



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **A.V.T.** , narozený dne ...,
bytem ...
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D.
sídlem Karlovarská 87/130, 323 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, IČO 75046952
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2018, č. j. 6497/1.30/17-3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou datovanou a došlou soudu dne 12. 3. 2018 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2018, č. j. 649/1.30/17-3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo dle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni ze dne 31. 8. 2017, č. j. 7320/6.30/17-8 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o obnovu řízení sp. zn. 6-2012-5789, č. j. 10027/6.71/12/14.3.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě stručně shrnul předchozí řízení. Uvedl, že dne 2. 5. 2017 byla doručena správnímu orgánu první instance jeho žádost o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, podnět k zahájení přezkumného řízení, event. žádost o obnovu řízení (dále jen „*žádost*“). Důvodem bylo, že při své návštěvě dne 20. 4. 2017 Celního úřadu pro Plzeňský kraj v Plzni (dále jen „*celní úřad*“) zjistil, že tento úřad eviduje pohledávku ve výši 250 000 Kč. Následně se seznámil s rozhodnutím správního orgánu první instance, s příkazem ze dne 9. 10. 2012, č. j. 10027/6.71/12/14.3, sp. zn. 6-2012-5789 (dále jen „*příkaz*“), kterým mu byla uložena pokuta podle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění platném a účinném v době spáchání deliktu (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“) ve výši 250 000 Kč, pro spáchání správního deliktu podle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tj. že umožnil osobě specifikované v příkazu a v konkrétní době výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. Též mu byla uložena povinnost k paušální náhradě nákladů řízení v částce ve výši 1 000 Kč.
3. Podaná žádost byla zamítnuta. Zamítnutí žádosti bylo odůvodněno marným uplynutím subjektivních i objektivních prekluzivních lhůt.
4. Žalobce dále uvedl, že uložená pokuta mu byla vyměřena na základě zrušeného, protiústavního ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, platného a účinného před dnem vyhlášení uvedeného nálezu [pozn. soudu: jde o nález Ústavního soudu Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014]. Jeho protiústavnost trvá již od doby jeho začlenění do zákona o zaměstnanosti, tedy i v době rozhodování o výši sankce. Její výše je naprosto nepřiměřená a její uložení v této výši bylo v době rozhodování sice v souladu se zrušeným ustanovením, ale protiústavní, v rozporu s Listinou základních práv a svobod, a to zejména s článkem 1, článkem 4 a článkem 11 odst. 1, a dále v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, když výše spodní hranice pokuty omezuje správní orgány přihlídnout ke všem okolnostem případu, osobě pachatele správního deliktu a jeho poměrům.
5. Správní orgán nehodnotil věc z pohledu ústavněprávního a dalších právních předpisů, zejména pokud se jedná o ustanovení § 71 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., zákona o Ústavním soudu (dále jen „*zákon o Ústavním soudu*“): „*Byl-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán, je zrušení takového právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním.*“ Dle ustanovení § 71 odst. 3 zákona o Ústavním soudu to platí i v případech, kdy byly zrušeny části právních předpisů, popřípadě některá jejich ustanovení.
6. Dle žalobce je obecně přijímáno judikaturou i na základě mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, že povaha příkazu a uložené sankce je velmi podobná rozhodnutí v trestní věci. Příkaz byl vydán v oblasti správního trestání, jedná se tedy o trest za deliktní jednání (z hlediska drobného podnikatele ve formě uložení nepřiměřeně vysoké a likvidační

peněžité pokuty), není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt (obecně je přijímán názor, že lze hovořit o „jakémkoli trestním obvinění“).

7. Správní orgán nevysvětlil, proč by se aplikace tohoto ustanovení neměla vztahovat na správní delikty na úseku zaměstnanosti. Navíc s účinností od 1. 7. 2017 došlo k novelizaci zákona o zaměstnanosti v souvislosti s přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, když došlo k změně terminologie ze „správního deliktu“ na „přestupek“, čímž zákonodárce vyjadřuje též potřebu jednotného posuzování deliktní odpovědnosti upravené v jednotlivých zákonech správního práva.
8. Žalobce považuje napadené rozhodnutí z výše uvedených důvodů za nepřezkoumatelné, nesprávné a nezákonné, a navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a dále žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 5. 2018 stručně shrnul dosavadní průběh řízení. K žalobním bodům uvedl, že žalobce se v podané žalobě soustředí na důvody pro aplikaci ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu, které lhůty pro obnovu řízení nezakotvuje.
10. Vzhledem k tomu, že se žalobcovy námitky z podstatné části překrývají s námitkami, které žalobce vznášel v průběhu správního řízení, odkázal žalovaný v podrobnostech na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
11. Žalovaný dále uvedl, že i nadále setrvává na svém rozhodnutí, že povolit obnovu předmětného řízení nelze, a to předně z důvodu uplynutí prekluzivních lhůt pro povolení obnovy. Dále uvedl, že navíc uvedené důvody nespádají pod důvody, pro které by bylo dle ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu obnovu řízení povolit. Opětovně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2017, č. j. 3 Ads 100/2016-55, ve kterém byl učiněn závěr, že: „*Novou skutečností nemůže být z tohoto pohledu [pozn. soudu: z ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu] právní vada správního rozhodnutí spočívající v tom, že správní rozhodnutí bylo vydáno na základě aplikace právního předpisu, který byl později shledán protiústavním.*“ Podkladem pro vydání rozhodnutí o spáchání správního deliktu nebylo žádné předchozí rozhodnutí, nemohl nastat ani důvod pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.
12. Pokud jde o aplikaci ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu, pak žalovaný dospěl k závěru, že dané ustanovení nelze při rozhodování o povolení obnovy správního řízení aplikovat. Dle jeho názoru jej nestíhá povinnost zdůvodňovat, proč nebylo aplikováno nepřipadné ustanovení zákona (§ 71 zákona o Ústavním soudu), ale bylo aplikováno případné ustanovení zákona (§ 100 správního řádu), i přesto se této otázce v odůvodnění napadeného rozhodnutí věnoval.
13. Nad rámec žalovaný dodal, že se nemůže kvalifikovaně vyjádřit k tomu, proč celní úřad dosud nepřistoupil k vymáhání pokuty pravomocně uložené, nicméně vyloučil, že by důvodem byla nějaká „vnitřní úvaha“ celního úřadu stran zákonnosti předmětného příkazu, mínil-li toto žalobce.
14. Závěrem žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl a účastníkům řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení.

Posouzení věci krajským soudem

15. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
16. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
17. Soud ve věci rozhodoval v souladu s ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím žalobce souhlasil (ve sdělení ze dne 11. 6. 2018), a žalovaný k výzvě soudu nevyjádřil nesouhlas s takovým projednáním věci, přičemž byl poučen, že nevyjádří-li účastník řízení do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, má se za to, že souhlas s tím, aby soud rozhodl o věci samé bez jednání, je udělen.
18. Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
19. Soud v první řadě předesílá, že žalobce podal žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí oblastního inspektorátu práce o nepovolení obnovy řízení. V rámci takového řízení je tedy možné přezkoumávat pouze napadené rozhodnutí z hlediska toho, zda obnova řízení měla být povolena či nikoli, resp. zda byly splněny podmínky pro obnovu řízení.
20. Řízení o obnově je upraveno v § 100 správního řádu. Ustanovení § 100 odst. 2 správního řádu zní: *„Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“*
21. Toto ustanovení stanovuje prekluzivní lhůty pro podání žádosti o obnovu řízení – 3 měsíční subjektivní a 3 letou objektivní. Jelikož jde o lhůty propadné, není možné je nijak prodlužovat či promíjet jejich zmeškání, po jejich uplynutí již nelze žádosti o obnovu řízení vyhovět.
22. Příkaz, kterým byla žalobci uložena pokuta, byl žalobci zaslán na adresu místa podnikání zapsanou v živnostenském rejstříku. Tento příkaz byl doručen fikcí a nabyl právní moci dne 31. 10. 2012. Objektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení tak marně uplynula dne 31. 10. 2015. Žalobce se dle svého tvrzení s příkazem fakticky seznámil až dne 20. 4. 2017. Správní orgány však toto tvrzení vyvrací. Dne 11. 2. 2013 byla oblastnímu inspektorátu práce doručena žádost tehdejšího právního zástupce žalobce o umožnění nahlédnutí do spisu, neboť dle jeho tvrzení nebylo žalobci rozhodnutí doručeno. Dne 12. 2. 2013 bylo tehdejšímu zástupci žalobce umožněno nahlédnutí do spisu, jehož součástí byl i příkaz č. j. 10027/6.71/12/14.3 ze dne 9. 10. 2012. Jelikož žádost o obnovu řízení byla podána dne 15. 5. 2017, učinil tak žalobce po uplynutí tříleté objektivní lhůty. Z důvodu jejího zmeškání nemohlo být o žádosti rozhodnuto jinak, než že byla zamítnuta.
23. Lhůtami pro podání žádosti o obnovu řízení se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 2 As 7/2012 – 35. Mj. zde zmínil, že *„účastníkům běží případná subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení individuálně (od okamžiku, kdy z odůvodnění rozsudku zjistili existenci důvodů pro její podání), na rozdíl od tříleté objektivní lhůty, která běží ode dne právní moci správního rozhodnutí a je nepřekročitelná i v případě, že by snad účastník řízení (jeho individuálně počítaná) subjektivní lhůta dosud neuplynula.“*
24. Není tedy podstatné, zda v nyní řešeném případě subjektivní lhůta již uplynula či nikoli,

rozhodné je uplynutí lhůty objektivní (shodně též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2014, č. j. 1 A 34/2013 – 124).

25. Z uvedené rekapitulace je tedy zřejmé, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu i žalovaného jako odvolacího orgánu je založeno na tom, že nebyly splněny podmínky dle § 100 odst. 2 správního řádu pro povolení obnovy řízení, a to z důvodu zmeškání objektivní i subjektivní lhůty pro podání žádosti, čímž se zdejší soud plně ztotožňuje.
26. Poukaz na tvrzenou protiústavnost ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění ke dni 9. 10. 2012 nemá na řízení o povolení obnovy žádný vliv. Zrušující náleží Ústavního soudu nevyvolává automaticky žádné důsledky v oblasti individuálních právních aktů vydaných na základě zrušeného zákonného ustanovení. O tom by bylo možno uvažovat pouze v případě, že by byla předmětem přezkumu zákonost vydaného příkazu, například v rámci odvolacího řízení či přezkumného řízení podle správního řádu nebo soudního řízení správního o přezkoumání zákonosti rozhodnutí o uložení pokuty. Nicméně zákonost původního řízení se v řízení o povolení obnovy nijak nezkoumá.
27. Žalobce dále zmiňuje ustanovení § 71 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu. To však upravuje právní následky zrušení celého právního předpisu a též jen části, popř. některých jeho ustanovení v trestním řízení. Na správní řízení toto nedopadá. Nicméně ustanovení § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu na správní rozhodnutí dopadá: *„Ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat.“*
28. Zdejší soud k tomu zmiňuje např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 1. 1997, č. j. I. ÚS 223/95: *„Dle § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl později zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Ústavní soud proto nemohl uvedené rozsudky krajského soudu zrušit a nemohl než návrh na jejich zrušení zamítnout. Současně však zjišťuje, že k porušení základních práv navrhovatele by došlo jejich vykonatelností, kterou vylučuje čl. 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, jenž byl zrušen, zůstávají sice nedotčena, avšak práva a povinnosti podle takových rozhodnutí nelze vykonávat. Proto Ústavní soud ČR dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu sice není zrušen, není však vykonatelný.“*
29. Ve shodě s tím se k uvedené záležitosti vyslovila také odborná literatura: *„Na rozdíl od pravomocných trestních rozsudků rozhodnutí vydaná v občanském soudním řízení, v řízení správním, jakož i rozhodnutí ve věcech trestních ve formě odlišné, než je rozsudek a trestní příkaz, zůstávají v důsledku derogačního nálezu Ústavního soudu nedotčena. Jestliže ale ke dni zrušení právního předpisu tato rozhodnutí nebyla ještě vykonána, je derogační náleží důvodem pro podání návrhu na zastavení výkonu rozhodnutí pro nepřípustnost [viz § 268 odst. 1 písm. b) OSŘ, § 115 písm. g) SprŘ]. A contrario ve vazbě na odstavec 4 daného ustanovení ZÚS je ale chráněna dobrá víra třetích osob, tj. pokud do okamžiku nabytí účinnosti derogačního nálezu Ústavního soudu byla již vykonána zrušeným ustanovením založená rozhodnutí, jsou z nich planoucí práva a povinnosti zachována.“* (FILIP, Jan; HOLLÄNDER, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu: komentář. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5. s. 448 – 453).
30. V nyní řešené věci se však posuzuje, zda obnova řízení měla být povolena či nikoli.

Vzhledem ke všemu výše uvedenému dospěl zdejší soud k závěru, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když žádost o obnovu řízení zamítly, neboť podmínky pro obnovu řízení splněny nebyly.

31. S ohledem na uvedené nepokládá soud žádný z žalobních bodů za důvodný.

Rozhodnutí soudu

32. Soud neshledal žádný ze žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

33. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Žalovaný žádné náklady řízení neuplatnil, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 12. června 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu