady spojené s prací vykonávanou zjištěnými osobami, kterým poskytovala hmotné prostředky (náradí a materiál) i pracovní oblečení. Nadto krajský soud přisvědčil správním orgánům i v tom, že ve správním řízení nebylo možné rozlišit rozsah a objem tvrzeného díla. K těmto závěrům nemá Nejvyšší správní soud žádné doplnění a ztotožňuje se s nimi, aniž považuje za potřebné detailně opakovat, co je stěžovatelce známo nejen ze správních rozhodnutí, ale i z napadeného rozsudku.

[42] Krajský soud neshledal důvodnou ani stěžovatelčinu námitku, podle níž nebyla v průběhu správního řízení vyzvána k předložení dalších důkazů k odstranění pochybností ohledně obsahu spolupráce na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN, což mělo být důvodem, pro který až v řízení o žalobě navrhovala provedení důkazů fakturou č. 161204 (z období prováděné kontroly) a dokladem o jejím zaúčtování. Touto fakturou družstvo ROZMARÝN účtovalo stěžovatelce balící práce provedené v měsíci únoru 2016. Krajský soud připomněl, že na straně 13 napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že stěžovatelka sice předložila smlouvu o dílo, avšak nedoložila žádné další dokumenty (například objednávky, faktury, nájemní smlouvy), které by osvědčovaly jakoukoliv podnikatelskou činnost družstva ROZMARÝN na kontrolovaném pracovišti. Stěžovatelka tedy nedoložila žádné dokumenty, které by svědčily o tom, že by její spolupráce s družstvem ROZMARÝN spočívala i v něčem jiném než pouhém zajištění potřebného počtu pracovníků družstvem

ROZMARÝN. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že stěžovatelka měla již ve správním řízení dostatečný prostor k tomu, aby předložila důkazní prostředky k prokázání svého tvrzení, že její faktický vztah s družstvem ROZMARÝN odpovídal obsahu předložené smlouvy o dílo. Svá tvrzení mohla doložit například při ústním jednání před správním orgánem prvního stupně (jehož se účastnil i její právní zástupce, který se vyjádřil k věci a využil práva nahlédnout do spisu, přičemž byl poučen podle § 36 odst. 1 správního řádu o právu navrhnout důkazy a činit jiné návrhy), nebo poté, co byla stěžovatelka dne 28. 11. 2016 vyrozuměna o tom, že v řízení bylo ukončeno dokazování, a poučena o možnosti nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, nebo také v rámci svého odvolání. K tomu krajský soud zdůraznil, že těžiště přezkumu rozhodnutí ve správním soudnictví nespočívá v „pokračování“ správního řízení a dalším dokazování na základě důkazních návrhů uplatněných v žalobě (či dokonce až v jejím doplnění) za situace, kdy byl správními orgány dostatečně zjištěn skutkový stav a kdy závěry správních orgánů z něho dovozené jsou věcně správné. S ohledem na tyto skutečnosti shledal krajský soud stěžovatelkou navržené provedení důkazů - faktury č. 161204 a dokladu o jejím zaúčtování - nadbytečnými. I v tomto případě neshledal v posouzení krajského soudu Nejvyšší správní soud pochybení.

[43] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s., *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.*

[44] V souladu se zásadou volného hodnocení důkazů zakotvenou v citovaném ustanovení není soud povinen provést veškeré navržené důkazy. Zároveň však platí, že pokud soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí takový postup přesvědčivě odůvodnit (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, nebo ze dne 9. 11. 2006, č. j. 1 Azs 218/2004 - 89). Z citovaného rozsudku č. j. 5 Afs 147/2004 - 89 dále plyne, že *„neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto.“*

[45] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v usnesení ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, také vyjádřil k možnostem doplnění dokazování při soudním přezkumu rozhodnutí ve věcech přestupkových (kterou je i nyní posuzovaná věc stěžovatelky). S ohledem na princip plné jurisdikce nevyločil uplatnění prvního důkazního návrhu teprve v žalobním řízení. Současně však uvedl, že provádění nových důkazů není zapotřebí, zjistí-li soud, že správní orgány opatřily *„takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění.“* Rozšířený senát také upozornil, že *„odlišná situace nastane tehdy, neprovedou-li správní orgány dostatečné zjištění skutkového stavu věci, tedy úplné dokazování rozhodných skutečností, a přesto rozhodnou o vině. Pak obviněný v řízení před soudem jistě může poukázat na možné jiné rozumně se nabízející varianty skutkového děje, případně k tomu nabídnout důkazy. Je na krajském soudu, aby v mezích možností soudního přezkumu tato tvrzení podrobil*

pokračování

konfrontaci s napadeným rozhodnutím a s obsahem správního spisu a případným dokazováním „oddělil zrna od plev“, tzn. nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného eliminoval. Prostor pro dokazování vymezuje soudní řád správní.“

[46] V nynější věci krajský soud stěžovatelkou navrhované důkazy neprovedl, protože shledal zjištěný skutkový stav za plně postačující pro učinění závěru, že zjištěné osoby vykonávaly závislou práci pro stěžovatelku, a nikoliv pro družstvo ROZMARÝN. Tedy jinými slovy, že ve skutečnosti mezi stěžovatelkou a družstvem ROZMARÝN neexistoval vztah založený smlouvou o dílo, na základě něhož zaměstnanci družstva ROZMARÝN vykonávají závislou práci pro družstvo. Zjištěné osoby prováděly balící práce pro stěžovatelku a s ohledem na uvedené to byla právě stěžovatelka, která se dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Krajský soud rovněž zdůraznil, že stěžovatelka měla již v průběhu správního řízení možnost doložit svá tvrzení ohledně vztahu mezi ní a družstvem ROZMARÝN založeného smlouvou o dílo. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku podrobně objasnil, na podkladě jakých úvah a ve správním řízení provedených důkazů dospěl k výše uvedenému závěru.

[47] Klíčové pro přezkum rozhodnutí o správním deliktu (přestupku) totiž je posoudit, zda si správní orgány opatřily takovou sadu důkazů, z níž lze po jejich řádném zhodnocení učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil, a zároveň neexistují rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění (srov. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 24/2015 - 71). V nyní posuzovaném případě krajský soud v napadeném rozsudku nezávisle vyhodnotil správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správními orgány a přesvědčivým způsobem odůvodnil, proč se ztotožnil se zjištěným skutkovým stavem a jeho hodnocením ze strany správních orgánů. Neshledal přitom jako přesvědčivá tvrzení stěžovatelky o alternativním skutkovém ději.

[48] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je to především krajský soud, který je oproti kasačnímu soudu povolán zhodnotit napadené rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se zpravidla na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79, nebo ze dne 13. 5. 2020, č. j. 6 Afs 7/2020 - 52). Nejvyšší správní soud v nyní řešené věci neshledal důvod pro zásah do hodnocení skutkových otázek, které provedl krajský soud. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dostal své povinnosti se s důkazními návrhy učiněnými stěžovatelkou v řízení o žalobě vypořádat a odůvodnil, proč k jejich provedení nepřistoupil. S jeho závěrem o nadbytečnosti stěžovatelkou navrhovaných důkazů se nyní ztotožňuje i Nejvyšší správní soud a považuje tento jeho postup za souladný se zákonem.

[49] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který dovodil, že správní orgány svým postupem nezasáhly do stěžovatelčina legitimního očekávání. Poukazuje na to, že při jiných kontrolách (konaných v době před i v době po právě posuzované kontrole ze dne 22. 2. 2016) provedených na tomtéž pracovišti byl sice zjištěn identický skutkový stav, ale závěry kontrol byly od posuzované kontroly

odlišné a správní orgány v ostatních případech neshledaly žádná pochybení stěžovatelky, pokud jde o nelegální zaměstnávání zahraničních pracovníků. Stěžovatelka také krajskému soudu vytýká nesprávnou interpretaci závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132. Podle stěžovatelky z citovaného usnesení jasně vyplývá závěr, že správní orgány by měly být při svém posuzování a výkladu norem konzistentní. Jestliže tedy několik předchozích kontrol (i kontrola následující po kontrole nyní posuzované) u stěžovatelky závadný stav ohledně nelegálního zaměstnávání neshledalo, byly závěry správních orgánů v nynější věci zřejmým vybočením z nastaveného posouzení totožného skutkového stavu. Stěžovatelka přitom nebyla varována, že by došlo k posunu ve výkladu a aplikaci právních předpisů ze strany správních orgánů ve věci nelegálního zaměstnávání.

[50] Podle § 2 odst. 4 správního řádu, *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. K výkladu tohoto ustanovení již Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 - 31 uvedl, že „*obsahuje celkem tři zásady, jimž se musí správní orgány při své činnosti řídit, a sice (i) zásadu ochrany veřejného zájmu, (ii) zásadu nestranného, rovného přístupu k dotčeným osobám a (iii) zásadu ochrany legitimního očekávání či oprávněné důvěry v postupy správních orgánů. Jednotlivé zásady nelze používat izolovaně a odhlížet od toho, že každá věc, kterou správní orgán řeší, je svým způsobem jedinečná. Na druhou stranu, lze-li mezi jednotlivými věcmi najít skutkovou i právní podobnost, není pochyb o tom, že by měly být také podobně rozhodovány – a to především v návaznosti na zásadu legitimního očekávání. Tuto zásadu, stejně jako zásadu rovnosti ovšem nelze zaměňovat s mechanickým přístupem k řešení jednotlivých případů.*“

[51] Z právě uvedeného především vyplývá, že správní orgány mají povinnost podobně rozhodovat věci, které jsou skutkově i právně podobné. Jak však již správní orgány a krajský soud v nynější věci opakovaně upozornily, skutečnosti zjištěné při kontrolách provedených jak před kontrolou nyní posuzovanou, tak po ní, tuto skutkovou obdobnost nevykazovaly. Předmětem kontrol provedených dne 23. 9. 2010 a dne 6. 2. 2014 bylo pouze dodržování pracovněprávních předpisů podle § 3 zákona o inspekci práce, nikoliv dodržování pracovněprávních předpisů podle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, a výsledkem kontroly konané dne 25. 10. 2012 bylo správní řízení vedené s družstvem ROZMARÝN a ne se stěžovatelkou. Co se týče kontroly konané dne 24. 7. 2017, žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti doplnil, že na kontrolovaném pracovišti byl zjištěn jiný faktický stav (zejména ohledně toho, kdo řídí a organizuje zjištěné osoby) i jiné smluvní vztahy (pracovněprávní namísto obchodních).

[52] Stěžovatelčina argumentace dovolávající se legitimního očekávání je přitom veskrze obecná. Stěžovatelka v ní pouze nekonkrétně namítá, že při všech kontrolách provedených na kontrolovaném pracovišti byl sice zjištěn shodný skutkový stav, ale pouze při nyní posuzované kontrole byla zjištěna pochybení v oblasti nelegálního zaměstnávání zahraničních pracovníků. Konkrétně však nebrojí proti závěrům napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto pouze v míře obecnosti odpovídající uvedené kasační námitce (neboť není oprávněn za stěžovatelku domýšlet argumenty, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017 - 20) uzavírá,

pokračování

že ve shodě s krajským soudem zásah do stěžovatelčina legitimního očekávání neshledal. Přitakává rovněž krajskému soudu v tom, že v nynějším případě bylo jednoznačně prokázáno (z podkladů, jež jsou obsahem správního spisu), že stěžovatelka se vytykaného správního deliktu dopustila, přičemž na tento závěr nemohou mít vliv odkazy na další provedené kontroly, bylo-li jejich předmětem prověřování dodržování jiných právních norem, resp. byl-li jiný zjištěný skutkový stav.

[53] Vadnou Nejvyšší správní soud neshledal ani úvahu krajského soudu (a související poukaz na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006 - 132), podle níž legitimní očekávání stěžovatelky o tomtéž postupu správních orgánů ve všech dalších případech by vždy nemohla založit ani skutečnost, že by při jiné kontrole správní orgán vycházel ze stejného skutkového stavu a přesto by dovedl, že stěžovatelka určitou právní povinnost neporušila. V citovaném usnesení totiž kasační soud vyslovil, že správní praxi zakládající legitimní očekávání lze za splnění určitých podmínek změnit. Krajský soud tedy ani v tomto směru nepochybil.

[54] Stěžovatelka nakonec v kasační stížnosti uvádí, že ač v žalobě navrhovala aplikaci správního trestu napomenutí (namísto uložené pokuty), krajský soud neshledal důvody pro aplikaci méně přísného trestu. Správními orgány uložená pokuta přitom podle stěžovatelky neodráží reálný výsledek hospodaření stěžovatelky.

[55] Uvedené stěžovatelčino tvrzení kasační soud nevyhodnotil jako kasační námitku směřující proti konkrétnímu závěru krajského soudu, neboť z něj není patrné, v čem konkrétně krajský soud pochybil. Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu z hlediska námitek uvedených v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelkou. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah jím posléze vydaného rozsudku. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, nebo rozsudky ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20 či též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20).

[56] Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud neshledal tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, ani nedovodil, že by zde byla pochybení správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci. S ohledem na to uzavírá, že kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. nebyly naplněny.

[57] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[58] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti. Kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 16. srpna 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu