



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce H. s.r.o., zastoupeného JUDr. Vlastimilem Šrámkem, advokátem v Přerově, Žerotínovo náměstí 15, proti žalovanému Ministerstvu práce a sociálních věcí, Na poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2004, čj. 2003/30931-44, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2004, čj. 12 Ca 36/2004 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2004, čj. 12 Ca 36/2004 - 33, se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce v O. ze dne 16. 6. 2003, čj. OLA-37/2003-pz, bylo zastaveno správní řízení, zahájené dne 22. 5. 2003 ve věci uložení pokuty žalobci za porušení ustanovení § 31 odst. 3 zákoníku práce. Výrokem II. téhož rozhodnutí byla žalobci podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 10 000 Kč, za zaviněné porušení § 32 odst. 1 zákoníku práce tím, že neuzavřel v případě zaměstnankyně R. H. písemně pracovní smlouvu, ačkoliv nešlo o sjednání pracovního poměru na dobu kratší než jeden měsíc a za zaviněné porušení § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, tím, že zaměstnankyni R. H. neplatil za vykonanou práci mzdu.

Žalovaný naříkaným rozhodnutím poté zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil s tím, že námitky žalobce shledal účelovými, že pokuta byla žalobci uložena oprávněně a její výše je úměrná závažnosti zjištěného porušení.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 1. 12. 2004, čj. 12 Ca 36/2004 - 33, zamítl. Městský soud tak učinil na základě zjištění, že kontrolní pracovníci Úřadu práce v O. kontrolou v sídle žalobce dne 30. 4. 2003 zjistili, že v kanceláři žalobce vykonávala práci (zaučování se na účetním programu) paní R. H., která do písemného protokolu sepsaného téhož dne uvedla, že nemá se žalobcem uzavřenu pracovní smlouvu ani dohodu o pracovní činnosti, ani dohodu o provedení práce, a to ani písemně ani ústně; mzda ani odměna nebyla sjednána ani vyplacena; protokol R. H. podepsala. Městský soud dále dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně dal žalobci možnost podat návrhy na doplnění důkazního řízení a umožnil mu v dostatečně dlouhé lhůtě vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. Správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu v dolní hranici zákonného rozpětí s přihlédnutím k tomu, že se jednalo o první uložení pokuty za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných pracovně právních předpisů, se zohledněním závažnosti porušení a toho, že byla finančně poškozena zaměstnankyně žalobce. Městský soud pak našel, že žalovaný rozhodnutí vydal v souladu s právními předpisy a zjištěným skutkovým stavem.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu včas podanou kasační stížností. Stěžovatel považuje napadené rozhodnutí za nezákonné pro nesprávné právní posouzení věci městským soudem. Aniž by specifikoval důvody kasační stížnosti odkazem ke konkrétnímu ustanovení s. ř. s., je zřejmé, že vznáší kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel (obdobně jako v žalobě) tvrdí, že kontrolní pracovníci úřadu práce nesplnili své zákonné povinnosti, neboť mu jako kontrolované osobě nebylo oznámeno zahájení kontroly, nebyl seznámen s obsahem protokolu a nebyl mu předán jeho stejnopis. Následnou výzvou podle § 33 odst. 2 správního řádu uvedené vady nemohly být zhojeny. Správní orgány, stejně jako městský soud, vycházely z takto nezákonně získaného protokolu a údajů v něm obsažených, návrhy na výsledky jak paní R. H., tak dalších svědků, odmítly s tím, že cokoliv by se od protokolu odchylovalo, byla by účelová lež.

Stěžovatel rovněž zpochybnil závěry městského soudu o tom, zda činnost, kterou pro něj paní R. H. při kontrole (i před tím) vykonávala, byla prací v zaměstnaneckém poměru.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud - poté, co se seznámil s obsahem správního spisu - dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; správní orgán II. stupně - ani pak městský soud - k této skutečnosti nepřihlédl a odvolání, posléze i žalobu, z věcných důvodů zamítl.

Ze spisu vyplynulo:

Úřad práce v Olomouci jako správní orgán I. stupně přípisem ze dne 19. 5. 2003 stěžovateli sdělil, že s ním ve smyslu ustanovení § 18 správního řádu zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně za porušení ustanovení § 32 odst. 1, § 31 odst. 3 zákoníku práce a § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělků, ve znění pozdějších předpisů. Uvedená porušení byla zjištěna v rámci kontrolní činnosti dne 30. 4. 2003.

Rozhodnutím ze dne 16. 6. 2003, čj. OLA-37/2003-pz, úřad práce výrokem I. řízení ve věci uložení pokuty za porušení § 31 odst. 3 zákoníku práce (nesjednání zkušební doby písemnou formou) zastavil; výrokem II. téhož rozhodnutí pak rozhodl o uložení pokuty ve výši 10 000 Kč, stěžovateli (za neuzavření písemné pracovní smlouvy). Ve vztahu k výroku I. úřad práce nijak nevymezil jednání, kterým se stěžovatel porušení citovaného zákonného ustanovení dopustil. Ve vztahu k výroku II. pak pokutu uložil podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., za zaviněné porušení ustanovení § 32 odst. 1 zákoníku práce tím, že stěžovatel neuzavřel pracovní smlouvu písemně, ačkoliv nešlo o sjednání pracovního poměru na dobu kratší než jeden měsíc; uvedené porušení bylo zjištěno v případě R. H.; a dále za zaviněné porušení ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb. tím, že stěžovatel neplatil jmenované za vykonanou práci mzdu.

Rozhodnutí úřadu práce postrádá jakékoliv odůvodnění ve vztahu k výroku I. Nejvyšší správní soud proto uzavřel na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, spočívající v nedostatku důvodů.

Rozhodnutí úřadu práce je ovšem rovněž nesrozumitelné pro vnitřní logickou rozpornost výroků I. a II. Jak již zmíněno, výrokem I. správní orgán rozhodl o zastavení řízení. Podle § 30 správního řádu správní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Rozhodnutí o zastavení řízení je tedy rozhodnutím, jímž se řízení o deliktu končí. Správní orgán tak rozhoduje např. v případě řízení o uložení sankce za správní delikt, uplynula-li lhůta pro její uložení. Oproti tomu výrok II. o uložení pokuty je rozhodnutím ve věci samé, tedy rozhodnutím meritorním, ve který řízení o uložení pokuty vyústilo. Je proto vyloučeno, aby správní orgán - při rozhodování o jednom skutku - prvním výrokem rozhodnutí řízení zastavil a druhým výrokem téhož rozhodnutí věcně rozhodl (např. o uložení sankce, jako v posuzované věci).

S ohledem na skutečnost, že výroky rozhodnutí správního orgánu I. stupně nesplňují nároky kladené na rozhodnutí z oblasti správního trestání, jak je dále podrobněji rozepsáno, nelze ani dovodit, že bylo každým z výroků rozhodováno o jiném skutku. Je-li správním deliktem protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní úřad trest stanovený normou

správního práva (srov. Hendrych D. a kol, Správní právo, obecná část, 5. vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, str. 201); je jednoznačné vymezení takového protiprávního jednání *condicio sine qua non* zákonnosti správního rozhodnutí je postihující. V posuzované věci správní orgán vymezení skutku zcela opomenul již v oznámení o zahájení správního řízení, kde se omezil pouze na výčet zákonných ustanovení, k jejichž porušení mělo dojít. Výrok I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vymezení skutku vůbec opomíjí; výrok II. pak skutek vymezuje pouze obecně jako porušení zmíněných ustanovení (tj. např. „zaměstnavatel neplatil zaměstnanci za vykonanou práci mzdu“) s uvedením jediného konkrétního údaje, a to že porušení bylo zjištěno v případě R. H. Proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné.

Požadavek na určitost a přesnost výroku správního aktu obecně, a v oblasti správního trestání tím spíše, vyplývá v posuzované věci jednak z obecných principů, na nichž nutně spočívá právní stát (srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož je možno státní moc uplatňovat pouze způsoby, které stanoví zákon), jednak z procesní normy, kterou byl správní řád z r. 1967. Podle § 47 odst. 2 správního řádu výrok obsahuje rozhodnutí ve věci spolu s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto.

Jestliže předmětem řízení bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu, potom nepominutelnou součástí výroku, kterým se ukládá povinnost uhradit pokutu jako trest za správní delikt, musí být rovněž i určení, o jaký delikt jde, a to vymezením jeho skutkových i právních znaků. Pokud tomu tak není ve skutkové části samotného výroku, lze výjimečně připustit, že je-li skutek popsán v odůvodnění rozhodnutí, nemusí být takový správní akt nutně nezákonný. Pokud však - tak jako v projednávané věci - obsahuje rozhodnutí vedle sebe jak výrok o zastavení řízení, tak výrok o uložení pokuty, a odůvodnění zjevně nepokrývá rozsah obou výroků, pak nedostatečně určité rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty (není jasné, za jaký delikt byl vlastně žalobce postižen), což může vést i k pochybnostem o tom, zda určitá jednání či opomenutí, která měla naplnit skutkovou podstatu deliktu, byla potrestána, či nikoliv, a tedy zda pro budoucno jde o věc rozhodnutou. I ve správním trestání, které je ze své povahy ovládáno principy shodnými se soudním řízením trestním, totiž platí obecná zásada *ne bis in idem* (nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro tentýž skutek). Takový výrok není přesný a určitý a neodpovídá výše citovanému požadavku § 47 odst. 2 správního řádu, aby bylo rozhodnuto „ve věci“. V projednávané věci došlo k tomu, že z výroku správního rozhodnutí nelze vůbec seznat, kterých deliktů a jaké povahy (ve smyslu jakým zcela jednoznačně specifikovaným jednáním či opomenutím) se žalobce dopustil. (V této argumentaci srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54) <http://www.nssoud.cz/anonym.php?ID=2210>.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003 - 78 publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS konstatoval, že *není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je-li rozsudek krajského soudu*

nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřiblížející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Takové rozhodnutí měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (§ 76 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na tomto místě doplňuje, že obdobně je vadou nepřezkoumatelnosti stíženo rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které (ač se věcně vypořádalo s odvolacími námitkami) zcela pominulo nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, spočívající v nedostatku odůvodnění jednoho výroku rozhodnutí, a ve vzájemné rozpornosti dvou výroků téhož rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 s. ř. s., za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

S ohledem na odůvodnění shora již pouze na okraj Nejvyšší správní soud doplňuje, že při posuzování zákonnosti kontroly prováděné u stěžovatele dne 30. 4. 2003 je třeba vyjít především z ustanovení § 12 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Citované ustanovení stanoví povinnosti kontrolních pracovníků, jeho odst. 2 písm. a) pak mimo jiné povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem, a pouze způsobem, který zákon stanoví. Je to sama státní moc, která tvorbou zákonů, a možností jejich vynucení, stanoví meze svého fungování. Proto i ona musí dbát hranic, které si vytyčila. V případě nejasností je pak třeba interpretovat meze výkonu státní moci restriktivním způsobem.

Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná osoba byla vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (srov. č. 719/2005 Sb. NSS). Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly úřadu práce nebyl o jejím zahájení vyrozuměn statutární orgán kontrolované společnosti, je-li přítomen, a v opačném případě jiná odpovědná osoba. Nepostačuje, jedná-li kontrolní pracovník pouze s osobou, u níž je sporné i to, zda je vůbec zaměstnancem společnosti.

Za situace, kdy je protokol z kontroly provedené s porušením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným, či alespoň určujícím důkazním prostředkem, pak nezákonnost kontroly zakládá rovněž nezákonnost následného správního řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. ledna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu