



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **LUX PARTNER s.r.o.**, IČO 05744521, sídlem Olomoucká 260/12, Brno, zastoupená Mgr. Jaroslavem Zemanem, advokátem, sídlem Lazaretní 925/9, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, sídlem Kolářská 451/13, Opava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. července 2022 č. j. 1777/1.30/22-3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2023 č. j. 55 Ad 3/2022-45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2023 č. j. 55 Ad 3/2022-45 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) uznal žalobkyni vinnou z přestupku výkonu nelegální práce podle § 104 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Přestupku se dopustila tím, že umožnila cizincům ukrajinské státní příslušnosti výkon zaměstnání v rozporu s místem výkonu práce, a dále tím, že umožnila cizincům výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutí oblastního inspektorátu zčásti zrušil (výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání), ve zbylé části rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil (výkon zaměstnání v rozporu s místem výkonu práce).

[2] Přestupek výkonu zaměstnání v rozporu s místem výkonu práce spočíval v tom, že žalobkyně pravidelně vysílala cizince na pracovní cesty na pracoviště, kde neměla provozovnu, čímž docházelo k obcházení místa výkonu práce uvedeného v povolení k zaměstnání. Žalobkyně s tímto hodnocením nesouhlasila a v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí oblastního inspektorátu argumentovala, že totožné schéma zaměstnávání cizinců (jejich vysílání na pracovní cesty na jiné pracoviště) již dříve posuzoval oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj a neshledal v něm nedostatky. Odkázala přitom konkrétně na protokol oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj ze dne 25. září 2019 č. j. 15979/4.71/19-10 (dále jen „protokol o kontrole“). Namítala porušení principu právní jistoty, neboť oblastní inspektorát dospěl k jinému závěru než dříve ve skutkově a právně obdobné věci oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj a tento odchylný závěr nijak nezduvodnil. V následné žalobě pak žalobkyně vznesla námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť ten se námitkou porušení principu právní jistoty nezabýval a toliko uvedl, že „správní orgány postupují v každém případě dle konkrétních okolností a zjištěného stavu věci“.

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného a rozsudkem uvedeným v návěti je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že bylo povinností žalovaného vypořádat se přesvědčivě s obsahem a smyslem argumentace žalobkyně, což se však v daném případě nestalo. Odmítnutí její námitky pouze s odůvodněním, že „správní orgány postupují v každém případě dle konkrétních okolností a zjištěného stavu věci“, nelze v tomto případě považovat za dostatečné. Žalobkyně tvrdila, že konkrétně v jejím případě posoudil totožnou situaci jiný oblastní inspektorát odlišně, přičemž poukázala na konkrétní spisovou značku a protokol o kontrole. Za této situace žalovaný nemohl námitku žalobkyně vypořádat obecnou formulací a měl minimálně popsat, v čem se skutkové a právní okolnosti v nyní řešeném případě liší (a za tím účelem si případně obstarat od žalobkyně nebo oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj příslušnou dokumentaci), a proč v daném případě došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku. Pokud to neučinil, zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[4] Další námitky žalobkyně směřující do nepřezkoumatelnosti a nesprávného posouzení povahy pracovní cesty (naplnění skutkové podstaty přestupku) však krajský soud shledal nedůvodnými a po podrobné analýze právní úpravy, judikatury i zjištěného skutkového stavu se ztotožnil s právním hodnocením žalovaného. Uzavřel, že nemá pochyb o naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel uvedl, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí spolu tvoří jeden celek a že požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí nelze chápat jako nárok odvolatele na explicitní reakci na každou odvolací námitku. Stěžovatel je přesvědčen, že všechny námitky žalobkyně řádně vypořádal.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že předmětem prováděných kontrol je zjištění konkrétního skutkového stavu na specifickém pracovišti a jsou posuzovány jednotlivé okolnosti, které

pokračování

vyšly najevo právě v této kontrole, přičemž je rozhodující, zda v probíhajícím přestupkovém řízení bylo spáchání přestupku prokázáno. Není proto rozhodné, zda se jedná o totožný subjekt kontroly, ale vždy je nutno vycházet právě z konkrétní situace.

[7] Rovněž vyjádřil přesvědčení, že protokol o kontrole pořízený oblastním inspektorátem práce pro Středočeský kraj nemůže spravedlivě zakládat žalobkyni legitimní očekávání (právní jistotu). Protokol o kontrole totiž není rozhodnutím ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a nelze na něj aplikovat § 2 odst. 4 správního řádu. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. prosince 2022 č. j. 30 Ad 19/2020-97 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2022 č. j. 1 Ads 60/2021-41. S přihlédnutím k výše uvedenému nebylo tedy z procesního hlediska nutné, aby správní orgány přistupovaly k provádění důkazů protokolem z předchozí kontroly u žalobkyně a aby v odůvodnění rozhodnutí kontrolu středočeského inspektorátu více rozebíraly a srovnávaly s právě projednávaným případem. Krajský soud tuto právní otázku nesprávně posoudil, čímž zatížil svůj rozsudek nezákonností.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala, že rozhodnutí stěžovatele bylo zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Byl porušen princip právní jistoty, neboť se stěžovatel námitkou nepřezkoumatelnosti vypořádal pouze jednou větou. Stěžovatel měl oba případy srovnat a případně uvést, v čem se liší a co odůvodňuje rozdílný výsledek vůči žalobkyni. Stěžovatel tak však neučinil, řešení této námítky se zcela vyhnul, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí. Pokud stěžovatel argumentoval nutností zjistit skutkový stav *ad hoc* v každém posuzovaném případě, pak právě proto mělo být zřetelně odůvodněno, proč se dané jednání v jednom řízení považuje za přestupek a v dalším tomu tak není.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu vznesené kasační námítky (nesprávné právní posouzení namítané nepřezkoumatelnosti). Zbývající část rozsudku krajského soudu, v níž se krajský soud vyjadřuje k naplnění skutkové podstaty přestupku (body 21–37) nebyla kasační stížností napadena a v tomto rozsahu Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu neposuzoval.

[11] Jádrem kasační stížnosti je otázka, zda se žalovaný (stěžovatel) dopustil vady řízení, resp. odůvodnění rozhodnutí s vlivem na jeho zákonnost tím, že v něm podrobněji nevypořádal odvolací námitku žalobce spočívající v porušení právní jistoty, resp. založení nedůvodného rozdílu v posouzení podobného případu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu s poukazem na dřívější protokol o kontrole vydaný oblastním inspektorátem pro Středočeský kraj, který dle žalobkyně při kontrole podobné situace nezjistil nedostatky. Žalovaný (stěžovatel) tuto námitku vypořádal lakonicky tak, že „správní orgány postupují v každém případě dle konkrétních okolností a zjištěného stavu věci.“

[12] Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu stanoví: *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.*

[13] Tato zásada souvisí s principem ochrany tzv. legitimního očekávání, jak ostatně připustil již krajský soud, když citoval rozsudek ze dne 24. dubna 2019 č. j. 6 As 321/2018-31 poukazující na ochranu legitimního očekávání opírající se právě o citovaný § 2 odst. 4 správního řádu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, vysvětlil, že „správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán“ (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 19. března 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07). V rozsudku ze dne 16. března 2010 č. j. 1 Afs 50/2009-233 Nejvyšší správní soud dále podrobněji uvedl, že správní orgán je povinen „dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů“ (obdobně viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015 č. j. 6 As 73/2015-44, ze dne 19. prosince 2023 č. j. 4 As 401/2021-44 či ze dne 12. ledna 2024 č. j. 3 Afs 295/2021-68; souhrnně k principu legitimního očekávání viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2017 č. j. 6 As 98/2016-54, ve věci *T-Mobile Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu* a judikatura tam citovaná).

[14] Je třeba také zdůraznit, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*, nikoli *contra legem*, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani *praeter legem* (viz např. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odstavci 73). Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit (až na zcela výjimečné situace) nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (*ultra vires*), nemůže být správní orgán do budoucna vázán (bod 39 rozsudku ve věci *T-Mobile Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu*).

[15] V souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. května 2022 č. j. 1 Ads 60/2021-41 odmítl námitku, že osobě svědčilo legitimní očekávání, pokud správní orgány ve skutkově obdobných případech dříve neshledaly odpovědnost za přestupek. Uvedl, že „legitimní očekávání je způsobilá založit pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy. Teprve takovou správní praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě“ (obdobně též cit. rozsudek č. j. 6 Ads 88/2006-132, či bod 19 rozsudku č. j. 6 As 413/2017-39 z 12. dubna 2018).

[16] V rozsudku ze dne 18. října 2023 č. j. 4 Ads 53/2023-37 krom toho Nejvyšší správní soud již aproboval názor jiného senátu Krajského soudu v Brně ze dne 15. prosince 2022 č. j. 30 Ad 19/2020-97 (na který odkazuje stěžovatel v nynější věci), že legitimní očekávání účastníků řízení nemůže být založeno závěry plynoucími z jiného dříve vydaného protokolu o kontrole provedené jiným oblastním inspektorátem v obdobné věci se závěrem, že nebyly zjištěny nedostatky. Krajský soud sice tehdy poněkud nepřesně uvedl, že je to proto, že „konstatování v rámci kontrol nepředstavuje rozhodnutí ve věci, a nemůže tak založit ustálenou správní praxí,“ (jak totiž plyne z cit. rozsudku č. j. 6 Ads 88/2006-132, může jít též

pokračování

o ustálenou nečinnost, nikoli nutně o rozhodnutí), dodal však – podobnými slovy jako nynější stěžovatel – že „každý případ má individuální rozměr a jde nad rámec nyní souzeného případu hodnotit zákonnost dřívějších postupů jiného inspektorátu práce v odlišné věci. Rozhodující pro posouzení, zda byl či nebyl daný přestupek spáchán, a kdo jej spáchal, tedy musí být dostatečné zjištění stavu věci, nikoli závěry z předcházejících kontrol“ (s odkazem na bod [44] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2022 č. j. 1 Ads 60/2021-41).

[17] Pro úplnost je třeba dodat, že legitimní očekávání může být v určitých případech založeno též individuálním ujištěním, z něhož vyplývá, že se správní orgán konkrétní situací zabýval, právně ji posoudil a výslovně potvrdil, že dospěl k závěru svědčícímu ve prospěch subjektu. Nejvyšší správní soud však ustáleně judikuje, že takové ujištění musí být dostatečně konkrétní, určité a v souladu s právními předpisy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2012 č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS nebo ze dne 15. prosince 2023 č. j. 5 Afs 133/2022-36).

[18] V nyní souzené věci žalobkyně nenamítala, že by oblastní inspektorát rozhodl v rozporu se svou obecnou ustálenou rozhodovací praxí. Rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu (popřípadě zásah do svého legitimního očekávání) spatřovala v tom, že správní orgány rozhodly v rozporu s tím, jak totožnou situaci v její věci dříve posoudil jiný oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj. V intencích výše citované judikatury však Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry oblastního inspektorátu pro Středočeský kraj obsažené v protokole o kontrole nemohly založit ustálenou rozhodovací praxi ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, natož legitimní očekávání žalobkyně. Protokol o kontrole bez dalšího není projevem ustálené rozhodovací praxe správního orgánu, obsahuje-li pouze konstatování, že tehdy příslušný inspektorát při konkrétní kontrole neshledal nedostatky. Závěr z jedné kontroly jednoho oblastního inspektorátu nemůže zavazovat jiné oblastní inspektoráty, natož odvolací orgán co do posuzování obdobné situace. Nelze jej považovat ani za individuální ujištění, neboť protokolem o kontrole správní orgán nekonstatuje, že bude napříště jiný správní orgán, natož odvolací orgán postupovat ve shodě s ním a dojde k totožnému závěru a nezjistí nedostatky.

[19] Ustanovení § 68 odst. 3 první věta správního řádu stanoví, že *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

[20] Náležitostem odůvodnění správního rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně věnoval. Vyplývá z ní, že správní orgán má podle § 68 odst. 3 správního řádu povinnost vypořádat se s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, „aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené“ (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2009 č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 24. června 2010 č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 22. září 2016 č. j. 9 As 216/2015-38 nebo ze dne 27. dubna 2023 č. j. 8 As 319/2021-28). Nedostojí-li správní orgán uvedené povinnosti, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné (viz například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2008 č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Třebaže absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění bez dalšího

nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či jeho nepřezkoumatelnost, z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, že se správní orgán všemi základními námitkami účastníka řízení zabýval (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2009 č. j. 9 Afs 70/2008-13, ze dne 28. května 2009 č. j. 9 Afs 70/2008-13 nebo ze dne 21. prosince 2011 č. j. 4 Ads 58/2011-72). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění správní orgán prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění je dostatečnou oporou výroku rozhodnutí (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247).

[21] Krajský soud dospěl k závěru, že výše uvedeným povinnostem stěžovatel nedostál, protože nedostatečně odůvodnil svou odpověď na námitku žalobkyně stran rozdílech v rozhodování obdobného případu. Z tohoto důvodu zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud však toto rozhodnutí současně věcně posoudil a ve shodě se stěžovatelem dospěl k závěru, že se žalobkyně dopustila umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Ztotožnil se se stěžovatelem, že žalobkyně své zaměstnance vysílala na jiné pracoviště opakovaně, dlouhodobě, a to na místo, kde neměla dostatek vlastních zaměstnanců k plnění svých závazků. Nepřisvědčil proto žalobkyni, že se jednalo o vysílání zaměstnanců na pracovní cestu, ale šlo o faktickou změnu místa výkonu práce. Uvedl, že nemá pochyb, že naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti došlo.

[22] Krajský soud tak na jedné straně stěžovateli vytknul, že nedostatečně vypořádal námitku žalobkyně stran porušení § 2 odst. 4 správního řádu, resp. stran legitimního očekávání, současně však dovodil, že se žalobkyně skutečně dopustila přestupku umožnění nelegální práce, a potvrdil tedy správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí. K takovému závěru krajský soud přitom nepotřeboval, aby se podrobně seznámil s oním středočeským protokolem o kontrole, kterým žalobkyně ve správním řízení a v žalobě argumentovala. Důvody, které vedly středočeské inspektory k závěru o nespáchání přestupku, dle tvrzení stěžovatelky v obdobné skutkové a právní věci, mohly být rozličné a krajský soud se jimi nijak nezabýval, ani nepřipustil, že by mohly otrást jeho závěrem o spáchání přestupku. Je přitom zřejmé, že s ohledem na výše rekapitulovanou judikaturu by takový závěr jedné kontroly stejně nemohl nic v kvalitě ustálené rozhodovací praxe, popř. legitimního očekávání na straně žalobkyně založit.

[23] Krajský soud tak zatížil svůj rozsudek vnitřním rozporem. I kdyby totiž stěžovatel námitku žalobkyně podrobněji vypořádal, neměla by tato skutečnost žádný vliv na správnost a zákonnost jeho konečného rozhodnutí, platí-li současně tento věcný závěr krajského soudu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2013 č. j. 1 As 164/2012-54, ze dne 4. ledna 2011 č. j. 2 As 80/2010-49, nebo ze dne 29. června 2016 č. j. 2 As 33/2016-53). Měl-li krajský soud naopak za to, že nevypořádání námitky žalobkyně stran rozdílného rozhodování, popř. porušení legitimního očekávání bylo tak závažnou procesní vadou či vadou rozhodnutí stěžovatele, že mohlo mít vliv na jeho zákonnost, pak tomu neodpovídá jeho závěr, že se se stěžovatelem po věcné stránce ztotožňuje, nemaje o naplnění skutkové podstaty přestupku pochybnosti.

[24] Rozsudek krajského soudu je tak pro tento vnitřní rozpor nepřezkoumatelný.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení musí krajský soud odstranit výše uvedený vnitřní rozpor svého rozsudku.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. dubna 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu