



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobce: **B. S. s. r. o.**, zast. Mgr. Danielem Musilem, advokátem, se sídlem Praha 1, Mezibranská 1579/4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 12 Ca 105/2005 – 44,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 12 Ca 105/2005 – 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce hl. města Prahy ze dne 20. 1. 2005, č. j. ÚP/10/67/2005/OpaK/SŘR/Va, byla žalobci uložena pokuta podle § 140 odst. 3 písm. a) s odkazem na § 141 odst. 7 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, pokuta ve výši 250 000 Kč. Podle výroku rozhodnutí byla pokuta uložena za zaviněné porušení § 14 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb. o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, v platném znění + § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 333/1993 Sb., v platném znění, dále § 32 odst. 3 písm. b) zákoníku práce a § 81 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Ve vztahu k pokutě bylo rozhodnutí odůvodněno tak, že „při uložení pokuty ve výši 250 000 Kč vycházel správní orgán ze skutečnosti, že porušení pracovněprávních předpisů bylo jednoznačně prokázáno a bylo kvalifikováno jako zvlášť závažné porušení povinností, stanovených pracovněprávními předpisy, při kterém se jedná i o vysokou míru zavinění, neboť je ve svých důsledcích neodstranitelné. Současně správní orgán nezjistil žádné okolnosti, které by mohly výši uložené sankce zásadním způsobem ovlivnit. Výše uložené pokuty proto podle názoru správního orgánu odpovídá závažnosti zjištěného porušení, míře zavinění i okolnostem, za nichž k porušení povinností došlo“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání a žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 6. 2005, č. j. 2005/10463 – 442, změnil výrok rozhodnutí správního orgánu 1. stupně tak, že „podle ustanovení § 140 odst. 3 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, s odkazem na ustanovení § 141 odst. 1 téhož zákona, se zaměstnavateli B. S., s. r. o. IČ: X, se sídlem: X P. X, Z. 128/143, právně zastoupenému JUDr. Vladimírem Křížem, advokátem v Praze, se sídlem: Praha 1, E. Krásnohorské 10, kancelář: 110 00 Praha, Kaprova 13, ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč (slovy: dvěšestpadesát tisíc korun českých) za zaviněné porušení povinností vyplývajících 1. z ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, v souběhu s ustanovením § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 333/1993 Sb., o ustanovení minimálních mzdových tarifů, ve znění pozdějších předpisů, jehož se zaměstnavatel dopustil tím, že vyplatil 26 zaměstnancům mzdu nižší, než stanoví příslušný minimální mzdový tarif, 2. z ustanovení § 32 odst. 3 písm. b) zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, jehož se zaměstnavatel dopustil tím, že pracovní smlouvy 71 zaměstnanců neobsahovaly bližší označení místa výkonu práce, 3. z ustanovení § 81 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jehož se zaměstnavatel dopustil tím, že nesplnil zákonnou povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu za rok 2003.“ Ve vztahu k výši pokuty žalovaný uvedl, že „pokud se týká výše uložené pokuty a míry zavinění odvolatele, konstatuje se, že právní úprava správních deliktů je založena na principu zavinění jako jednoho z předpokladu spáchání správního deliktu, přičemž v oblasti správního práva postačuje zavinění z nedbalosti. Jak je spisovou dokumentací podloženo a v řízení spolehlivě prokázáno, k porušení právních předpisů v uvedeném rozsahu odvolatelem došlo a příčinná souvislost mezi konáním odvolatele a porušením právních povinností vyplývajících ze zákona byla rovněž prokázána. Odvolací orgán neshledal jediného důvodu ke změně výše uložené pokuty“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné a současně poukazoval na vady řízení. Nezákonnost rozhodnutí spatřoval v nepřiměřené výši uložené pokuty. Poukazoval na to, že nezpochybňuje zjištěné porušení pracovněprávních předpisů, konstatoval však, že ihned po zjištění uvedené závady učinil veškerá opatření ke zjednání nápravy a také k zabezpečení, aby se podobná situace již neopakovala. Namítal dále, že výše uložené pokuty je tak vysoká, že může ohrozit další fungování společnosti. V takovém případě by nastala horší situace v podobě mnoha nezaměstnaných, kterou by musel úřad práce řešit. Poukazoval dále na kritéria uvedená v § 141 zákona č. 435/2004 Sb. a dovolával se toho, že ke spáchání správního deliktu došlo pouze nevědomou nedbalostí a že správní delikt neměl žádné nepříznivé následky, neboť závadný stav ihned odstranil a následky napravil.

Vady řízení žalobce spatřoval v podjatosti pracovníků úřadu práce, pobočky Praha 10, s tím, že sice nenamítá podjatost žádného konkrétního pracovníka, avšak vyslovuje názor, že provedení kontrol bylo realizováno poté, co se po neúspěšné žádosti o dotaci u této pobočky úřadu práce, obrátil na Úřad práce hl. města Prahy, který mu požadovanou dotaci poskytl. Podle názoru žalobce výše uložené pokuty měla být jakousi „pomstou“ za předchozí úspěch ohledně přidělení dotace. Navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 16. 5. 2006, č. j. 12 Ca 105/2005 – 44, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve vztahu k námitce podjatosti vyslovené žalobcem uvedl, že skutečnost, že žalobce uspěl se žádostí o dotaci u nadřízeného orgánu, nelze považovat za důvod pro vyloučení pracovníků správního

orgánu. Uvedl dále, že žalovaný se námitkou podjatosti zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně, navíc žalobce nepostupoval ani podle příslušných ustanovení správního řádu (§ 10 a násl.). Městský soud v Praze neshledal pochybení správních orgánů ani při hodnocení stupně společenské nebezpečnosti spáchaného deliktu. Ztotožnil se s názorem žalovaného i v tom, že úprava správních deliktů je založena na principu zavinění, jako jednoho z předpokladů spáchání správního deliktu s tím, že postačuje zavinění z nedbalosti. Podle názoru soudu žalobcem namítaná skutečnost, že ke spáchání deliktu došlo pouze nevědomou nedbalostí, jej nemůže vyvinut a nemůže mít vliv na stanovení výše uložené pokuty. Soud konstatoval, že pokuta byla uložena v rámci zákonné sazby v její čtvrtině a správní orgány dostatečným způsobem zhodnotily závažnost deliktu.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1a s. ř. s.

Uvedl, že nachází pochybení Městského soudu v Praze zejména v tom, že při posuzování oprávněnosti udělení pokuty se i přes návrh stěžovatele nezabýval tím, že pokuta byla stěžovateli Úřadem práce hlavního města Prahy, pobočky Praha 10, uložena na základě ustanovení zákona č. 435/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 10. 2004, když kontrolované období, při kterém byly výše uvedené nedostatky zjištěny, bylo v rozmezí od 16. 4. 2003 až do 4. 11. 2004. V tomto případě se evidentně jedná o porušení jedné ze základních zásad českého právního řádu (*lex retro non agit*), když porušení pracovněprávních předpisů mělo být posuzováno a případně sankcionováno podle předpisů platných v období, kdy k porušení došlo a ne dle předpisů platných v období, kdy Úřad práce hl. města Prahy, pobočky Praha 10, kontrolu prováděl. Stěžovatel dovozoval, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku a na základě toho rozhodl nezákonně podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že do 30. 9. 2004 bylo správními orgány při ukládání pokut za zaviněné porušení povinností zaměstnavatele, vyplývajících z pracovněprávních předpisů, postupováno podle zákona o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů v souběhu se zákonem č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 9 zákona č. 9/1991 Sb., bylo možné uložit v případě prvního zjištění porušení povinností zaměstnavatele pokutu až do výše 250 000 Kč, při opětovném porušení povinností až do částky 1 milion Kč. Oba uvedené zákony byly zrušeny a nahrazeny jediným zákonem o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 2004, podle kterého bylo v rozhodovaném případě možné uložit pokutu do 1 milionu Kč již v případě prvního zjištění porušení povinností zaměstnavatele.

U obou zákonů o zaměstnanosti (1/1991 Sb. a 435/2004 Sb.) byla a je stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, a to do 1 roku ode dne, kdy se orgán kontroly (příslušný úřad práce) dozvěděl o porušení povinností, nejdéle však do tří let ode dne, kdy je zaměstnavatel porušil. Přesné vymezení rozhodného okamžiku začátku běhu jednorozhodné subjektivní lhůty nastolil Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 99/2001 – 47, kterým určil, že tímto dnem je den sepsání protokolu o výsledku kontroly, který je jedním z podkladů pro vydání meritorního rozhodnutí. Správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení povinností zaměstnavatele je zahajováno následně po seznámení zaměstnavatele s předmětným protokolem o výsledku kontroly, obsahujícím zjištěná a doložená porušení jeho povinností. S odkazem na výše uvedené měl žalovaný za to,

že případ posouzení a uložení pokuty ve výši 250 000 Kč, rozhodovaný podle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, účinného v rozhodné době vedení správního řízení a správního rozhodování, byl Městským soudem v Praze posouzen v souladu s konstantní judikaturou správního soudnictví ve věcech zákonnosti rozhodnutí s ohledem na použití normy platné pro danou věc.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 věty za středníkem), což za dané situace znamená, že nebyl vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na základní princip trestání uvedený v článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), podle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

Z uvedeného principu vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, publikovaného pod sp. zn. 461/2005 Sb. NSS, I. *Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější, než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).*

Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 – 34, publikovaného pod č. 91/2004 Sb. NSS, *Správní orgán musí při trestání správních deliktů respektovat princip uvedený v článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Vyvození odpovědnosti a uložení postihu je proto nutno posoudit podle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí pro delikventa příznivější. Pokud však pozdější právní úprava původní skutkovou podstatu předmětného deliktu vůbec nepřevzala, zanikla trestnost jednání a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.*

Je tedy třeba vycházet z toho, že uvedený článek Listiny zajišťuje tzv. zákaz retroaktivity a zásadu, že obviněný má být trestán podle toho zákona, který je pro něj příznivější.

Výše uvedené úvahy však napadená rozhodnutí správních orgánů neobsahují, (neobsahuje je ani rozsudek soudu), a bylo by nasnadě uzavřít, že již z tohoto důvodu

jsou obě rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a soud je měl podle § 76 písmeno a) s. ř. s. zrušit a vrátit k dalšímu řízení.

Shora uvedené ovšem předpokládá, že skutková podstata správního deliktu, jehož se měl žalobce dopustit, je ve výroku rozhodnutí popsána včetně uvedení časového údaje, kdy mělo k porušení povinnosti dojít. Vymezení doby a času spáchání správního deliktu je naprosto nezbytné, a to i se zřetelem k zajištění zásady „ne bis in idem“, a to zejména u deliktů pokračujících i trvajících.

V posuzované věci rozhodnutí správního orgánu I. stupně v jeho výroku popis skutku neobsahuje vůbec. V odůvodnění se sice uvádí, že kontrola proběhla ve dnech 4. 11. 2004 a 16. 11. 2004, ovšem porušení povinnosti uvedené v § 14 odst. 1 z. č. 1/1992 Sb. je v následující tabulce časově specifikováno (vyplácení nižší mzdy) na dobu od 1. 10. 2003 do 31. 1. 2004. Porušení povinnosti podle § 32 odst. 3 písm. b) zákoníku práce není časově vymezeno vůbec, v odůvodnění jsou pouze uvedena jména zaměstnanců, v jejichž pracovních smlouvách je obsaženo místo výkonu práce Česká republika bez bližšího označení. Porušení povinnosti uvedené v § 81 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, není časově vymezeno vůbec, avšak je vytýkáno porušení povinnosti za rok 2003, kdy zákon č. 435/2004 Sb. neplatil, (jeho účinnost nastala 1. 10. 2004).

Rozhodnutí žalovaného sice poněkud upřesnilo porušení povinností ve výroku, avšak časové vymezení skutků, které měly tvořit skutkovou podstatu správního deliktu, není ve výroku ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeno vůbec, respektive v tomto směru se vychází z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že nesouhlasí s názorem žalovaného uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti, tedy s tvrzením, že postupoval správně podle zákona č. 435/2004 Sb. s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2003, č. j. 6 A 99/2001 – 47. Uvedený rozsudek se totiž dané problematiky vůbec netýkal, ale zabýval se otázkou lhůt pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty. Stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty je však okolností zcela odlišnou od zjištění doby spáchání správního deliktu.

Výše popsaná pochybení správních orgánů obou stupňů, která způsobují nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů, vyznívají o to závažněji za situace, kdy srovnáním sankcí uvedených v § 9 zákona č. 9/1991 Sb., účinného do 30. 9. 2004 a § 141 zákona č. 435/2004 Sb., nutno zcela nepochybně dospět k závěru, že sankce stanovená pozdějším zákonem je pro stěžovatele výrazně nepříznivější než v zákoně předchozím.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svou dosavadní judikaturu, kdy například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 – 35, publikovaného pod č. 359/2004 Sb. NSS, *Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li tak k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobními námitkami musí věcně zabývat (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).*

Ve smyslu citovaného závěru měl Městský soud v Praze postupovat a zrušit rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek

důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Neučinil-li tak, trpělo jeho řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud v posuzované věci dodává, že bez zřetele k výše uvedenému by nebylo možno souhlasit ani s názorem soudu o přesvědčivosti výroku o výši uložení pokuty. Nelze přece pokutu uložit a současně konstatovat, že nebyly zjištěny žádné okolnosti, které by mohly výši uložené sankce zásadním způsobem ovlivnit, jak učinil správní orgán I. stupně. Rozhodně nelze výši pokuty odůvodňovat splněním zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu. Splnění zákonných podmínek skutkové podstaty správního deliktu je totiž základním předpokladem pro vyvození sankční odpovědnosti, tedy předpokladem pro uložení sankce, ale nevypovídá nic o její výši. Zákonná kritéria, k nimž musí správní orgány přihlížet, jsou při výši uložené pokuty uvedena v ustanovení 141 odst. 1 z. č. 435/2004 Sb. a v § 9 odst. 2 z. č. 9/1991 Sb. K tomu nutno dodat, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je koncipována na principu objektivní odpovědnosti, což znamená, že se zavinění nezkoumá (byť § 9 z. č. 9/1991 Sb. se o zavinění zmiňuje).

Výše uvedené závěry však správní orgány mohou aplikovat teprve poté, co v rozhodnutí vymezí skutek, v němž je spatřováno naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu včetně časového vymezení jeho spáchání (uvedení, kdy k porušení povinností došlo), jako základního předpokladu pro úvahu, podle jakého zákona bude správní orgán posuzovat trestnost správního deliktu s tím, že pozdějšího zákona může použít jenom v případě, jestliže to bude pro stěžovatele výhodnější.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí, což znamená, že zruší napadená správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. července 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu