



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **SIHEV s.r.o.**, se sídlem Branická 36/83, Praha 4, zastoupen Mgr. Davidem Švecem, advokátem se sídlem Újezd 450/40, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 Ad 7/2023-32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 Ad 7/2023-32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 1. 2021, č. j. 11593/6.30/20-21, shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti“). Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti 13 cizincům, a to v podobě pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdiva a pokládce tepelné izolace do podlahy na stavbě „Rekonstrukce supermarketu LIDL“. Žalobce měl umožnit dvanácti cizincům výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání a jednomu cizinci výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž došlo k porušení § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Za tento přestupek správní orgán I. stupně žalobci uložil pokutu ve výši 1 700 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021, č. j. 1068/1.30/21-3, upravil výrok I. prvostupňového rozhodnutí co do formulace a uloženou pokutu snížil na částku 800 000 Kč. Ve zbytku odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného následně zrušil Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021-48 (dále též „prvotní zrušovací rozsudek“, nebo též „zrušovací rozsudek“). Dovodil, že závěry učiněné správními orgány nebyly dostatečně podloženy obsahem spisového materiálu. Správní orgány závázal, aby v dalším řízení postavily najisto, zda je rozhodné, jakou konkrétní činnost cizinci na stavbě vykonávali, resp. aby se případně zabývaly tím, o jaké konkrétní práce šlo, resp. pod jaký druh práce tyto činnosti spadají. Dodal, že nevylučuje, že pro posouzení věci mohou být relevantní i úvahy správních orgánů o tom, že ani pro manipulační práce na stavbě cizincům nepostačovalo povolení, jimž disponovali, tedy povolení pro druh práce 93331 a 93339. V takovém případě však musí z jejich rozhodnutí jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, že i přes případné skutkové nejasnosti nelze o naplnění skutkové podstaty přestupku pochybovat.

[3] Žalovaný návazně rozhodnutím ze dne 10. 2. 2022, č. j. 1068/1.30/21-7, zrušil původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán I. stupně věc znova projednal a rozhodnutím ze dne 17. 10. 2022, č. j. 11593/6.30/20-46, uznal žalobce opětovně vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti z důvodu umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Za to žalobci uložil pokutu ve výši 900 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2023, č. j. 1068/1.30/21-12, žalovaný částečně změnil výrok I a IV rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve zbytku podané odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, které Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) opětovně vyhověl a rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 Ad 7/2023-32 (dále též „napadený rozsudek“), zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle městského soudu se správní orgány v dalším řízení měly zaměřit na důkladnější zjištění skutkového stavu věci. Měly postavit najisto, jaké konkrétní činnosti cizinci na stavbě vykonávali, a poté se měly zabývat tím, o jaké konkrétní práce šlo a pod jaký druh práce tyto činnosti spadají, tj. zda je možné je podřadit pod druh práce, na který měli cizinci vydané povolení k zaměstnání, či nikoliv. Takto však správní orgány nepostupovaly. Městský soud proto uzavřel, že se správní orgány neřídily závazným právním názorem vyjádřeným v prvotním zrušovacím rozsudku městského soudu, což má za následek nutnost zrušení jejich rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Napadený rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz, přičemž zdejší soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele městský soud pochybil, pokud dovodil, že správní orgány nerespektovaly prvotní závazný právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021-48. Stěžovatel je názoru, že

pokračování

správní orgány postupovaly v mezích závazného právního názoru. Zrušovací rozsudek správním orgánům umožnil dvě cesty k nápravě dřívějších pochybení. Jedna z nich přitom spočívala v tom, že správní orgány podrobně odůvodní, proč pro manipulační práce na stavbě „Rekonstrukce supermarketu LIDL“ cizincům nepostačovala povolení, jimiž disponovali. Správní orgány nebyly bez dalšího zavázány k tomu, aby zjistily, jakou konkrétní práci daní cizinci na předmětné stavbě vykonávali. Postačovalo, aby odůvodnily, že povolení k výkonu práce, jimiž cizinci disponovali, nepostačovala k pracím, které se na dané stavbě vykonávaly, tedy např. k manipulacím s materiálem, jenž byl poté použit při stavbě. To přitom učinily. Stěžovatel je tedy názoru, že závaznému právnímu názoru zrušovacího rozsudku správní orgány dostaly, městský soud však bezdůvodně dospěl k jinému závěru. Soud se nevypořádal s tím, zda správní orgány dostaly požadavku na posouzení toho, zda je rozhodné, jakou konkrétní činnost cizinci vykonávali, tj. zda nakonec bylo vůbec nutné v uvedeném směru dokazování dál doplňovat, přičemž v napadeném rozsudku není odůvodněna ani změna právního názoru soudu oproti prvotnímu zrušovacímu rozsudku. Postup městského soudu je nekonzistentní a rozporný se zásadou legitimního očekávání. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém se ztotožnil se závěry městského soudu. I podle názoru žalobce se správní orgány nedržely závazného právního názoru vyjádřeného v prvotním zrušovacím rozsudku. K závěru, že příslušní cizinci nebyli oprávněni k provádění konkrétních prací na předmětném pracovišti (rekonstrukce supermarketu LIDL), může vést toliko bližší zjištění skutkového stavu. K tomu však nedošlo. Pokud proto městský soud jejich rozhodnutí zrušil a zavázal je k pečlivějšímu zjištění skutkového stavu, postupoval zcela správně. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Jak je patrné z výše shrnutého průběhu dosavadního řízení, správní orgány již jednou v dané věci rozhodly (správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 14. 1. 2021, č. j. 11593/6.30/20-21 a žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021, č. j. 1068/1.30/21-3). Rozhodnutí žalovaného však následně zrušil městský soud rozsudkem ze dne 12. 1. 2022, č. j. 18 Ad 6/2021-48.

[10] Ten v bodě 46 formuloval závazný právní názor, jímž se měly správní orgány v dalším řízení řídit, takto: *„V prvé řadě si tak musí správní orgány v dalším řízení postavit na jisto, jestli je rozhodné, jakou konkrétní činnost daní cizinci na stavbě vůbec vykonávali, a poté se případně zabývat tím, o jaké konkrétní práce šlo a pod jaký druh práce tato činnost spadá, tedy*

zda je možné ji podřadit pod druh práce, na který měli cizinci vydané povolení k zaměstnání, či nikoliv (a v tomto směru provést potřebné dokazování). Soud přitom nevylučuje, že pro posouzení věci mohou být relevantní i naznačené úvahy správních orgánů o tom, že ani pro manipulační práce na stavbě cizincům nepostačovalo povolení k zaměstnání/zaměstnanecká karta pro druh práce 93331 či 93339 (a konkrétní povahu činností na stavbě není nutné blíže prokazovat). V takovém případě musí ovšem z odůvodnění jejich rozhodnutí jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, že i přes případné skutkové nejasnosti nelze o naplnění skutkové podstaty přestupku (pokud jde o konkrétní pracovní činnosti na stavbě) pochybovat, tj. že jsou naplněny všechny atributy nelegální práce, vč. znaku soustavnosti a těmto úvahám musí samozřejmě odpovídat i výrok jejich rozhodnutí.“ (zdůraznění přidáno NSS).

[11] Z citovaného je patrné, že městský soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku správní orgány zavázal k tomu, aby si postavily najisto, zda je rozhodné, jakou konkrétní činnost cizinci na stavbě vykonávali. Následně jim nastínil dvě cesty (dvě alternativy) podle toho, jaká bude odpověď na tuto základní otázku. Pokud by správní orgány dospěly k závěru, že pro jejich závěry je nutné vyslovit, jakou konkrétní práci daní cizinci vykonávali, měly v uvedeném směru doplnit dokazování, neboť stávající obsah spisu neposkytuje dostatečnou oporu pro takový závěr. Současně však městský soud v rozsudku uvedl, že pokud by správní orgány dospěly k závěru, že činnosti, jež byly na daném pracovišti prováděny, nelze podřadit pod povolení, jimiž cizinci disponovali, pak by bližší zjišťování toho, kdo, co, resp. v jakém rozsahu vykonával, bylo zjevně nadbytečné. Pro závěr o nelegálním výkonu práce cizinci totiž může postačovat i to, že správní orgány ve svých rozhodnutích jednoznačně a přezkoumatelně vysvětlí, že pro předmětné práce nepostačovalo dané povolení k zaměstnání/zaměstnanecká karta. V takovém případě musí ovšem z odůvodnění jejich rozhodnutí jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, že i přes případné skutkové nejasnosti nelze o naplnění skutkové podstaty přestupku (pokud jde o konkrétní pracovní činnosti na stavbě) pochybovat, tj. že jsou naplněny všechny atributy nelegální práce a těmto úvahám musí odpovídat i výroková část správních rozhodnutí (druhá varianta; alternativa negativní odpovědi na základní otázku).

[12] Uvedenou druhou alternativu přezkoumávaný rozsudek přehlíží. Nijak ani neodůvodňuje, proč se zaměřil výlučně na vyhodnocení dodržení první alternativy závazného právního názoru. Lze tedy souhlasit s kasační stížností, že městský soud nereflektoval závazný právní názor v celém jeho rozsahu (tak jak byl vyjádřen v bodě 46 předcházejícího zrušovacího rozsudku), což ve svém důsledku odporuje právní úpravě (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a navazující judikatuře. Ta vychází z toho, že právní názor je v konkrétní věci kasačně závazný nejen pro ten orgán, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, ale rovněž pro orgán, který zrušující rozhodnutí vydal, vč. krajských soudů; i ty jsou vlastním závazným právním názorem při přezkumu správních rozhodnutí „ve druhém kole“ vázány (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, jakož i rozsudky téhož soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50 atp.). Pokud je přitom zpochybňováno dodržení závazného právního názoru, je úkolem soudu náležitě posoudit, zda se správní orgán pohyboval v jeho mezích (vedle výše uvedených srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-65, či usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41). Uvedeným judikaturním východiskům však postup městského soudu

pokračování

nekonvenuje. Městský soud na danou věc nenahlížel při respektování závazného právního názoru v celé jeho šíři; vyšel pouze z části právního názoru. Ani přitom náležitě odůvodnil, proč takto postupoval, resp. proč na závazný právní názor nenahlížel v celém jeho rozsahu. Lze dodat, že z odůvodnění rozsudku nevyplývají ani zásadní změny skutkového, resp. právního stavu, které by výjimečně mohly vést k odchýlení se od dříve vysloveného závazného právního názoru zrušovacího rozsudku (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56).

[13] Z uvedených důvodů kasačnímu soudu nezbylo než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude postupovat v souladu s výše uvedeným. Znovu tedy posoudí, zda správní orgány postupovaly v mezích závazného právního názoru. V kladném případě posoudí i důvodnost dalších žalobních námitek. Závěry městského soudu naleznou úplný a přezkoumatelný odraz v odůvodnění jeho rozhodnutí.

[14] Jakékoliv další úvahy Nejvyššího správního soudu nad rámec výše uvedeného posouzení by byly přinejmenším předčasné a způsobily zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak totiž soud uvedl např. v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77, *„správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“*

[15] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude postupovat v souladu s výše uvedenými závěry zdejšího soudu (§ 110 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu