



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **DIANA BOHEMIA s. r. o.**, se sídlem Nové Sedliště 73, Staré Sedliště, zast. Mgr. Adamem Zítkem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 60, Tachov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2018, čj. 2111/1.30/17-6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2020, čj. 30 A 211/2018-83,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodl dne 13. 12. 2017, že žalobkyně spáchala správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 30. 6. 2017. Inspektorát proto uložil žalobkyni pokutu ve výši 150 000 Kč [§ 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona]. Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2018 žalovaný – až na drobnou změnu – rozhodnutí inspektorátu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud žalobu zamítl. Nejprve se detailně vypořádal s námitkou prekluze správního deliktu. Dále ve stručnosti reagoval na zbývající žalobní body. Soud upozornil, že žalobkyně v řadě žalobních bodů jen obecně odkazuje na odvolání proti rozhodnutí inspektorátu. S odkazem na judikaturu rozšířeného senátu krajský soud upozornil, že nepostačuje odkaz na podání učiněné ve správním řízení, pokud není jasně řečeno, co přesně správní orgány opomenuly, vůbec či chybně nevypořádaly atd. S většinou zbývajících žalobních bodů se proto soud vypořádal rovněž v obecné rovině. Ve vztahu k některým dalším námitkám pak soud uvedl, že se mýjí s obsahem rozhodnutí žalovaného. Proto soud ani neprovedl navržené výslechy svědků.

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Nesouhlasí s tím, že krajský soud vyhodnotil její žalobní body jako obecné. Stěžovatelka nevidí důvod, proč by nemohla odkázat na odvolání. Je čistým formalismem, pokud ji krajský soud nutí „překopírovávat“ informace z odvolání do žaloby. Stěžovatelka odkazuje na judikaturu Nejvyššího soudu, která se sice vztahuje k občanskému soudnímu řádu, ovšem není důvod, aby se nepoužila též na soudní řád správní. Pokud by snad opravdu byly její žalobní body obecné, měl ji soud o této skutečnosti poučit podle § 118a o. s. ř., což soud nemůže splnit bez nařízení jednání.

[4] Žalovaný ve stručném vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[5] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Jádro kasační stížnosti se soustředí na kritiku krajského soudu, který vyhodnotil většinu žalobních bodů jako obecné, a proto se s nimi vypořádal rovněž jen v obecné rovině.

[8] NSS postup krajského soudu schvaluje, je ostatně v souladu s judikaturou rozšířeného senátu, na kterou krajský soud správně odkazuje. Je to naopak stěžovatelka, kdo nechápe základní zásady řízení před správními soudy.

[9] Jak vysvětlil rozšířený senát, nelze se obecně odvolávat na obsah podání ve správním řízení (srov. obecně závěry v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Stěžovatelka tvrdí, že neodkázala obecně na odvolání, ale na jeho konkrétní části. To ale není pravda. V žalobě odkázala na čl. III, IV, V a VI odvolání, což je v podstatě kompletní obsah dvanáctistránkového odvolání proti rozhodnutí inspektorátu (zbylé části odvolání totiž neobsahují „odvolací důvody“; čl. I odvolání v jednom stručném pětirádkovém odstavci rekapituluje celou věc; čl. II v jednom souvětí říká, že jde o odvolání; čl. VII pak v jednom souvětí navrhuje zrušit rozhodnutí inspektorátu).

[10] S odvoláním se vypořádal žalovaný. Žaloba napadá rozhodnutí žalovaného, nikoliv rozhodnutí inspektorátu jako správního orgánu I. stupně. Proto se stěžovatelka mylí, pokud si myslí, že ji snad krajský soud nutí slovo od slova přepsat obsah odvolání do žaloby. Ani s tím by stěžovatelka nepochodila. Stěžovatelka měla v žalobě srozumitelně a konkrétně vysvětlit, v čem je rozhodnutí žalovaného nesprávné, s jakými odvolacími argumenty se žalovaný nevypořádal, jaké konkrétní důkazy vyhodnotil nesprávně a proč, kterou část svědecké výpovědi dezinterpretoval, kterou část opominul atd. Nelze tedy jen obecně odkázat na odvolání (to by bylo možné třeba proto, aby žalobce ukázal, ke které konkrétní části odvolání se žalovaný opominul vyjádřit).

[11] Krajský soud tedy postupoval správně, pokud se blíže nezabýval obecným odkazem stěžovatelky na celý obsah odvolání.

[12] Ovšem i většina dalších uplatněných žalobních bodů byla založena na obecných frázích (např. „*Způsob vypořádání této námitky považuje žalobce za bezpředmětný a ze strany žalovaného nicneříkající. K odůvodnění si však žalobce dovoluje odkázat na Odvolání žalobce ze dne 24. 12. 2017*“; závěr žalovaného je „*dedukce*“, aniž to žaloba dále rozvedla). V žalobě rozhodně nestačí jen tvrdit, že se žalovaný „s něčím“ nevypořádal (aniž je vysvětleno, s čím), nebo kritizovat „*samovolný výběr odpovědí*“

pokračování

svědkyně, aniž stěžovatelka uvedla, kterou z odpovědí jí prospívajících žalovaný opomenul, případně které odpovědi selektivně použil v neprospěch žalobkyně (jak již správně uvedl krajský soud).

[13] Jak v jiném rozhodnutí uvedl rozšířený senát, čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, konkretizoval obecná žalobní tvrzení či vybíral ze spisu ty skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, a přebíral by naopak funkci žalobcovy advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32).

[14] Měl-li by snad NSS akceptovat závěry stěžovatelky, stačilo by, pokud by v žalobě řekla, že se jí na rozhodnutí žalovaného vůbec „nic“ nelíbí a jsou tu „nějaké“ důvody pro jeho zrušení. Jistě si lze teoreticky představit i správní soudnictví, kde soud libovolně – nad rámec konkrétních žalobních tvrzení – dohledává důvody nezákonnosti správního rozhodnutí. To však není případ správního soudnictví v českém právním řádu [viz § 75 odst. 2 větu první s. ř. s., k ústavnosti této normy srov. náleze ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15 (N 6/80 SbNU 65)].

[15] Judikatura Nejvyššího soudu, na kterou stěžovatelka odkazuje, není mechanicky přenositelná do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 násl. s. ř. s.). V civilním řízení vsutku platí, že neuvede-li žalobce v žalobě všechna potřebná tvrzení významná podle hmotného práva, nejde o vadu žaloby, která by bránila pokračování v řízení (§ 43 odst. 2 o. s. ř.), jestliže v ní vylíčil alespoň takové rozhodující skutečnosti, kterými byl vymezen předmět řízení po skutkové stránce; povinnost tvrzení může být splněna i dodatečně. „*Vylíčení rozhodujících skutečností pak může mít - zprostředkovaně - původ i v odkazu na listinu, kterou žalobce (coby důkazní materiál) připojí k žalobě a na kterou v textu žaloby výslovně odkáže*“ (viz stěžovatelkou cit. usnesení NS ze dne 22. 6. 2004, sp. zn. 32 Odo 916/2003, podobně usnesení NS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 32 Odo 315/2004, včetně citace další judikatury).

[16] Ovšem mezi řízením o civilní žalobě a o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je kvalitativní rozdíl. Řízení o civilní žalobě je řízením nalézacím. Naopak soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je řízením přezkumným, kterému předcházelo správní řízení před správním orgánem, často (jako je tomu i v nynější věci) ve dvou stupních. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není pokračováním správního řízení. Jde o originární soudní přezkum správního rozhodnutí, kde žalobce musí vymezit důvody, proč je rozhodnutí žalovaného správního orgánu nezákonné. Pokud by judikatura akceptovala pouhý odkaz na procesní úkony ve správním řízení, učinila by ze soudního řízení jen pokračování řízení správního. Tím by však byla narušena koncepce správního soudnictví, jak ji vymezuje soudní řád správní.

[17] Stěžovatelka dále s odkazem na § 118a o. s. ř. kritizuje krajský soud za to, že ji nepoučil, že žalobní body nejsou dostatečně určité. NSS musí předně stěžovatelku upozornit, že § 118a o. s. ř. se na soudní řízení správní nepoužije (takto již rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 Afs 87/2009-131). Soudní řád správní má vlastní úpravu poučovací povinnosti v § 36 odst. 1 s. ř. s., respektive při soudním jednání v § 49 odst. 4 s. ř. s. (v nynější věci ovšem soud rozhodl bez jednání – viz níže). V každém případě pro aktivaci poučovací povinnosti nebyl důvod. Stěžovatelčina žaloba obsahovala dílem žalobní body dostatečně konkrétní, dílem zcela obecné a v podstatě neprojednatelné. Jak již dříve NSS vysvětlil, krajský soud není povinen vyzývat žalobce k upřesnění žalobní argumentace v situaci, kdy žaloba obsahuje alespoň nějaké

dostatečně konkrétní, tedy projednatelné žalobní body (např. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, čj. 10 Afs 330/2016-36, bod 14).

[18] Stěžovatelka dále tvrdí, že krajský soud měl nařídít jednání. Jakkoliv stěžovatelka odkazuje na podmínky pro jednání tak, jak je vymezuje občanský soudní řád a judikatura Nejvyššího soudu, řízení o žalobě probíhalo podle soudního řádu správního. Soudní řád správní má vlastní předpoklady pro rozhodnutí krajského soudu bez jednání. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhlí nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* Jednání však musí proběhnout, pokud soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). V nynějším případě krajský soud nedokazoval. Vychází-li totiž soud ze správního spisu, nejde o dokazování; písemnosti a další dokumenty založené ve správním spisu jsou podklady rozhodování soudu (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). V nynějším případě se stěžovatelka mohla snadno domoci jednání tím, že by v reakci na výzvu soudu uvedla, že jednání žádá. Na výzvu soudu ze dne 4. 12. 2018, doručenou advokátovi stěžovatelky dne 6. 12. 2018, však advokát reagoval tak, že výslovně souhlasil s rozhodnutím bez jednání (sdělení ze dne 17. 12. 2018 na č. l. 70 spisu krajského soudu).

[19] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 10. února 2021

Zdenek Kühn
předseda senátu