



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: **GREENSTAR STAV s.r.o.**, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, zast. Mgr. Martinem Hofmanem, advokátem, se sídlem Solná 447/27, Opava, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2020, č. j. 722/1.30/20-7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2021, č. j. 25 Ad 12/2020-34,

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 Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 18. 11. 2019, č. j. 15091/10.30/19-11, (dále jen „rozhodnutí o přestupku“) uznal žalobkyni vinnou za spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustila tím, že zprostředkovávala zaměstnání bez povolení způsobem uvedeným v § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, tedy bez povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání. Za uvedený přestupek správní orgán prvního stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 60.000 Kč a povinnost zaplatit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) částečně změnil výrok II. a III. rozhodnutí o přestupku a ve zbytku odvolání zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Předmětné změny se týkaly toliko prodloužení lhůt pro uhrazení pokuty a náhrady nákladů řízení ze 30 dnů od právní moci rozhodnutí na 60 dnů.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud se předně zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Shledal, že napadené rozhodnutí obsahuje uvedení ustanovení, jejichž porušení je žalobkyni kladeno za vinu, a také odkaz na hodnocení důkazů správním orgánem prvního stupně. Přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl i poznatky o skutečnostech zjištěných v řízení, z jeho rozhodnutí nelze určit, které z těchto skutečností byly podkladem pro jeho vydání.

[5] Krajský soud v napadeném rozhodnutí postrádal rovněž úvahy žalovaného o hodnocení učiněných zjištění ve vztahu k použité právní úpravě, stejně jako samotné úvahy ve vztahu k výkladu použitých právních předpisů, konkrétně výklad toho, co se dle správních orgánů rozumí zprostředkováním zaměstnání a zda musí jít o činnost bezprostřední (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2003, č. j. 5 A 156/2001-30) a adresnou [s ohledem na § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti]. V napadeném rozhodnutí nebylo podle krajského soudu uvedeno ani to, jak se měla žalobkyně vytýkaného jednání (zprostředkování zaměstnání) vůbec dopustit, když dle spisového materiálu jednala pouze s jednatelem společnosti Incotexs Stavby s.r.o. (dále jen „Incotexs“), a nikoliv se samotnými cizinci. Z napadeného rozhodnutí dále podle krajského soudu není zřejmé, na základě čeho správní orgány usoudily, že tito cizinci byli uchazeči o práci a nikoliv zaměstnanci společnosti Incotexs či osobami samostatně výdělečně činnými. Není z něj zřejmé ani to, jak skutečnost, že práci cizincům zadával stavbyvedoucí společnosti POZEMSTAV Prostějov, a.s. (dále jen „Pozemstav“), vypovídá o spáchání přestupku žalobkyní, či jak správní orgány vysvětlují, že žalobkyně s výjimkou svého jednatele nemá žádné zaměstnance.

[6] Krajský soud poukázal na to, že také správní orgán prvního stupně se v rozhodnutí o přestupku omezil pouze na shrnutí provedených důkazů a bezprostřední konstatování o spáchání přestupku, aniž by blíže rozvedl, na základě jakých úvah tento závěr přijal. Krajský soud tak dospěl k závěru, že ani ve svém souhrnu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů neobsahují dostatečné důvody rozhodnutí. Závěr o tom, že žalobkyně spáchala vytýkaný přestupek, tudíž považoval krajský soud za nepřezkoumatelný.

[7] Dále se krajský soud zabýval námitkou nedostatečně zjištěného stavu věci a usoudil, že zejména otázkou toho, zda byli cizinci, jejichž zaměstnání měla žalobkyně zprostředkovat (R. S., V. M., Y. K.), zaměstnanci společnosti Incotexs, se správní orgány vůbec nezabývaly, přestože se dle soudu jednalo o otázku, jejíž zodpovězení bylo v dané věci nezbytné.

III.

pokračování

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

[9] Stěžovatel má předně za to, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nemá oporu v podkladech rozhodnutí krajského soudu a je vnitřně rozporný. Podle stěžovatele napadené rozhodnutí i rozhodnutí o přestupku, které tvoří jeden celek, obsahovala řádné odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, jakožto i úvahy, kterými se správní orgány při posouzení věci řídily, a obsahovala i informace o tom, jak správní orgány vypořádaly námitky žalobkyně. V tomto směru odkazuje zejména na strany 5 a 6 napadeného rozhodnutí a strany 5 až 8 rozhodnutí o přestupku. Podle stěžovatele tedy krajský soud nevzal v úvahu vše, co bylo ke spáchanému přestupku uvedeno v těchto správních rozhodnutích, a to včetně toho, co správní orgány do rozhodnutí vtělily implicitně. Stěžovatel trvá na tom, že se žalobkyně dopouštěla jednání, které spočívalo v zastírání reálně existujících právních vztahů právními vztahy odlišnými a za takové situace bylo podstatné posoudit, zda jednání žalobkyně směřovalo ke zprostředkování nabídky a poptávky po pracovní síle. Stěžovatel má za to, že přesvědčivým způsobem popsal, jak došlo k naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku, tedy že žalobkyně vyhledala zaměstnání pro uvedené cizince na staveništi společnosti Pozemstav, přičemž toto své jednání zastírala uzavřenými obchodními smlouvami, neboť jej vykonávala bez povolení ke zprostředkovávání zaměstnání.

[10] Jde-li o výtky krajského soudu stran absence výkladu pojmu zprostředkování zaměstnání a zjišťování prvků bezprostřednosti a adresnosti, má stěžovatel za to, že jimi krajský soud míří již k samotné polemice o právních závěrech správních orgánů, nikoli k tomu, že by příslušné závěry chyběly. Tím krajský soud zakládá vnitřní rozpornost napadeného rozsudku, neboť taková polemika vyvrací závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nadto krajský soud předmětné výtky formuloval bez náležitého zdůvodnění a nevysvětlil, proč je dle jeho názoru na věc přílehlavý odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, jde-li o prvek bezprostřednosti, a § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti v souvislosti s adresností zprostředkování zaměstnání.

[11] V souvislosti se závěrem o nedostatečně zjištěném stavu věci krajský soud podle stěžovatele pominul, že v napadeném rozhodnutí bylo uvedeno, že cizinci při kontrole správního orgánu prvního stupně sdělili, že pracovali pro společnost Pozemstav, od níž rovněž přijímali pokyny k výkonu práce. Požadavek krajského soudu na zjištění stavu věci tak považuje stěžovatel za nepřipadný a důležitost, kterou krajský soud této otázce přikládá, podle stěžovatele nekoresponduje se zjištěným skutkovým stavem. Nadto i zde se podle stěžovatele jedná o polemiku s právními názory správních orgánů, tudíž je vyvrácen závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[12] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by některé ze zjištěných informací zamlčel (což mu krajský soud vytýkal ve vztahu ke zjištěním stran osob, které vyplácely cizincům mzdu – poznámka soudu). Uvedené stěžovatel toliko nepovažoval za stěžejní pro rozhodnutí ve věci s ohledem na skutečnost, že bylo nepochybně zjištěno, že cizincům udělovala pokyny a přidělovala práci společnost Pozemstav. Za nepodstatné proto považuje stěžovatel i to,

kdo cizincům vyplácel odměnu za práci (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27). Stěžovatel tudíž má skutkový stav za dostatečně zjištěný. Nesouhlasí s postupem krajského soudu, který pouze uvedl, v čem spatřuje zjištěný skutkový stav za nedostatečný, avšak již nedoplnil, o jaká zjištění je podle jeho názoru třeba tento skutkový stav doplnit.

[13] Závěrem stěžovatel vznáší námitku místní nepříslušnosti krajského soudu. Poukazuje na § 7 odst. 3 s. ř. s., podle kterého je ve věcech zaměstnanosti příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel sídlo, přičemž současně odkazuje na sídlo žalobkyně zapsané v obchodním rejstříku (Rybná 716/24, Praha – poznámka soudu).

IV.

[14] Žalobkyně svého práv vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V.

[15] 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.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] S ohledem na kasačními námitkami vymezený předmět sporu se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou místní nepříslušnosti krajského soudu.

[18] *Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*

[19] *Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.*

[20] *Podle § 7 odst. 6 věty první s. ř. s., není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému.*

[21] S účinností od 26. 11. 2012 byly do citovaného § 7 odst. 3 s. ř. s., který u vybraných agend stanovuje odlišné pravidlo pro určení místní příslušnosti (na rozdíl od obecného pravidla zakotveného v § 7 odst. 2 s. ř. s.), zařazeny mimo jiné i věci zaměstnanosti. Mezi ně patří též rozhodování o otázkách upravených zákonem o zaměstnanosti, tedy i o přestupcích v oblasti zaměstnanosti. Stěžovateli tak lze přisvědčit, že v projednávané věci podala žalobkyně žalobu u místně nepříslušného Krajského soudu v Ostravě, neboť

pokračování

její sídlo v době podání žaloby bylo na adrese Rybná 716/24, Praha. V souladu s citovaným § 7 odst. 3 s. ř. s. byl tedy k jejímu projednávání místně příslušný Městský soud v Praze.

[22] Z obsahu spisu vedeného krajským soudem i z napadeného rozsudku vyplývá, že ve věci bylo rozhodnuto postupem podle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání; žádný z účastníků s tímto postupem nevyjádřil nesouhlas. Stěžovatel přitom v řízení o žalobě námitku místní nepřislusnosti krajského soudu nevznesl, naopak krajskému soudu výslovně navrhl, aby žalobu zamítl, tedy aby ji věcně posoudil.

[23] V souvislosti s uvedeným Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018-75, publ. pod č. 3821/2019 Sb. NSS, podle něhož *„[k]rajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslusnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslusnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislusný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby. Později může krajský soud místní příslusnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu.“* (důraz přidán soudem)

[24] Nejvyšší správní soud doplňuje, že při zkoumání místní příslusnosti platí, že *„[n]ení-li nedostatek místní příslusnosti odhalen, ať již soudem samotným či k námitce účastníka řízení, a není-li věc postoupena k vyřízení soudu místně příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.), je pro další řízení případný nedostatek místní příslusnosti již zhojen. Má se tedy za to, že rozhoduje soud místně příslušný, ačkoli tomu tak není.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 8 Azs 118/2006-81).

[25] Z právě uvedeného pro účely nynější věci vyplývá, že rozhodl-li krajský soud bez jednání, ke zhojení případného nedostatku místní příslusnosti došlo vydáním napadeného rozsudku. Stěžovatel, který v řízení o žalobě námitku místní nepřislusnosti krajského soudu nevznesl, ji již v řízení o kasační stížnosti nemůže úspěšně uplatnit, neboť případný nedostatek místní příslusnosti byl vydáním napadeného rozsudku zhojen.

[26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jedná se totiž o vadu tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal. Pokud by totiž uvedený nedostatek napadený rozsudek vykazoval, bylo by to zjevně překážkou jeho přezkumu z dalších v kasační stížnosti uplatněných důvodů.

[27] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména 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. 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).

[28] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost pak lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností, jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné nebo jejich odůvodnění je vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a řada dalších).

[29] Těmto judikaturou Nejvyššího správního soudu vytčeným požadavkům napadený rozsudek dostál. Z jeho odůvodnění je patrné, jaké skutečnosti vzal krajský soud za rozhodné a jaké důvody jej vedly k jím vyslovenému závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Uvedené ostatně dosvědčuje skutečnost, že stěžovatel napadenému rozsudku porozuměl a vede se závěry krajského soudu věcnou polemiku stran jejich správnosti a zákonnosti. Krajský soud srozumitelně vyložil, z jakých důvodů považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a jaké nedostatky shledal v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[30] Námitky stěžovatele, že snad krajský soud nevysvětlil, proč považuje za přílehlavý odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 156/2001-30, jsou plané, neboť z napadeného rozsudku jednoznačně vyplývá, že krajský soud na daný rozsudek odkazoval v souvislosti s požadavkem na posouzení bezprostřednosti tvrzeného zprostředkovávání zaměstnání žalobkyní.

[31] Nedůvodná je i stížnostní námitka, podle níž krajský soud v napadeném rozsudku v souvislosti s vadou nedostatečně zjištěného skutkového stavu uvedl pouze to, v čem spatřuje zjištěný skutkový stav za nedostatečný, ale opomněl uvést, co je dle jeho názoru třeba doplnit. Nejvyšší správní soud naopak shledává, že krajský soud zcela jednoznačně uvedl, že zejména zodpovězení otázky, zda byli cizinci zaměstnanci společnosti Incotexs, považuje v projednávané věci za nezbytné pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, a uvedl důvody tohoto svého závěru (srov. odstavec 14. napadeného rozsudku). Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že je odůvodnění napadeného rozsudku v tomto směru nedostatečné.

[32] Stěžovatel dále spatřuje vnitřní rozpornost napadeného rozsudku v tom, že přesto, že napadené rozhodnutí považoval krajský soud za nepřezkoumatelné, vytýká stěžovateli, že v něm nevyložil pojen zprostředkování zaměstnání a nevysvětlil prvek bezprostřednosti a adresnosti. Tím však polemizuje s právními závěry stěžovatele, a nemůže se tak ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, jednat o nepřezkoumatelnost. Obdobně je podle stěžovatele napadený rozsudek vnitřně rozporný i v tom, že mu v něm krajský soud vytýkal, že se v rámci zjištění skutkového stavu nevěnoval otázce, zda cizinci, o jejichž zaměstnávání mělo jít, byli zaměstnanci společnosti

pokračování

Incotaxs. I v tomto směru tedy podle stěžovatele v podstatě polemizoval s jeho právními závěry, jelikož ten v napadeném rozhodnutí uvedl, že cizinci fakticky pracovali u společnosti Pozemstav, která jim udílela pokyny.

[33] V těchto úvahách se však stěžovatel mylí. Uvedené výtky krajského soudu směřované k odůvodnění napadeného rozhodnutí, nepředstavují žádnou polemiku s právními závěry vyslovenými v napadeném rozhodnutí, nýbrž v nich krajský soud stěžovateli vysvětlil, které skutečnosti při posouzení věci nezohlednil či opomněl vypořádat, ač jsou pro posouzení tvrzeného protiprávního jednání vytýkaného žalobkyni významné, resp. jaké další skutečnosti, které mohou závěr o její odpovědnosti za přestupek ovlivnit, stěžovatel v řízení nezjišťoval. Tedy poukazoval na chybějící náležitosti řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ostatně jediným věcným závěrem správních orgánů bylo konstatování o spáchání daného přestupku žalobkyní. K této otázce se však krajský soud nijak nevyjadřoval a ani nepolemizoval s jeho správností, nýbrž hodnotil toliko zdůvodnění tohoto závěru a jeho přezkoumatelnost. Ničeho na uvedeném nemění ani skutečnost, že krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 156/2001-30, který se zabývá znakem bezprostřednosti zprostředkování zaměstnání, a také na § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti v souvislosti se znakem adresnosti vytýkaného jednání. Jelikož úvahy o těchto otázkách v napadeném rozhodnutí ani v rozhodnutí o přestupku obsaženy nebyly, je zřejmé, že krajský soud se správními orgány ani věcně polemizovat nemohl. Lze uzavřít, že napadený rozsudek namítanou vnitřní rozporností netrpí.

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný, netrpí nedostatkem důvodu a není nesrozumitelný. Krajský soud se nedopustil ani žádné vady řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[35] Nejvyšší správní soud se tudíž mohl věnovat zbylým kasačním námitkám podřaditelným pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jimi stěžovatel brojí zejména proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Ani v tomto však Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli za pravdu, neboť zastává totožný názor, jaký zaujal krajský soud v napadeném rozsudku.

[36] Po seznámení se s obsahem správního spisu Nejvyšší správní soud připouští, že správní orgán prvního stupně jako podklad pro rozhodnutí obstaral celou řadu podkladů, které pak správní orgány obou stupňů vypisovaly v obou správních rozhodnutích. Současně je však třeba jedním dechem dodat, že po onom popisném souhrnu všech zjištěných poznatků správní orgány zcela opomněly přistoupit k jejich hodnocení. V rozhodnutích správních orgánů obou stupňů absentuje výklad toho, co ze shromážděných podkladů a důkazů vyvodily, tedy k jakým skutkovým závěrům dospěly a co konkrétně tyto důkazy prokazují v souvislosti s naplněním znaků žalobkyni vytýkané skutkové podstaty daného přestupku. Krajský soud zcela správně shledal, že obě správní rozhodnutí v tomto ohledu postrádají jakékoliv vlastní úvahy správních orgánů, které bezprostředně po velmi popisném shrnutí veškerých podkladů bez dalšího vynesly i shrnující závěr o spáchání přestupku žalobkyní.

[37] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje konkrétně na strany 5 až 8 rozhodnutí o přestupku a na strany 5 a 6 napadeného rozhodnutí, neboť má za to, že právě zde byly uvedeny důvody, pro které byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání předmětného přestupku, jakož i úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a vypořádání námitek žalobkyně. S uvedeným se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje, jak dále vyloží.

[38] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že správní řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku (zde rozhodnutí stěžovatele o odvolání) představuje jeden celek. Tedy řízení před správním orgánem prvního stupně i případné odvolací řízení je třeba pojímat ve svém komplexu. Odvolací (či rozkladový) orgán může nahradit část odůvodnění správního orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškobrtnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2.2020, č. j. 10 As 384/2019-37, odst. 11). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán prvního stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu. Je tedy třeba, jak ostatně správně připomněl již krajský soud v napadeném rozsudku, v projednávané věci brát v úvahu nejenom samotné napadené rozhodnutí, ale pomíjet nelze ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se kterým napadené rozhodnutí v souladu s uvedenou zásadou tvoří jeden celek.

[39] S ohledem na právě uvedené se Nejvyšší správní soud nejprve zaměřil na stěžovatelem odkazované pasáže rozhodnutí o přestupku. Odůvodnění obsahující konkrétní důvody přijatého závěru o spáchání přestupku žalobkyní či úvahy, kterými se správní orgán prvního stupně řídil při hodnocení podkladů, v nich však nenašel. Správní orgán prvního stupně na odkazovaných stranách ve vší obecnosti poukázal na význam § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti, následně doslovně zopakoval výrok I. rozhodnutí a (v rozhodnutí již dříve na jiném místě uvedené) odstavce obsahující popis zjištění vyplývajících z obstaraných důkazů. V následující části obsahuje rozhodnutí o přestupku shrnující odstavce, v němž správní orgán prvního stupně jinými slovy opakuje zjištěné skutečnosti, aniž je však jakkoliv hodnotí, aniž uvádí, co z těchto zjištění pro účely posouzení věci vyplývá a nedává je vůbec do souvislosti se skutkovou podstatou daného přestupku, o který se zde jedná. Na uvedený odstavce navazuje prosté shrnutí, podle něž *„[p]osouzením provedených důkazů jednotlivě i ve vzájemných souvislostech dospěl správní orgán k závěru, že obviněný se projednávaného přestupku dopustil.“* Jak již shora uvedeno, žádné posouzení provedených důkazů jednotlivě a ve vzájemných souvislostech však v části rozhodnutí o přestupku předcházející citované větě neobsahuje. Na straně 7 správní orgán prvního stupně opět rekapituluje, byť jinými slovy, zjištěné poznatky, ke kterým však nepřidává žádnou vlastní úvahu stran jejich hodnocení, jejich významu a roli, kterou hrají pro přijetí závěru o spáchání přestupku. I po tomto shrnutí bez dalšího následuje konstatování o spáchání přestupku. V další části rozhodnutí o přestupku následují obecné odstavce pojednávající o institutu zprostředkovávání práce. Přestože jejich součástí jsou i některá obecná východiska, která by mohla být podstatná pro hodnocení v řízení

pokračování

posuzovaného jednání coby zprostředkovávání práce, ta nejsou vůbec uvedena do kontextu projednávaného případu.

[40] Jde-li o odkazované strany 5 a 6 napadeného rozhodnutí, které podle stěžovatele obsahují závěry odůvodňující jeho výrok, pak takový obsah tyto pasáže nemají, a tudíž z nich nelze dovodit, že krajský soud pochybil ve svém závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[41] Stěžovatel v uvedených částech svého rozhodnutí uvádí, že se ztotožňuje se správním orgánem prvního stupně a odkazuje na jím provedené hodnocení důkazů a „zevrubné vyjádření“. To však, jak plyne se shora uvedeného, v rozhodnutí o přestupku obsaženo není. Již proto nelze považovat ani napadené rozhodnutí za přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud sice připouští, že ve dvou odstavcích na stranách 5 a 6 napadeného rozhodnutí se stěžovatel na rozdíl od správního orgánu prvního stupně samostatně věnuje i některým konkrétním skutkovým zjištěním vyplývajícím z provedených důkazů (ohledně vztahu žalobkyně a společnosti Incotexs a mezi nimi uzavřené smlouvy o dílo; o sdělení cizinců o tom, že jim zadávala práci společnost Pozemstav, pro kterou pracovali; že zaměstnanec společnosti Pozemstav s požadavkem na určitý počet lidí na staveništi kontaktoval žalobkyni, která nechávala na staveništi formulář pro evidenci docházky; že žalobkyně neměla zaměstnance kromě jednatele). Tyto však nakonec nedává do souvislosti s konkrétní žalobkyni vytýkanou skutkovou podstatou daného přestupku, tedy neprovádí vlastní právní posouzení věci s výjimkou toho, že uvedenou pasáž napadeného rozhodnutí označuje nadpisem „*K přestupku dle ust. § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti*“. Zmíněné dva odstavce napadeného rozhodnutí stěžovatel shrnuje tak, že „*nelze tedy než konstatovat, že obviněný fakticky vyhledal zaměstnání ve výroku I. napadeného rozhodnutí jmenovaným cizincům, kdy k tomuto neměl povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání, přičemž uzavřenými obchodními smlouvami toliko toto své faktické jednání zastíral.*“ Takové posouzení vak Nejvyšší správní soud považuje za zkratovité a nedostatečné.

[42] Jednotlivými znaky dané skutkové podstaty se stěžovatel nezabývá (s výjimkou stručného pojednání o společenské škodlivosti vytýkaného jednání v další části napadeného rozhodnutí), i v tomto rozhodnutí tak chybí jakékoliv závěry ve vztahu k jednání, jímž mělo ze strany žalobkyně k naplnění uvedené skutkové podstaty přestupku vlastně dojít. Nelze pominout, že se zde (právě v souvislosti s tvrzeným zprostředkováním práce žalobkyní) stěžovatel uchýlil také k nepodloženému závěru o tom, že zástupce společnosti Incotexs nebyl fyzicky přítomen na stavbě, který nemá podle Nejvyššího správního soudu oporu ve spisovém materiálu, neboť na nepřítomnost zástupce uvedené společnosti na stavbě nelze usuzovat pouze z toho, co cizinci neuvedli při jejich vytěžení v rámci kontroly společnosti Incotexs dne 2. 8. 2018 na místě stavby do záznamů s povinnou osobou. Zde odpovídali na univerzálně předepsané otázky v předepsaném formuláři, a to zejména za situace, kdy skutečnost, zda se osoby zastupující společnost Incotexs na stavbě vyskytovaly, jim položena nebyla (nehledě na skutečnost, že z uvedených záznamů plyne, že se jednalo o občany Ukrajiny, aniž je ze záznamů zřejmé, zda formuláři a otázkám v jazyce českém rozuměli, či zda měli při vyhotovování záznamu tlumočnicka).

[43] Z toho, co bylo právě uvedeno, podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ani stěžovatelem odkazované pasáže napadeného rozhodnutí nejsou sto zvrátit závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, k němuž správně krajský soud dospěl. Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že je vyloučené, aby v rozhodnutí, jímž je rozhodováno o přestupku a je ukládán správní trest, mohly pro věc podstatné skutečnosti či závěry správní orgány činit implicitně, jak taktéž stěžovatel v kasační stížnosti uvádí v reakci na napadený rozsudek. Takové odůvodnění rozhodnutí, obsahující jakékoliv „implicitní“ úvahy, vydané v oblasti správního trestání, nelze za přezkoumatelné považovat. Pro stručnost lze na tomto místě odkázat na judikaturu, již se ohledně nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí v napadeném rozsudku dovolal krajský soud (viz odst. 9. napadeného rozsudku).

[44] Stěžovatel se dále v kasační stížnosti vymezuje i proti závěru krajského soudu, podle nějž skutečnost o tom, kdo cizincům vyplácel odměnu za vykonanou práci, ve svých rozhodnutích „zamlčel“ a v tomto kontextu upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27, v němž tento soud mimo jiné vyslovil, že *„[p]osuzování, zda byly naplněny jednotlivé znaky, by přitom neměl sklouznout k ryze formálnímu „škatulkování“, ale mělo by se vycházet z materiálního posouzení vykonávané činnosti a charakteru soukromoprávního vztahu (...)“* Podle Nejvyššího správního soudu však závěry, k nimž krajský soud dospěl v napadeném rozsudku, nejsou s uvedeným rozsudkem v rozporu. Vyplývá z něj nezbytnost materiálního posouzení v řízení zjištěných a pro věc relevantních skutečností a shromážděných podkladů a důkazů nejen jejich popisem; a právě to v nynějším případě chybělo a způsobilo vadu nepřezkoumatelnosti (nejen) napadeného rozhodnutí. Poukazuje-li stěžovatel na uvedený rozsudek i to, že z něj vyplývá, že není třeba s jistotou postavit na jisto, že pracovníci, kteří prováděli pro stěžovatele práce prostřednictvím určité společnosti, pobírali odměnu přímo od stěžovatele, pak je třeba zdůraznit, že je Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku vyslovil na půdorysu případu, v němž byl obviněný shledán vinným z umožnění výkonu nelegální práce. O takový případ zde nejde, neboť žalobkyni je vytýkáno zprostředkování zaměstnání bez příslušného povolení. Pro uvedené nejsou veškeré závěry vyslovené v uvedeném rozsudku bez dalšího přenositelné na nyní projednávanou věc.

[45] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Neobsahuje důvody výroku ani úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu na věc aplikovaných právních norem.

[46] Zbývá dodat, že se Nejvyšší správní soud s napadeným rozsudkem ztotožňuje i v otázce nedostatečně zjištěného skutkového stavu, který ostatně úzce souvisí s chybějícím hodnocením důkazů ze strany správních orgánů. Přestože tedy správní orgány shromáždily množství podkladů a provedly také dokazování, s ohledem na skutečnost, že následně neuvedly žádné úvahy o jejich hodnocení, omezily se na výčet zjištění z jednotlivých důkazů či podkladů, aniž je hodnotily nejen jednotlivě, ale i ve vzájemné souvislosti a aniž z nich vyvodily konkrétní skutkové závěry a posléze rovnou konstatovaly závěr o spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti žalobkyni, jeví se skutkový stav z logiky věci jako nedostatečně zjištěný. Otázkou zůstává, zda správní orgány obstaraly pro posouzení věci potřebná zjištění

pokračování

a toliko nebyly s to závěry z nich plynoucí, včetně právního posouzení, přezkoumatelně vyjádřit v odůvodnění svých rozhodnutí, či zda pro věc relevantní a podstatné důkazy vedoucí k řádně zjištěnému stavu věci v souladu s § 3 správního řádu zcela chybí a správní orgány se tomuto faktu vyhýbají tím, že vynechávají hodnocení důkazů a jakékoli navazující úvahy ohledně naplnění znaků skutkové podstaty daného přestupku.

[47] Nejvyšší správní soud připomíná, že žalovaná byla uznána vinnou z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že zprostředkovala zaměstnání bez povolení způsobem uvedeným v § 14 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Podle něj se zprostředkováním zaměstnání rozumí *vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly*, čímž porušila § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona.

[48] Správní orgány však podle obsahu správního spisu nezjistily žádný kontakt mezi žalobkyní a cizinci (fyzickými osobami), kterým měla být zprostředkována práce, kontakt byl potvrzen pouze mezi jednatelem žalobkyně a společností Incotexs. Stejně tak správní orgány nezjišťovaly provázanost jednotlivých subjektů, které v řízení vystupovaly (zejména žalobkyně a společnosti Incotexs a Pozemstav) v souvislosti se zaměstnáváním uvedených cizinců, a naopak ponechaly bez zmínky rozpor mezi skutečnostmi vyplývajícími z důkazů a výpověďmi samotných cizinců stran toho, kdo je jejich zaměstnavatelem, na který poukázal již krajský soud. I Nejvyšší správní soud tyto informace považuje za podstatné pro přijetí konečného závěru o postavení jednotlivých subjektů a jejich vztahu k předmětným cizincům (jimž měla být práce zprostředkována), jakož i pro samotný závěr o tom, že došlo ke spáchání přestupku žalobkyní spočívajícím ve zprostředkování zaměstnání, jak je definováno ve výše citovaném § 14 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

[49] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že ani kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

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

[51] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a měla by proto právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož žalobkyně v řízení o kasační stížnosti náhradu nákladů řízení neuplatnila a podle obsahu soudního spisu jí žádné náklady nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, 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 27. dubna 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu