



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **EMPLOY s. r. o.**, Perlová 60/14, Plzeň, zast. advokátem Mgr. Marianem Francem, Škroupova 796/10, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2019, čj. 6376/1.30/19-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 1. 2022, čj. 16 A 11/2020-75,

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 d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019 podle § 33a odst. 2 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 28. 7. 2017, za použití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, uložil žalobkyni pokutu ve výši 97 000 Kč za správní delikty podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce, které spočívaly v porušení § 309 odst. 2 písm. f) a § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Oblastní inspektorát svým rozhodnutím současně částečně zastavil řízení o některých správních deliktech podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce. Žalobkyni bylo kladeno za vinu to, že porušila povinnosti na úseku agenturního zaměstnávání.

[2] Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019 částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí oblastního inspektorátu. Změna výroků rozhodnutí spočívala ve vypuštění všech odkazů na zákon o přestupcích odkazem na příslušná ustanovení zákona č. 250/2016 Sb.,

o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, neboť se domnívá, že je nepřezkoumatelný. Stěžovatelka zdůraznila, že v žalobě odkázala na konkrétní část správního spisu, a to odvolání. Toto konkrétní podání a v něm uvedená tvrzení pak učinila součástí svých žalobních tvrzení. Krajský soud přesto nesprávně dovodil, že stěžovatelka neoznačila konkrétní bod odvolání či konkrétní argumentaci, a proto se tím nemůže zabývat. Podle názoru stěžovatelky měl krajský soud místo hledání procesního postupu, proč se žalobou nezabývat, věnovat své úsilí jádru věci. Je přece nerozhodné, zda stěžovatelka přepíše text odvolání do žaloby, anebo na odvolání odkáže. Stěžovatelka je také přesvědčena, že odkazem na konkrétní podání ve správním spise (tj. odvolání), ve kterém byla shrnuta argumentace a vysvětlen problém věci, usnadnila krajskému soudu práci, neboť ten nemusel složitě dohledávat argumenty ve správním spise a „skládat střípky myšlenek“ stěžovatelky. Stěžovatelka zdůraznila, že *„přečtením odvolání je zřejmé, co je jádrem celé věci, a není třeba vést právně-teoretickou debatu, o tom, proč se věci nelze zabývat“*.

[5] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytkla nesprávnost jeho závěrů ohledně zániku odpovědnosti za správní delikt, a to zejména v souvislosti s jeho mylným závěrem ohledně doručování písemností. Krajský soud ve své argumentaci *„přeskakuje z jedné úpravy do druhé“* a upouští od toho podstatného, a to že zahájení řízení žalovaný a krajský soud odvozuje od okamžiku, kdy se zástupce stěžovatelky dozvěděl o vydání příkazu, ten mu ale nikdy nebyl řádně doručen. Stěžovatelka je přesvědčena, že nedostatek v doručení nelze zhojit tím, že se adresát o zásadním aktu dozvěděl jinak.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný souhlasil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Z hlediska obsahu žaloby NSS konstatuje, že stěžovatelka v žalobě vymezila žalobní body převážně jen stručně a v obecné rovině. Především totiž jen povšechně odkázala na text odvolání, aniž by blíže např. specifikovala konkrétní odvolací argumentaci. Krajský soud dovodil, že tento způsob vymezení žalobních bodů (důvodů) není přijatelný, a s námitkami v odvolání se nevypořádal. Podle stěžovatelky přístup krajského soudu není správný.

pokračování

[10] S postupem krajského soudu NSS souhlasí. Zdejší soud v žádném případě nevnímá přístup krajského soudu jako „*plýtvání času*“ na vysvětlení, proč se s odvolacími námitkami nemůže vypořádávat. Krajský soud totiž pouze respektoval principy správního soudnictví (jak bude dále blíže vysvětleno) a správně stěžovatelce vysvětlil, které její „námitky“ nesplňují náležitosti řádných žalobních bodů a proč. S odůvodněním rozsudku krajského soudu se NSS v tomto směru ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na body 16 až 21 napadeného rozsudku.

[11] Krajský soud v této souvislosti přílehavě odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 8 As 53/2008-86, podle kterého obecně platí, že řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení. Jedná se o řízení zcela oddělené, proto nelze při formulaci žalobních bodů pouze odkazovat na písemnosti ve správním řízení. Odkaz na skutkovou či právní argumentaci lze přijmout jako součást žalobních důvodů pouze za výjimečných podmínek. Jednou z nich nevyhnutelně je, aby byl v textu žaloby učiněný odkaz zcela konkrétní a směřoval na jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, tj. na konkrétní bod v odvolání (viz bod 17 napadeného rozsudku). K tomu lze dodat, že žalobní bod je možné uplatnit i přesným (nezaměnitelným) odkazem na konkrétní argumentaci uplatněnou v řízení před správními orgány, pokud nevyžaduje další konkretizace či modifikace, které reflektují skutečnost, že žalobou se napadá rozhodnutí správního orgánu, které se s touto odkazovanou argumentací vypořádalo (resp. mělo vypořádat). Za těchto podmínek není nutné zahrnout odkazovanou pasáž do textu žaloby (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79).

[12] Správní žalobou musí žalobce tedy primárně napadat nedostatky rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Žaloba má obsahovat polemiku se závěry rozhodnutí, kterým se rozhoduje o odvolání. Odvoláním je napadáno naopak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a proto nelze jen paušálně v žalobě odkázat na samotný text odvolání. Obdobně v řízení o kasační stížnosti, jako mimořádném opravném prostředku proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, nelze v kasační stížnosti převzít pouze argumentaci, která je obsažena v žalobě. Taková kasační stížnost je nepřípustná, neboť nereaguje na závěry krajského soudu (např. viz usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 8 a 12, či ze dne 25. 11. 2020, čj. 9 Afs 85/2019-34).

[13] Stěžovatelka v žalobě sice uvedla žalobní body - tvrzení, na kterých setrvává, ale dále jen převážně pouze paušálně odkázala na text odvolání, aniž by vedla jakoukoli konkrétní polemiku se závěry žalovaného rozhodnutí. Tímto způsobem však nedostatečně vymezila žalobní důvody, a proto krajský soud postupoval správně, pokud se spornými žalobními body blíže nezabýval (to s ohledem na jejich nedostatečnost ani dost dobře nemohl). S projednatelnými žalobními body (resp. žalobní argumentací), zejména otázkou možného zániku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikty (ale také s námitkami vadného doručení příkazu oblastního inspektorátu, upření práva na veřejné projednání věci, neprovedení stěžovatelkou navrhovaných důkazů atd.), se pak krajský soud řádně vypořádal.

[14] Další kasační námitka se týkala zániku odpovědnosti za správní delikt. Stěžovatelka se podle obsahu správního spisu domnívá, že podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce zanikla její odpovědnost za správní delikty spáchané v období od 1. 9. 2015 do 31. 12. 2015. To dovozuje zejména z toho, že podle jejího názoru nebylo správní řízení vůbec zahájeno, protože příkaz oblastního inspektorátu nebyl doručen jejímu zmocněnci.

[15] Krajský soud však dospěl k závěru, že ani podle úpravy § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ani podle úpravy zákona o odpovědnosti za přestupky odpovědnost stěžovatelky za dané správní delikty nezanikla dříve, než rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci. Krajský soud konstatoval, že příkaz, kterým bylo zahájeno správní řízení, byl nesprávně doručován přímo stěžovateli. Na straně druhé se ale vzápětí dostal do dispozice jejího tehdejšího zmocněnce, a to dokonce tak, že ten proti němu dokázal podat odpor ve stanovené osmidenní lhůtě ode dne následujícího po jeho doručení přímo stěžovateli. Tento nedostatek v doručování tak byl tímto postupem zhojen. Příkaz je proto ve vztahu ke stěžovateli třeba považovat za doručovaný a nelze uvažovat o tom, že by neměl účinky předvídané zákonem včetně zahájení správního řízení. Krajský soud uzavřel, že správní řízení bylo zahájeno, čímž se přerušila promlčecí doba.

[16] V kasační stížnosti stěžovatelka v podstatě namítá pouze to, že nelze vycházet z materiálního způsobu doručení. Názor stěžovatelky však není správný. Podle judikatury NSS je třeba vycházet z materiálního pojetí právního institutu doručování, jímž je v souladu s jeho smyslem především seznámení účastníků řízení s doručovanou písemností (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010-95, a ze dne 24. 9. 2020, čj. 7 As 85/2019-27). NSS si ve správním spise ověřil skutečnosti ohledně doručování, které v napadeném rozsudku uvedl krajský soud. Oblastní inspektorát skutečně nesprávně doručoval příkaz přímo stěžovateli. Její zmocněnec ale včas podal odpor proti příkazu. Z toho plyne, že z materiálního hlediska se zástupce stěžovatelky seznámil s doručovanou písemností, přestože písemnost byla nesprávně doručena přímo stěžovateli. S ohledem na uvedené není ani tato kasační námitka důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[18] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 27. března 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu