

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **EMPLOY s. r. o.,** se sídlem Perlová 60/14, Plzeň, zastoupená Mgr. Marianem Francem, advokátem se sídlem Škroupova 10, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, č. j. 2014/77042-421/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2017, č. j. 22 Ad 3/2015 – 150,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podniká v oboru zprostředkování zaměstnání a v rámci této činnosti provozuje i agenturu práce. Statní úřad inspekce práce (dále jen „SUIP“) svým rozhodnutím ze dne 15. 10. 2014, (dále jen „rozhodnutí SUIP“), ve výroku I. 1. rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že nezabezpečila, aby písemný pokyn, na základě kterého agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele, obsahoval určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat tuto práci a informace o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele. SUIP dále ve výroku I. 2. rozhodl, že žalobkyně jako zaměstnavatel nezabezpečila, aby mzdové podmínky dočasně přidělených

zaměstnanců nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance uživatele. Výrokem II. rozhodnutí SUIP uložil za spáchání správního deliktu pokutu ve výši 360 000 Kč. Výroky III. a IV. SUIP rozhodl o nákladech správního řízení a v části řízení zastavil.

[2] Rozhodnutím č. j. 2014/77042-421/1 ze dne 4. 12. 2014 („napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí SUIP v celém rozsahu potvrdil.

[3] Žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobkyně zejména namítala, že protokol o kontrole je nepřezkoumatelný, jelikož je založen na domněnkách, což zakládá i nepřezkoumatelnost rozhodnutí SUIP a napadeného rozhodnutí. Dále namítala, že příkaz ve správním řízení je stižen nezákonností, protože o něm rozhodla osoba, u níž byla namítána podjatost, ale nebylo o ní rozhodnuto. Žalobkyně spatřuje porušení zákona dále v tom, že jí dříve spáchané správní delikty jí byly přičítány k tíži v rozporu se zákonem, zejména vzhledem k objektivní prekluzivní lhůtě tří let a přiznání odkladného účinku žalobě v řízení o něm. Zároveň vznesla námitku zániku své odpovědnosti za spáchaný správní delikt. Mimoto je podle žalobkyně napadené rozhodnutí nezákonné, jelikož jí nebylo umožněno účastnit se nařízeného ústního jednání a byla jí odepřena možnost vyjádřit se, čímž žalovaná znemožnila zjistit skutečný stav věci. Žalobkyně také namítala, že je nesprávné kontrolní zjištění, které uvádí, že nezabezpečila stejné mzdové podmínky pro své zaměstnance i kmenové zaměstnance uživatele. V případě správního deliktu neuvedení vedoucího zaměstnance v písemném pokynu se podle žalobkyně správní orgán dopustil formalistického přístupu, neboť zaměstnanci fakticky věděli, kdo takovou osobou je, a písemný pokyn nebyl předáván na jednom dokumentu, ale ve formě dodatků, které nebyly při kontrole předloženy, jelikož si je správní orgán nevyžádal.

[4] Krajský soud po nařízení ústního jednání na přání žalobkyně, při němž nebyly navrženy žádné nové důkazy, v záhlaví označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž potvrzovalo výrok II. rozhodnutí SUIP. Ve zbytku žalobu zamítl. Krajský soud uvedl, že protokol o kontrole a od něj závislé rozhodnutí SUIP a rozhodnutí žalovaného nejsou nepřezkoumatelné, jelikož přehledně konstatují rozsah a obsah kontrolní činnosti a vedle dalších náležitostí i podrobný popis kontrolních zjištění a relevantní zákonnou úpravu. Podle krajského soudu tak protokol o kontrole splňuje veškeré zákonem požadované náležitosti. Pozdní vyřízení námitek podjatosti je vadou řízení, která ovšem v tomto případě nemá za následek pochybení takové intenzity, aby způsobilo nezákonnost meritorního rozhodnutí, a to s ohledem na to, že námitky podjatosti byly zamítnuty a podáním odporu byl příkaz zrušen a dále se pokračovalo v řízení. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku porušení práv žalobkyně v důsledku její neúčasti na ústním jednání. Krajský soud uvedl, že se jedná o pochybení správního orgánu, když fakultativní ústní jednání nařídil a následně tvrdil, že důvody pro jeho nařízení nebyly dány. Podle krajského soudu se nicméně nejedná o porušení procesních práv žalobkyně, když ta byla po skončení ústního jednání vyrozuměna o provedených důkazech a vyzvána, aby navrhla doplnění dokazování a vyjádřila se k provedeným důkazům kdykoliv do vydání rozhodnutí ve věci. Podle krajského soudu se tak nejednalo o nezákonný postup a procesní práva žalobkyně nebyla dotčena. Krajský soud také došel k závěru, že rozhodnutí SUIP a napadené rozhodnutí nebylo ohledně

pokračování

porušení povinnosti srovnatelných mzdových podmínek založeno na nesprávných kontrolních zjištěních, když porovnávalo základní mzdu zaměstnanců zařazených na stejnou či obdobnou pracovní pozici. V neposlední řadě se krajský soud ztotožnil se závěrem napadeného rozhodnutí, že se nejedná o přílišný formalismus ve vztahu k posouzení písemného pokynu, jelikož písemný pokyn má zákonem stanovené náležitosti a žalobkyně byla při kontrole vyzvána, aby předložila veškerou relevantní dokumentaci. Krajský soud ovšem shledal důvodnou námitku žalobkyně ve vztahu k určení výše sankce a oprávnění správního orgánu přičítat k tíži správní delikty, jichž se dopustila dříve. Krajský soud připustil námitku žalobkyně, že SUIP a žalovaný pochybili, pokud přičítali žalobkyni k tíži spáchání obdobného správního deliktu i přesto, že žalobě směřující proti němu byl přiznán odkladný účinek, a nelze proto vynucovat jeho následky. Krajský soud došel k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí ohledně výše trestu je stižen vadou, a v tomto rozsahu výrok napadeného rozhodnutí zrušil. Krajský soud se dále zabýval i námitkou uplynutí prekluzivní lhůty ve věci, přičemž došel k závěru, že řízení je zahájeno vydáním příkazu, a to určuje počátek lhůty pro zánik odpovědnosti žalobkyně. Krajský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno, tj. nabylo právní moci, před uplynutím prekluzivní lhůty.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost, kterou spatřuje ve formulaci jeho výroku. Podle stěžovatelky nelze ve výroku rozsudku rozdělit výrok napadeného rozhodnutí žalovaného formulovaný jednou větou na dvě části, jestliže sám takto již není formulován. Stěžovatelka tvrdí, že odkaz na rozhodnutí SUIP je nesrozumitelný a nelogický, přičemž napadené rozhodnutí mělo být v případě jeho nezákonnosti zrušeno jako celek. Mimoto se stěžovatelka dovolává i nesprávného právního posouzení žalobních námitek týkajících se nemožnosti účastnit se ústního jednání před správním orgánem, v rámci něhož měla v úmyslu navrhnout provedení nových důkazů. Stěžovatelka namítá, že tímto postupem SUIP i žalovaný znemožnili zjistit skutečný stav věci a popřeli procesní práva žalobkyně. To podle stěžovatelky mělo vliv i na posouzení její viny. Trvá proto na tom, že se nedopustila správního deliktu ve výroku I. 2. rozhodnutí SUIP, tj. nepochybila při zabezpečení, aby mzdové podmínky dočasně přidělených zaměstnanců byly rovné s podmínkami stejného či srovnatelného zaměstnance uživatele. Stěžovatelka také nepochybila, když informaci o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance vydala na dvou formulářích, tj. na dodatku k písemnému pokynu, přičemž tento dodatek měla v úmyslu předložit na ústním jednání. Dále uvedla, že nezpochybňuje své pochybení ohledně správního deliktu ve výroku I. 1., namítá ovšem, že se jedná o přepjatý formalismus, pokud jde o uvedení vedoucího zaměstnance v písemném pokynu, jelikož zaměstnanci vždy přesně věděli, kdo takovou osobou je.

[6] Ke kasačním námitkám žalovaný uvedl, že stěžovatelce byla dána možnost účastnit se ústního jednání dne 27. 8. 2014. Jelikož se zástupce stěžovatelky ústního jednání neúčastnil, zaslal jí SUIP seznam listinných důkazů provedených na jednání, informoval ji o ukončení dokazování a vyzval ji, aby se k těmto podkladům vyjádřila a vyrozuměl ji o možnosti navrhnout doplnění dokazování až do samotného skončení správního řízení. Tím podle žalovaného byla procesní práva stěžovatelky ve správním řízení zachována.

K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku žalovaný s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že podstatnou je oddělitelnost výroků v materiálním smyslu. Ve vztahu k porušení povinnosti uvést v písemném pokynu vedoucího zaměstnance žalovaný připouští, že se sice jedná o povinnost ve formálním smyslu, tato je ovšem stanovena zákonem a zákon její porušení sankcionuje.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.")]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud 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.), přičemž žádnou takovou neshledal.

### III.A. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[9] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nepřezkoumatelností vada „*spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*".

[10] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti s odkazem na výrok rozsudku krajského soudu konkrétně namítá, že není zjevné, o čem soud přesně rozhodoval, přičemž ani z odůvodnění nelze dešifrovat, o čem v jednotlivých výrocích rozhodl, když napadené rozhodnutí není členěno na výroky. Stěžovatelka argumentuje, že formulace výroku způsobuje jeho nesrozumitelnost.

[11] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost rozsudek, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud také posuzoval, zda rozsudek nepostrádá základní zákonné náležitosti, z nichž by nebylo možné seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, zda je výrok v rozporu s odůvodněním, zda neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS). V prvé řadě bylo třeba posoudit, zda je jednoznačné, kterou část napadeného rozhodnutí krajský soud zrušil a v jakém rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování
[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek není ve smyslu výše uvedeném nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, přičemž zohlednil, že za nepřezkoumatelný je možné považovat jen takový rozsudek, jehož nesrozumitelnost nelze odstranit výkladem, přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu apod. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25). Z výroku I. rozsudku krajského soudu ve znění „*Rozhodnutí žalovaného č. j. 2014/77042-421/1, pokud jím byl potvrzen výrok II. rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 3785/1.30/14-1 ze dne 15. 10. 2014, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení*“ vyplývá, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného v takovém rozsahu, v němž potvrdilo výrok II. rozhodnutí SUIP, na které samotný výrok v rozsudku krajského soudu výslovně odkazuje a jasně jej identifikuje. S rozhodnutím SUIP byla přitom stěžovatelka seznámena, bylo jí doručeno a bylo obsahem správního spisu. Je tedy jednoznačné, že zrušovací výrok se týká výhradně uložené sankce za správní delikty uvedené ve výroku I. rozhodnutí SÚIP. Tato námitka je proto nedůvodná.

[13] Nepřezkoumatelným by byl naopak rozsudek, jímž by krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného jako celek, ačkoliv by shledal důvodnou pouze jedinou žalobní námitku týkající se části výroku rozhodnutí žalovaného, a přitom nijak neodůvodnil, proč nebylo možné oddělit a zrušit pouze odpovídající část výroku správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016 - 40). Nejvyšší správní soud se proto zabýval i tím, zda je možné oddělit jednotlivé výroky napadeného rozhodnutí nebo jejich části.

[14] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je v případě rozhodování podle § 78 odst. 1 s. ř. s. možno rozhodovat o částech rozhodnutí odlišně, a to při zohlednění stejných hledisek, která ospravedlňují oddělení částí rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev vůle správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách [...]. Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí [...] V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008 – 60, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 12/2017 - 25).

[15] Ve věci stěžovatelky Nejvyšší správní soud došel k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí sice ve formálním smyslu tvoří toliko jediná věta, která potvrzuje rozhodnutí SUIP jako celek, v materiálním smyslu je však dělitelný na části. Výrok napadeného

rozhodnutí totiž výslovně odkazuje na rozhodnutí SUIP, které se skládá z výroků I.1., I.2, II., III. a IV., přičemž by bylo přepjatě formalistické lpět na formulaci napadeného rozhodnutí tak, aby potvrdilo tyto výroky každý jednotlivě, nikoliv rozhodnutí SUIP jako celek. Výrok II. rozhodnutí SUIP, jímž se ukládá pokuta za spáchaný správní delikt, je zároveň zcela oddělitelnou a samostatnou materiální částí rozhodnutí, jejímž zrušením a vrácením věci k dalšímu řízení se napadené rozhodnutí ani rozhodnutí SUIP nestanou nezákonnými či nelogickými. Žádný z dalších výroků rozhodnutí SUIP totiž na výroku II. nezávisí. I v tomto ohledu podle závěru Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil, když svým rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí na základě úspěšné žalobní námitky co do rozsahu, ve kterém potvrdilo výrok II. rozhodnutí SUIP, a ve zbytku žalobu stěžovatelky zamítl. Námitka stěžovatelky ohledně nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je proto nedůvodná.

### III.B. Procesní práva stěžovatelky

[16] V druhé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda nedošlo k namítanému zásahu do procesních práv stěžovatelky, když jí podle jejího tvrzení nebylo umožněno účastnit se ústního jednání a vyjádřit se k věci ve správním řízení.

[17] Ze správního spisu vyplývá, že ačkoliv ústní jednání ze strany SUIP bylo nařízeno na 14. 5. 2014, SUIP výslovně ve svém vyrozumění neinformoval, z jakého důvodu shledává za nezbytné ústní jednání nařídit. Ze správního spisu ovšem vyplývá, že SUIP informoval stěžovatelku o jejích procesních právech navrhovat důkazy a činit jiné návrhy kdykoliv až do vydání rozhodnutí. Z důvodu překážek na straně SUIP i na straně stěžovatelky se nařízené jednání konalo až dne 27. 8. 2014, ačkoliv stěžovatelka avizovala, že její zmocněnkyně se jednání nemůže účastnit, a navrhovala odložení na pozdější termín. Zástupce stěžovatelky se tedy ústního jednání neúčastnil. Ze správního spisu dále vyplývá, že po jednání SUIP zaslal stěžovatelce vyrozumění o skončení dokazování a protokol o ústním jednání včetně seznamu provedených důkazů a znovu stěžovatelku poučil, že má právo navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. V návaznosti na to se stěžovatelka ve správním řízení vyjádřila, že protokol o ústním jednání považuje za zmatečný a nepřezkoumatelný, jelikož neobsahuje hodnocení provedených důkazů. Stěžovatelka namítala, že jí bylo zabráněno využít svého práva na vyjádření a doplnění důkazů. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelka od okamžiku, kdy bylo nařízeno jednání na 14. 5. 2014, do vydání rozhodnutí SUIP nenavrhla ve správním řízení žádné nové důkazy, zejména nenavrhla důkaz výslechem svědkyně paní J. B., o kterém se zmiňuje. Jak později namítala ve své žalobě, právě v neprovedení výslechu této svědkyně v důsledku neúčasti na ústním jednání spatřuje stěžovatelka porušení svých procesních práv. To tvrdí stěžovatelka i ve své kasační stížnosti. Ani v žalobě ovšem neoznačila a nenavrhla důkaz výslechem svědkyně, a neučinila tak ani v rámci jednání před krajským soudem, které bylo na žádost stěžovatelky nařízeno a kterého se účastnila.

[18] Podle § 15 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) „*se činí jednotlivé úkony v řízení písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci*“. Správní řízení je tedy na rozdíl od řízení soudního vedeno především na základě písemných podkladů, které jsou postupně zařazovány do spisu. Ustanovení § 49

pokračování

s. ř. určuje, že „*ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné*“. Nestanoví-li tak zákon, provede se ústní jednání, pokud je to nezbytné, a to například tehdy, pokud je třeba provést dokazování výslechem svědka. Zároveň je správní orgán podle § 3 s. ř. povinen postupovat „*tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“. Krajský soud proto správně posoudil, že stěžovatelka neměla na nařízení jednání automaticky ze zákona nárok. Právo na slyšení je ve správním řízení stěžovatelce zaručeno primárně ustanovením § 36 odst. 3 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2017, které říká, že „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*“.

[19] Jak vyplývá ze spisového materiálu a jak také krajský soud vzal při posouzení žalobních námitek stěžovatelky v potaz, SUIP nařídil ve správním řízení jednání. Zmocněnkyně stěžovatelky se ho neúčastnila, o čemž stěžovatelka SUIP informovala a navrhla změnu data jeho konání. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že SUIP pochybil, když nejprve ze své vůle nařídil jednání, ale později tvrdil, že podmínky pro jeho nařízení nejsou dány. Ovšem i přesto, že není zřejmé z úkonů SUIP ve správním řízení, proč nejprve považoval za nezbytné ústní jednání nařídit a proč posléze odmítl vyhovět návrhu stěžovatelky, aby ústní jednání bylo přesunuto na pozdější termín a tvrdil, že jednání není nutně potřeba, SUIP řádně stěžovatelku informoval o provedených důkazech a opakovaně ji poučil o jejích procesních právech, zejména právu navrhovat a označovat nové důkazy až do skončení správního řízení.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí i se závěrem krajského soudu, že z Vyrozumění o skončení dokazování, zaslání protokolu o ústním jednání a sdělení k návrhu účastníka na zastavení řízení ze dne 29. 8. 2014 je zřejmé, že možnost stěžovatelky vyjádřit se k podkladům a navrhnout doplnění dokazování není časově neomezená. Krajský soud správně poukázal na to, že SUIP navíc po doručení tohoto vyrozumění vyčkal s vydáním rozhodnutí více než měsíc. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem také v tom, že při provádění dokazování není správní orgán ihned povinen provádět hodnocení důkazů. Podle § 50 odst. 4 s. ř. hodnotí správní orgán důkazy podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. K hodnocení důkazů tedy obvykle dochází až v samotném závěru správního řízení a projeví se zejména v odůvodnění rozhodnutí ve věci. Procesní práva stěžovatelky nebyla ani v tomto případě dotčena.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ačkoliv stěžovatelka ve své žalobě i kasační stížnosti namítá, že jí bylo právo vyjádřit se a navrhnout důkazy v řízení upřeno, tj. zejména jí bylo znemožněno navrhnout a provést důkaz výslechem svědka, v průběhu celého správního řízení tento ani žádný jiný důkaz ve svých vyjádřeních ani v odvolání nenavrhla, a to i navzdory tomu, že se ve správním řízení opakovaně vyjadřovala k mnoha jiným skutečnostem. V tomto ohledu je tedy závěr krajského soudu v napadeném rozsudku správný.

[22] Stěžovatelka navíc měla opakovanou příležitost vyjádřit se k celé záležitosti i v řízení před krajským soudem. Krajský soud umožnil stěžovatelce při jednání navrhnout a označit pro svá tvrzení důkazy a požádat soud o jejich provedení. Krajský soud by v takovém případě nebyl oprávněn paušálně zamítnout návrhy na provedení nových

důkazů v soudním řízení s odůvodněním, že nelze provádět důkazy, které účastník nenavrhoval ve správním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 1 As 42/2005, publ. pod č. 1617/2008 Sb. NSS). Pokud by takový důkazní návrh zamítl, musel by pro to uvést i důvody. Z protokolu o jednání před soudem ovšem vyplývá, že žádné další důkazní návrhy stěžovatelka nepředložila. Nelze proto oprávněně namítat, že procesní práva stěžovatelky byla porušena. Námitka stěžovatelky tudíž v tomto ohledu není důvodná. Má pravdu krajský soud, když říká, že došlo k procesnímu pochybení ve správním řízení (nařízení a následné odvolání konání jednání), které však vzhledem k ostatním okolnostem nemělo vliv na zjištění skutkového stavu věci, ani na zákonnost napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí.

### III.C. Zabezpečení mzdových podmínek

[23] Stěžovatelka dále namítá, že v důsledku tvrzeného porušení jejích procesních práv, zejm. možnosti navrhovat důkazy, došlo k nesprávnému posouzení toho, zda se dopustila správních deliktů, které jsou jí kladeny za vinu.

[24] Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném k 30. 4. 2014 (dále jen „zákon o inspekci práce“) ve výroku I. 2. napadeného rozhodnutí, tj. nesplnění povinnosti podle § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), pouze uvedla, že se deliktu nedopustila a byla jí odepřena možnost obhajoby.

[25] Vzhledem k výše uvedenému závěru Nejvyššího správního soudu ohledně zachování procesních práv stěžovatelky není ani tato její námitka důvodná. Stěžovatelka měla příležitost seznámit se s provedenými důkazy, měla prostor se k nim vyjádřit a stejně tak měla možnost jak ve správním řízení, tak v řízení před krajským soudem navrhnout doplnění dokazování. Nadto se krajský soud v napadeném rozsudku podrobně vyjádřil k otázce správnosti kontrolních zjištění, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatelka porušila svou povinnost vyplývající z § 309 odst. 5 zákoníku práce. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nevznesla žádné konkrétní námitky, v čem shledává závěry krajského soudu nesprávnými. Nejsou proto namítány žádné další konkrétní důvody, pro které by Nejvyšší správní soud zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu přezkoumával.

### III.D. Uvedení informace o pracovních a mzdových podmínkách

[26] Stěžovatelka dále uvádí, že nejednala v rozporu s § 309 odst. 2 písm. f) zákoníku práce, jelikož požadovanou informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele sice neuvedla v písemném pokynu, ale na dvou formulářích, tj. ve formě dodatku, což podle ní zákon nezakazuje. Podotkla, že měla v úmyslu tento dodatek předložit při ústním jednání, ke kterému nedošlo.

[27] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu opětovně odkazuje na odůvodnění ohledně zachování procesních práv stěžovatelky. Nelze akceptovat námitku, že stěžovatelka měla v úmyslu dodatek písemného pokynu obsahující informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele předložit při ústním jednání, ale jelikož se ho neúčastnila, nebyl jí dán prostor, aby tak učinila. Stěžovatelka

měla možnost navrhnout doplnění dokazování až do vydání rozhodnutí ve správním řízení a znovu taktéž při jednání v řízení před krajským soudem. Stěžovatelka ovšem jí zmiňovaný dodatek k písemnému pokynu v řízení jako důkaz nenavrhovala.

[28] S touto námitkou stěžovatelky se shodně vypořádal i krajský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožňuje a uzavírá, že není důvodná.

III.E. Uvedení vedoucího zaměstnance v písemném pokynu

[29] Nakonec Nejvyšší správní soud posoudil námitku stěžovatelky o nesprávném posouzení otázky, zda se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce, když v rozporu s § 309 odst. 2 písm. d) zákoníku práce neuvedla jméno vedoucího zaměstnance v písemném pokynu. Stěžovatelka sice připustila, že formálně pochybila, namítá ovšem, že materiální stránka správního deliktu není naplněna, neboť fakticky zaměstnanci vždy věděli, kdo je vedoucím zaměstnancem.

[30] Podle § 309 odst. 2 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, *„agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele na základě písemného pokynu, který obsahuje zejména [...] d) určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat ji“*.

[31] Účelem citované právní úpravy je zejména ochrana zaměstnance, přičemž od tohoto ustanovení se nelze smluvně odchýlit. To správně konstatoval již krajský soud v napadeném rozsudku. Zákon o inspekci práce jednoznačně s porušením této povinnosti spojuje sankci. Ač se v souvislosti s požadavkem na písemnou formu pokynu jedná o formální požadavek, je podle vůle zákonodárce vyjádřené v zákoně nutno na jejím splnění v tomto smyslu trvat, a to především s ohledem na ochranu práv zaměstnance agentury práce. Následná náprava tohoto pochybení nemůže stěžovatelku zbavit odpovědnosti za správní delikt, pouze by podle okolností mohla mít vliv na výši uložené sankce.

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že není v tomto smyslu rozhodující, zda zaměstnanec fakticky ví, kdo je vedoucím zaměstnancem, ale to, aby i zaměstnanec mohl v případě potřeby odkázat na písemný pokyn a prokázat, kdo na straně uživatele je vedoucím zaměstnancem oprávněným zaměstnanci práci přidělovat a kontrolovat ji. Stejně tak je písemná forma pokynu žádoucí ve vztahu ke třetím osobám. Nejvyšší správní soud proto stejně jako krajský soud uzavírá, že ani tato námitka stěžovatelky není důvodná.

III.F. Uplynutí prekluzivní lhůty

[33] Nejvyšší správní soud se závěrem *ex officio* zabýval otázkou zániku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt.

[34] Podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 31. 12. 2014 *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li 1 rok od zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán“*.

[35] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu počíná tato prekluzivní lhůta běžet dnem doručení příkazu účastníku řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2016, č. j. 10 Ads 8/2016 – 80). Ze správního spisu vyplývá, že příkaz byl stěžovatelce doručen dne 17. 12. 2013. K uplynutí lhůty 1 roku podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce tak došlo dne 17. 12. 2014. Napadené rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 15. 12. 2014. K pravomocnému rozhodnutí ve věci proto došlo před uplynutím prekluzivní lhůty.
[36] Je ovšem nutné zohlednit, že žaloba proti napadenému rozhodnutí byla podána dne 12. 2. 2015, tj. po uplynutí prekluzivní lhůty. Dne 8. 1. 2018 nabyl právní moci napadený rozsudek krajského soudu, který (jak již bylo uvedeno) výrokem I. zrušil napadené rozhodnutí žalovaného v rozsahu, kterým byl potvrzen výrok II. rozhodnutí SUIP, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Právní mocí napadeného rozsudku krajského soudu tak došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného co do výroku potvrzujícího uložení pokuty stěžovatelce ve výši 360 000 Kč.

[37] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud došel k závěru, že námitky stěžovatelky nejsou důvodné, nemění rozsudek Nejvyššího správního soudu ničeho na již pravomocném napadeném rozsudku krajského soudu, přičemž věc bude žalovanému vrácena k dalšímu řízení toliko v rozsahu zrušeného výroku (jeho části).

[38] Vzhledem k tomu, že dnem 17. 12. 2014 uběhla prekluzivní lhůta podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce a do tohoto dne nebylo v důsledku posléze vydaného zrušovacího rozsudku krajského soudu pravomocně ve věci rozhodnuto, zanikla dne 17. 12. 2014 hmotněprávní odpovědnost stěžovatelky za spáchaný správní delikt. Zaniklo ovšem i procesní právo, resp. povinnost, správního orgánu takový správní delikt projednat, rozhodnout o něm a uložit za něj sankci. Jelikož v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty zanikl právní vztah mezi tím, kdo správní delikt spáchal, a správním orgánem, aniž došlo k pravomocnému rozhodnutí ve věci, nelze důsledky, které by z odpovědnostního vztahu vyplývaly, stěžovatelce přičítat.

[39] Ačkoli krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného co do výroku II. rozhodnutí SUIP zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v napadeném rozsudku neuvedl, jak má žalovaný v dalším řízení postupovat. Žalovaný je přitom podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jakožto správní orgán v dalším řízení právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, vázán. Otázku dalšího postupu žalovaného krajský soud nechal nezodpovězenu i přesto, že z jeho vlastního posouzení uvedeného v prvním odstavci na straně 11 rozsudku je zřejmé, že si byl vědom toho, že prekluzivní lhůta podle § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce již uplynula.

[40] Napadeným rozsudkem zrušil krajský soud pouze část napadeného rozhodnutí žalovaného, nikoliv rozhodnutí SUIP. V dalším řízení bude tedy žalovaný znovu jakožto odvolací správní orgán rozhodovat, ovšem pouze v takovém rozsahu, v jakém bylo řízení výrokem krajského soudu otevřeno (v této situaci tedy není vyřešeno odvolání proti uložení trestu za delikty). Ohledně všech ostatních výroků, včetně výroků o vině, zůstává pravomocné rozhodnutí správních orgánů nedotčeno. Podle § 90 odst. 4 s. ř. *„jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít*

pokračování

*význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.*“ Skutečností, která odůvodňuje zastavení řízení, je v tomto případě v souladu s § 66 odst. 2 s. ř. i uplynutí prekluzivní lhůty mající za následek zánik odpovědnosti za správní delikt (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 10 As 279/2016 – 37, či rozsudek ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 – 45). Žalovaný proto zastaví odvolací řízení z důvodu uplynutí lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt a výrok II. rozhodnutí SUIP zruší s tím, že trest se již neuloží. Zrušit pravomocné rozhodnutí v rámci odvolacího řízení nelze.

## IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[42] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu