

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Marie Turkové v právní věci **žalobce: C. Č. r., s. r. o.,** zastoupen Eliškou Barthelemy, advokátkou, se sídlem Petrská 12, Praha 1, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 59/2003 - 48 ze dne 14. 7. 2004,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2001, č. j. 44/43035/4.11.2002, jenž jako správní orgán II. stupně zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí orgánu I. stupně (Úřad práce hl. m. Prahy) ze dne 3. 10. 2002, č. j. ÚP6/16/RO/sv/2002; posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta za porušení předpisů o zaměstnanosti (registrace občanů Slovenské republiky) a předpisů upravujících mzdy (neproplacení náhrady mzdy za svátek), obojí v řadě případů, a to ve výši 80 000 Kč.

Stěžovatel vytýká městskému soudu, že nesprávně posoudil právní otázku, pokud ve svém rozsudku uvedl, že napadené rozhodnutí orgánů I. i II. stupně nejsou nicotná, nýbrž byla vydána orgány k tomu věcně i místně příslušnými a v rámci zákonem jim dané pravomoci. Opíraje se o vyjádření žalovaného v jeho rozhodnutí, totiž, že pobočky Úřadu

práce hl. m. Prahy mají podle organizačního řádu pravomoc ukládat pokuty za porušení pracovněprávních předpisů, stěžovatel má za to, že napadené rozhodnutí orgánu I. i II. stupně bylo vydáno organizačními útvary správních úřadů, což je v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož správní úřad musí být zřízen a jeho působnost stanovena výhradně zákonem. Dále stěžovatel vytýká městskému soudu, že jeho závěry ohledně odůvodnění výše pokuty nemají oporu ve spisech (rozhodnutí správních orgánů neobsahují konkrétní důvody pro stanovení pokuty), přičemž pokuta je zjevně nepřiměřená, neboť se jednalo o prvé porušení pracovněprávních předpisů stěžovatelem.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Ze správního spisu lze zjistit pro věc určující následující skutečnosti:

Rozhodnutí orgánu I. stupně, kterým byla stěžovateli uložena pokuta za správní delikt, vydal Úřad práce hl. m. Prahy - pobočka v Praze 6, rozhodnutí je podepsáno ředitelem této pobočky. Rozhodnutí orgánu II. stupně (o odvolání) vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, rozhodnutí podepsala ředitelka jednoho z odborů ministerstva. V úvodní větě rozhodnutí je vedle označení ministerstva za pomlčkou uvedena Správa služeb zaměstnanosti. Pokud jde o odůvodnění výše pokuty, reprodukci všech důvodů uvedených v napadených správních aktech ve svém rozhodnutí zopakoval městský soud, z důvodů procesní ekonomie se proto v tomto odůvodnění lze omezit na konstatování, že žalovaný i orgán I. stupně se zabývali charakterem stěžovatele jako zaměstnavatele, jenž může zásadním způsobem ovlivňovat situaci na místním trhu práce, dále poznatky, že stěžovatel i po provedené kontrole neplní některé povinnosti tehdy ukládané předpisy o zaměstnanosti, jako zvlášť závažné bylo hodnoceno porušení mzdových předpisů, neboť právo na mzdu za vykonanou práci je jedním ze základních práv zaměstnanců, stěžovatel se porušení předpisů dopustil přes častý pracovní kontakt s úřadem práce a přes poučení o podmínkách zaměstnávání občanů Slovenské republiky, zjištěná porušení hodnotil žalovaný i orgán I. stupně jako vážná, přitom přihlédl ke skutečnosti, že se jednalo o prvé porušení předpisů. Výše pokuty mohla činit až 250 000 Kč, pokuta tedy byla uložena na spodní hranici zákonné sazby, jednalo se o zavinění nedbalostní.

Ze soudního spisu lze zjistit, že městský soud posoudil žalobní námitky stěžovatelem uplatněné jako nedůvodné. Přitom k otázce nicotnosti napadených správních aktů vyložil (za použití správných právních předpisů, tedy § 2 odst. 1, 2 a § 12, § 13, § 14 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti), že připojí-li správní orgán, který je příslušný k rozhodnutí ve věci, za své označení též označení své vnitřní organizační složky, nemění tím ničeho na věcné a územní působnosti tohoto orgánu. Rozhodnutí v I. stupni tedy bylo vydáno Úřadem práce hl. m. Prahy jako správním úřadem věcně a územně příslušným, rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí jako odvolacího orgánu obdobně nemohlo být stiženo nicotností proto, že v úvodní větě rozhodnutí bylo připojeno za název ministerstva označení vnitřní organizační složky tohoto ministerstva. Napadené rozhodnutí žalovaného (a rovněž tak rozhodnutí orgánu I. stupně) tedy městský soud považoval za rozhodnutí vydané věcně příslušným orgánem v rámci zákonem mu dané pravomoci. Městský soud se ztotožnil s úvahami, které vedly správní orgány obou stupňů k uložení pokuty i její výši, přičemž podrobně rozvedl, z jakých důvodů není sankce zjevně nepřiměřená (v zákonném rozpětí, při dolní hranici rozpětí, při zohlednění závažnosti i četnosti zjištěných porušení); přestože stěžovatel v žalobě uvedl, že výše pokuty je zjevně nepřiměřená, což představuje jednu z podmínek, za nichž může soud přikročit k moderaci (§ 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“),

stěžovatel v žalobě blíže návrh na moderaci neodůvodnil a městský soud k ní důvody neshledal.

Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost vázán jejím rozsahem i důvody (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a došel k závěru, že jde o kasační stížnost nedůvodnou.

Stěžovatel v kasační stížnosti nesubsumoval své námitky pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s., z jejich obsahu lze však dovodit, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Obecně mohou být takové námitky úspěšné (písm. a/ citovaného ustanovení), pokud by městský soud aplikoval na věc nedopadající právní normu, anebo normu sice správnou, leč podal by takový její výklad, jenž by Nejvyšší správní soud nemohl přijmout, v případě povolené správní úvahy pak jedině v případě, že by soud nesprávně posoudil, zda správní orgán překročil stanovené meze správní úvahy anebo je zneužil, podle písm. b) citovaného ustanovení pak pokud by se správní orgán dopustil vymezené vady řízení, pro kterou měl soud napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Namítaná absence opory ve spisu by mohla nastat v případě, že by správní orgán opřel právní kvalifikaci o skutkový stav, který zde ve skutečnosti není (nemá oporu v souhrnu důkazů).

Stěžovatel uplatňuje dvě námitky, jedná se přitom o námitky přípustné, neboť je uplatnil i v řízení žalobním; prvá směřuje proti závěrům městského soudu ve věci nicotnosti napadených správních aktů, druhá proti nedostatkům odůvodnění, pokud jde o výši pokuty.

Podle zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, jenž byl v době vydání rozhodnutí platným a účinným předpisem, byl Úřad práce hl. m. Prahy na území hlavního města orgánem státní správy zabezpečujícím státní politiku zaměstnanosti (§ 2 citovaného zákona). Takovým orgánem je podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) citovaného zákona rovněž Ministerstvo práce a sociálních věcí. Podle § 8 odst. 1 kontrolní činnost vykonávají uvedené ministerstvo a úřady práce, tyto orgány jsou oprávněny podle § 9 odst. 1 (dále pak rovněž § 11 písm. b/ a § 12 odst. 1 písm. g/ citovaného zákona) ukládat zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností pokuty až do částky 250 000 Kč; při ukládání pokuty se přihlíží k závažnosti porušení, k míře zavinění a k okolnostem, za nichž k porušení povinnosti došlo (§ 9 odst. 2 citovaného zákona). Ministerstvo práce a sociálních věcí je orgánem řídícím úřady práce (§ 11 písm. a/ citovaného zákona). Pokuta byla uložena v procesu řídícím se správním řádem. Věcně příslušným orgánem k uložení pokuty za porušení pracovněprávních předpisů byl tedy úřad práce, v posuzované věci pak s ohledem na územní působnost Úřad práce hl. m. Prahy; o odvolání pak bylo příslušné rozhodnout výše označené ministerstvo jako orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený orgánu, který rozhodnutí vydal (§ 58 odst. 1 správního řádu, § 11 písm. a/ citovaného zákona č. 9/1991 Sb.). Žalovaný i správní orgán I. stupně za název věcně příslušného orgánu (Úřad práce hl. m. Prahy, Ministerstvo práce a sociálních věcí) uvedli též označení vnitřního organizačního útvaru, jemuž podle interních předpisů náleželo se věcí zabývat (pobočka pro Prahu 6, Správa služeb zaměstnanosti), tím však nezpůsobili, že by správní akt vydal orgán věcně nepříslušný. Nejvyšší správní soud proto nemá, co by bylo možno v právním hodnocení věci městskému soudu vytknout. Napadená správní rozhodnutí nevydaly organizační útvary správních orgánů, a na tom nic nemění ani vyjádření žalovaného, na něž se stěžovatel odvolává, totiž že organizační útvar Úřadu práce hl. m. Prahy (pobočka) má podle organizačního řádu oprávnění ukládat pokuty za porušení pracovněprávních předpisů. Toto vyjádření totiž nekoresponduje se zjištěním ze správního spisu (rozhodnutí vydal Úřad práce hl. m. Prahy), a z hlediska ústavního je nepochybné,

že interní předpis by nemohl nijak delegovat pravomoc správního orgánu stanovenou zákonem. Městský soud tedy v projednávané věci aplikoval správné právní předpisy a přiléhavě je vyložil; tato námitka kasační stížnosti je proto nedůvodná.

Pokud jde o soudní přezkum zákonem povolené správní úvahy o výši pokuty, shledává Nejvyšší správní soud, že ani v této věci nelze stěžovateli přisvědčit. Není úlohou správního soudu správní úvahu nahrazovat, jeho role spočívá v kontrole postupu správních orgánů, které jsou povinny ve své úvaze zaobírat se zákonnými kritérii pro uložení sankce; pokud se správní orgán takovými kritérii zabýval (v projednávané věci závažnost porušení předpisů, míra zavinění a okolnosti porušení předpisů), a vyložil, které okolnosti hrály ve věci roli, pak soud správní úvahu nenahrazuje vlastní úvahou. Stěžovatel sice v žalobě namítal nepřiměřenost výše pokuty, ale konkrétní návrhy k moderaci soudu nepředložil, přitom soud přiléhavě odůvodnil, z jakých důvodů nepovažuje výši pokuty za zjevně nepřiměřenou. Na těchto závěrech nemá Nejvyšší správní soud důvod ničeho měnit. Napadená správní rozhodnutí byla přezkoumatelná, měla dostatek důvodů a myšlenkové postupy žalovaného i orgánu I. stupně byly zcela jasně seznatelné. Námitka stěžovatele směřující k vytýkanému nedostatku důvodů byla proto městským soudem správně posouzena jako nedůvodná, a je proto nedůvodná i v kasační stížnosti. Městský soud rovněž správně vyložil, proč jediný důvod zjevné nepřiměřenosti, který stěžovatel uváděl, totiž prvé porušení pracovněprávních předpisů, nemůže být pro věc výše pokuty jediným určujícím faktorem. Při maximální výši pokuty 250 000 Kč pokuta uložená v prvé třetině výše sazby za porušení předpisů, která se dotkla řady zaměstnanců stěžovatele, přičemž se jednalo o porušení závažná, dotýkající se základních práv zaměstnanců, nebyla zjevně nepřiměřená. Pokud stěžovatel namítá nedostatky skutkových zjištění nemajících opory ve spisu, ať už ve vztahu ke správním orgánům či městskému soudu (námitka je v tomto ohledu nejasná), není námitka blíže odůvodněna, a proto se jí Nejvyšší správní soud nemohl podrobněji zabývat.

Poněvadž Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, to by příslušelo žalovanému; poněvadž však Nejvyšší správní soud neshledal ze soudního spisu žádné náklady žalovaného, které by překročily běžné náklady spojené s jeho úřední činností, náhradu nákladů mu nepřiznal.

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

V Brně dne 16. února 2006

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu