



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 v právní věci **žalobce: R.U., zastoupeného JUDr. Josefem Pelechem, Ph.D., advokátem se sídlem Kardinála Berana 1157/32, Plzeň**, proti **žalovanému: Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, se sídlem Schwarzova 27, Plzeň**, v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 13.520,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Pelecha, Ph.D., do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Žalobou podanou soudu osobně dne 19.1.2011 se žalobce domáhal vydání rozsudku, jímž by *I.* bylo zrušeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8, a rozhodnutí inspektorky Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 10.8.2010, čj. 2849/6.33/10/7.4/4, a jímž by *II.* byla celnímu úřadu stanovena povinnost vrátit žalobci částku 46.000,- Kč.

Rozhodnutím ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8, Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty za neposkytnutí součinnosti podle § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce ze dne 10.8.2010, čj. 2849/6.33/10/7.4/4.

Inspekce práce je upravena zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 251/2005 Sb.“ nebo „zákon o inspekci práce“).

Není-li v zákoně o inspekci práce stanoveno jinak, řídí se postup při výkonu kontroly podle tohoto zákona částí třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“) [§ 44 zákona o inspekci práce].

Pro řízení podle zákona o státní kontrole platí, s výjimkou § 18 tohoto zákona, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“ nebo „spr. ř.“) [§ 26 zákona o státní kontrole].

V žalobě žalobce namítá, že dne 29.7.2010 se do kanceláře obchodní společnosti Koblížek Plzeň, s.r.o., v Plzni, Kollárova 32, dostavila pracovnice žalovaného Bc. J.B. za účelem provedení kontroly. Již od svého příchodu se Bc. J. B. chovala arogantně a vrchnostensky, nepřiměřeně pro úředníka demokratického státu, což se již projevilo např. v tom, že při příchodu přítomné ani nepozdravila. Všechny požadované doklady jí byly předloženy, byly pro ni i pořízeny kopie požadovaných dokladů. Bc. J. B. však na žalobce bezdůvodně křičela a bezdůvodně vykážala ze dveří jeho pracovníci M.J., aby šla na příkaz Bc. J. B. okopírovat další doklady. I tento příkaz kontrolního orgánu byl pronesen arogantně a provokativním tónem. Toto vrchnostenské a arogantní jednání Bc. J. B. nakonec žalobce vyprovokovalo k tomu, že na ni také křičel a posléze ji pro její provokativní aroganci z místnosti firmy vykážal. Měl totiž za to, že i kontrolní orgán má povinnost chovat se ke kontrolovanému slušně a nikoliv provokativně. Nepřiměřené jednání žalobce bylo jen a jen důsledkem arogance Bc. J. B. Po odchodu Bc. J. B. si žalobce uvědomil, že se sám nechal vyprovokovat k nepřiměřenému jednání a ještě týž den se šel Bc. J. B. omluvit. Protože ho Bc. J. B. odmítla přijmout, vzkázal svou omluvu po její kolegyni JUDr. J.W., které pro Bc. J. B. předal květiny. Bc. J. B. nepochybně z uražené ješitnosti a svého vrchnostenského postoje předepsala žalobci nepřiměřeně vysokou pokutu a nadto ještě podala podnět komisi k projednávání přestupků Městského obvodu Plzeň 3, která věc projednala a žalobci uložila sankci napomenutí podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. V jeho zdůvodnění jsou i zpochybněna některá nepodložená tvrzení Bc. B. Dne 27.10.2010 kontrolu oblastního inspektorátu práce provedl jiný jeho pracovník, pan M.H., a to bez jakýchkoliv konfliktů, protože se pan M. H. choval slušně a věci přiměřeně. Při kontrole zjistil některé nepodstatné závady, které byly ve stanovené lhůtě odstraněny.

Žalovaný správní orgán se k žalobě vyjádřil tak, že žalobce se v souladu s § 5 s.ř.s. nemůže domáhat ochrany svých práv ve správním soudnictví vzhledem k tomu, že řádně nevyčerpal řádné opravné prostředky. Rozhodnutí inspektorky oblastního inspektorátu práce ze dne 10.8.2010, čj. 2849/6.33/10/7.4/4, kterým uložila žalobci pořádkovou pokutu, bylo dne 11.8.2010 odesláno v souladu s § 19 odst. 2 spr. ř. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb České pošty s.p. na adresu trvalého pobytu žalobce uvedenou ve výpisu z obchodního

rejstříku jako jednatele obchodní firmy KOBLÍŽEK PLZEŇ s.r.o. ke dni odesílání pokuty. Zásilka byla Českou poštou s.p. adresátovi oznámena, byla mu zanechána výzva k vyzvednutí zásilky a poučení dne 12.8.2010 a byla uložena ode dne 12.8.2010 do 27.8.2010. Zásilka nebyla v stanovené lhůtě vyzvednuta. V souladu s § 24 odst. 1 spr. ř. jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě nevyzvedl, písemnost byla doručena desátý den od uložení - tj. dne 23.8.2010. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 8.9.2010. Proti tomuto rozhodnutí inspektorky oblastního inspektorátu práce podal dne 26.11.2010 (předáno České poště s.p. k doručení) žalobce odvolání. Žalobce v odvolání uvedl, že předmětné rozhodnutí bylo doručeno na adresu, kde je žalobce trvale hlášen u svých rodičů, ale kde již nebydlí. Protože v době doručení byli rodiče na dovolené, dozvěděl se žalobce o rozhodnutí až z výzvy (zřejmě výzva k úhradě pokuty celním úřadem,) ze dne 5.11.2010, požádal o navrácení lhůty. Odvolací orgán odvolání žalobce posoudil a odvolání zamítl jako opožděné. V odůvodnění rozhodnutí pak uvedl i důvody, proč žádosti o navrácení lhůty nevyhověl. Dle názoru odvolacího orgánu bylo rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty žalobci řádně doručeno a nabylo právní moci dne 8.9.2010. Žalobce dle jeho tvrzení uvedeného v odvolání na uvedené adrese již nebydlí – nejedná se tudíž o dočasnou nepřítomnost, zároveň neuvedl žádné závažné důvody, které mu bez jeho zavinění bránily ve vyzvednutí uložené písemnosti. Odvolací orgán tak v souladu s § 92 spr. ř. odvolání žalobce rozhodnutím zamítl jako opožděné, což bylo v rozhodnutí odůvodněno. Tvrzení žalobce uvedené v odvolání o tom, že na uvedené adrese již nebydlí, lze zároveň považovat za účelové, když tuto adresu uvedl i na plné moci udělené svému zástupci Mgr. Z.J. dne 26.11.2010 přiložené k odvolání jako svou adresu. Zároveň stejná adresa byla uvedena i v aktuálním výpisu z obchodního rejstříku u žalobce jako jednatele obchodní firmy KOBLÍŽEK PLZEŇ s.r.o ke dni zahájení kontroly, podání odvolání a je uvedena i ke dni 1.3.2011. Stejná adresa žalobce je uvedena i na předmětné žalobě. Žalobce tak jednoznačně věděl a musel počítat s tím, že mu na tuto adresu bude zasílána korespondence a musel znát i důsledky, pokud si ji nebude přebírat.

Žalovaný správní orgán se k žalobě dále vyjádřil tak, že nepřijme-li soud námitku nevyčerpání řádných opravných prostředků, navrhuje zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost. Inspektorka oblastního inspektorátu práce Bc. J. B. se ve stanovený den dostavila do sídla obchodní firmy, kde započala kontrolu s žalobcem jako jediným jednatelem této obchodní firmy. Ačkoliv byla kontrola řádně ohlášena a zahájena včetně vyžádání požadovaných dokladů předem, žalobce v rozporu s povinnostmi uloženými mu v § 9 zákona o inspekci práce nevytvořil podmínky k výkonu kontroly – verbálně napadl inspektorku a odmítl s ní spolupracovat, zabavil jí její spisový materiál připravený ke kontrole, nedovolil jí telefonovat (násilím jí odebral mobilní telefon, poškodil ho), bránil inspektorce v provádění kontroly, neposkytl součinnost odpovídající oprávněním inspektora – nepředložil vyžádané originální podklady, neumožnil inspektorce pořídit si kopie vyžádaných podkladů. Tímto jednáním zcela znemožnil provedení kontroly ve stanoveném termínu. Tvrzení žalobce uvedené v žalobě, že všechny požadované podklady byly inspektorce předloženy a byly pro ni pořízeny kopie dokladů, které požadovala, se nezakládá na pravdě. Toto tvrzení odporuje vyjádření inspektorky Bc. J. B. , dále pokud by se tak skutečně stalo, byl by při kontrole na místě sepsán zápis s přehledem předaných dokladů a pořízených fotokopíí. Zároveň nepravdivost tohoto tvrzení prokazuje i výzva k předložení podkladů ze dne 2.8.2010, kdy inspektor pokračující v zahájené kontrole opětovně vyzývá žalobce k předložení dokladů, které měly být předloženy již při kontrole dne 29.7.2010, s termínem předložení 23.8.2010. Tyto vyžádané doklady

žalobce ke kontrole doložil dne 23.8.2010. Inspektorka Bc. J. B. je dlouholetou zaměstnankyní oblastního inspektorátu práce a dosud na ni nebyla podána žádná stížnost pro nevhodné chování při kontrole. Vzhledem k vyzrálosti její osobnosti a profesní erudovanosti je takové jednání velmi nepravděpodobné. Sám žalobce nepodal v průběhu kontroly žádnou stížnost na způsob chování Bc. J. B. při kontrole, přistoupil k tomu až v odvolání proti pořádkové pokutě. Zároveň sám uznal své nevhodné chování při kontrole. Inspektorka oblastního úřadu práce provádějící kontrolu byla k uložení pořádkové pokuty oprávněna podle § 7 odst. 1 písm. 1) zákona o inspekci práce. Účelem uložení pořádkové pokuty vedle represivního účinku bylo zejména zajištění odpovídající spolupráce jednatele kontrolované osoby pro řádné a rychlé provedení kontroly. Ve výši uložené pořádkové pokuty byla zohledněna velká míra aktivního agresivního odporu a neochoty žalobce spolupracovat při provádění kontroly.

V replice žalobce mj. konstatoval, že je trvale hlášen na adrese ... v bytě svých rodičů, a to již od svého dětství. Později, v roce 1998, si sice pronajal byt na adrese ..., který mu měl být převeden později do vlastnictví, ale dodnes se tak nestalo. V tomto bytě nyní převážně bydlí a byt svých rodičů často a pravidelně navštěvuje, ovšem jen v době, kdy se zde jeho rodiče zdržují. Do nového bytu se nepřehléšil proto, že uvažuje o tom, že až k bytu v... nabude vlastnického práva, vymění byt za jiný. Tato úvaha byla také příčinou, proč se z bytu rodičů dosud neodhlásil, čekal na dobu, až byt vymění. Za normálních okolností to nezpůsobovalo žádné problémy, protože i když žalobce v bytě rodičů nebydlel, případnou poštu mu rodiče donesli nebo mu zavolali, aby si pro ni došel. Rodiče až na nedlouhou dobu dovolených v bytě bydlí a na dlouhou dobu jej neopouštějí, takže mu i případná pošta byla bez problému doručována. V roce 2010 však žalobcův otec, pan V.U., přestal pracovat a měl proto víc času být mimo byt. V létě i na podzim roku 2010 byli rodiče žalobce v srpnu až říjnu na své chalupě v ... Žalobce si neuvědomil, že by se mohlo stát, že se nedozví o nějaké poštovní zásilce, která by mu mohla být zaslána k rodičům. Veškerá pošta spojená s jeho podnikáním je zasílána na adresu jeho firmy Koblížek Plzeň s.r.o., Plzeň, Karlova 11, případně Kollárova 32, nebo na datovou schránku firmy. Z těchto důvodů nedostal žalobce přípis o rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty ze strany žalovaného zasláný údajně v srpnu 2010 na adresu rodičů, kteří ale byli v kritické době mimo bydliště. Proto ani žalobce do jejich bytu nechodil, nevěděl, že tam má nějakou poštovní zásilku. Dozvěděl se to, až když se rodiče vrátili, totiž v listopadu 2010. Proto podal odvolání opožděně a ve svém odvolání požádal o navrácení lhůty. Mohl ovšem očekávat, že žalovaný úřad, který v tomto případě byl soudcem ve své pří, využije všech možností, jak nevyhovět jeho odvolání. Tak se také stalo. Žalobce připomněl i současné úvahy o zrušení pojmu „trvalé bydliště“.

Ve svém vyjádření ze dne 13.8.2012 žalobce zaujal názor, že odvoláním napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť jeho výroková část ve světle konstantní judikatury nesplňuje zákonem stanovené požadavky, když neobsahuje specifikaci jednání, za které je sankce ukládána, natož pak určení skutečností vylučujících záměnu s jiným jednáním. Dle konstantní judikatury lze dospět k závěru, že ve věcech správních pouze výroková část správního rozhodnutí je schopna zasáhnout práva. Řádně formulovaný výrok je nezastupitelnou částí rozhodnutí, ze kterého lze zjistit, zda a jaká povinnost byla uložena, a pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, nikoliv odůvodnění. Nezbytnost úplné specifikace jednání (z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i

mezinárodním závazkům. Nelze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve vztahu k trestání za správní delikty byly ostatně standardy této Úmluvy aplikovány již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 6 A 126/2002-27 (publikováno pod č. 461/2005 Sb. NSS). V této souvislosti spatřuje žalobce nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí v absenci specifikace jednání a je toho názoru, že je ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. dán důvod pro jeho zrušení.

Při jednání před soudem dne 14.8.2012 účastníci setrvali na svých výše uvedených argumentacích; nadto tu vznikl spor o to, zda pořádková pokuta náleží či nenáleží mezi správní delikty.

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.“).

Žaloba je důvodná.

Podle § 42 odst. 1 zákona o inspekci práce fyzické osobě, která zavinila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 9, může být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč; pořádková pokuta může být uložena rovněž za nesplnění povinnosti podle § 6 odst. 2 věty druhé.

K věci je na místě předeslat, že správní soudnictví je ovládáno mj. zásadou dispoziční a koncentrační. Ve smyslu § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s.ř.s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může [žalobce] jen ve lhůtě pro podání žaloby. Je tedy věcí žalobce, aby ustavil meze přezkumu rozhodnutí správního orgánu soudem, a to jak kvantitativně označením napadených výroků, tak kvalitativně uvedením žalobních bodů. K tomu je vázán lhůtou. V této lhůtě (až na výjimky dva měsíce od doručení rozhodnutí) musí být také vymezen a uzavřen okruh žalobních bodů, tj. skutkových a právních výhrad, které se proti napadenému rozhodnutí správního orgánu uplatňují. Soud pak napadené rozhodnutí přezkoumává zásadně jen v mezích žalobních bodů. Z tohoto pravidla však existují určité výjimky: jednu z nich – ve vztahu k nulitě – stanovil sám zákonodárce (§ 76 odst. 2 věta první s.ř.s.), k dalším – ve vztahu k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 s.ř.s. – došel Nejvyšší správní soud. Pro právě přezkoumávanou věc je významný tento názor Nejvyššího správního soudu: „*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 soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.].*“ (rozsudek ze dne 9.6.2004, čj. 5 A 157/2002-35, publikovaný pod č. 359/2004 Sb. NSS).

Ze správních spisů soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 10.8.2010, čj. 2849/6.33/10/7.4/4, inspektorka Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj uložila žalobci podle § 42 odst. 1 zákona o inspekci práce pořádkovou pokutu ve výši 45.000,- Kč za nevytvoření nezbytných podmínek pro řádný průběh kontroly

v sídle formy, ve smyslu povinnosti uložené ust. § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce, v důsledku čehož musela být kontrola již ve fázi zahájení ze strany inspektorky oblastního inspektorátu práce přerušena.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž mj. uvádí, že předmětné rozhodnutí bylo doručeno na adresu, kde je sice trvale hlášen u svých rodičů, ale kde již nebydlí. Protože v době doručení byli jeho rodiče na dovolené, o tom, že toto rozhodnutí bylo vydáno, se dověděl až z výzvy ze dne 5.11.2010. Pak teprve si rozhodnutí ze dne 10.8.2010 na úřadě vyzvedl. Žádá proto o navrácení lhůty.

O tomto odvolání bylo žalovaným správním orgánem rozhodnuto dne 30.11.2010 pod čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8.

Ve výrokové části tohoto rozhodnutí odvolacího správního orgánu se uvádí, že Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „OIP“) rozhodl, ve smyslu ust. § 5 odst. 1 písm. m) bod 1. zákona o inspekci práce a ve smyslu ust. § 90 odst. 5 spr. ř., o odvolání pana R.U., statutárního orgánu společnosti KOBLÍŽEK Plzeň s.r.o., proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty za neposkytnutí součinnosti podle ust. § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce, č.j. 2849/6.33/10/7.4/4 ze dne 10. 8. 2010, tak, že odvolání se zamítá, napadené rozhodnutí se potvrzuje.

V odůvodnění uvedeného rozhodnutí se na s. 1 uvádí, že účastník řízení podal dne 26.11.2010 odvolání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty č.j. 2894/6.33/10/7.4/4, které bylo doručeno OIP dne 29.11.2010. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8.9.2010. Odvolací správní orgán proto postupoval v souladu s ust. § 92 odst. 1 spr. ř. a odvolání zamítl jako opožděné [s. 1, odst. 1]. Vzhledem k tomu, že se jedná o zamítnutí odvolání z formálních důvodů, není odvolací orgán povinen přezkoumávat napadené rozhodnutí podle § 89 odst. 2 spr. ř. z věcné stránky [s. 1, odst. 2]. Protože rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty č.j. 2894/6.33/10/7.4/4 ze dne 10.8.2010 již nabylo právní moci, odvolací správní orgán přezkoumal také ve smyslu § 92 odst. 1 spr. ř., zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Žádné takové předpoklady neshledal [s. 1, odst. 3].

V odůvodnění rozhodnutí ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8, se na s. 2 uvádí, že rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty za nesplnění povinnosti uložené kontrolované osobě ve smyslu vytvoření součinnosti při výkonu kontroly s odkazem na ust. § 9 odst. 1 zákona o inspekci práce bylo inspektorkou OIP Plzeň Bc. J. B. vydáno v souladu s ust. § 7 odst. 1 písm. l) téhož zákona. Inspektorka v tomto případě postupovala zcela v souladu se zákonnou úpravou a s kompetencemi inspektora oprávněného ukládat pořádkovou pokutu jménem orgánu inspekce práce [s. 2, odst. 1]. Rozhodnutí bylo dne 11.8.2010 vypraveno ze sídla OIP Plzeň na adresu statutárního orgánu řádně uvedenou v platném výpisu z obchodního rejstříku, tj. na adresu ... Uváděný odkaz na to, že jmenovaný na uvedené adrese nebydlí, je překážkou na jeho straně a z pohledu orgánu inspekce práce je zcela irrelevantní. Navíc takové tvrzení zpochybňuje i fakt, že ještě dne 26.11.2010 do plné moci udělené svému právnímu zástupci účastník řízení uvádí stejnou adresu. Zároveň tato adresa je i ke dni 30.11.2010 uvedena jako adresa bydliště účastníka řízení v obchodním

rejstříku. Tvzení účastníka řízení pak lze považovat za účelové. Účastník řízení nedoložil žádné jiné závažné důvody pro zmeškání úkonu [s. 2, odst. 2]. Odkaz na porušení Listiny lidských práv a svobod a na zákon o přestupcích je zcela bezpředmětný. OIP při výkonu svých kontrolních činností vychází a je vázán zákonem o inspekci práce. Postih ze strany dalšího orgánu místní samosprávy na podkladě podání ze strany občana má charakter občanskoprávního sporu a s výkonem inspekční činnosti OIP toto nelze spojovat. Zároveň nelze pominout fakt, že pořádková pokuta byla uložena účastníku řízení ve správním řízení a nabyla právní moci dne 8.9.2010, napomenutí komise k projednání přestupků Městského obvodu Plzeň 3 bylo účastníku řízení vysloveno až 27.10.2010 [s. 2, odst. 3]. V souhrnu se pak uvádí, že pořádkovou pokutu dle § 42 zákona o inspekci práce lze uložit jen fyzické osobě (nikoliv právnické osobě), která zavinila, že kontrolovaná osoba, v daném případě, společnost KOBÍŽEK PLZEŇ s.r.o. nesplnila povinnost podle § 9 zákona o inspekci práce. Takovou fyzickou osobou je v konkrétním případě statutární zástupce kontrolované osoby pan R.U., který je oprávněn jednat za právnickou osobu a byl k zahájení kontroly a předložení požadovaných nezbytných dokladů řádně písemně vyzván sdělením ze dne 14.7.2010 [s. 2, odst. 4].

K tomu soud konstatuje, že odvolací řízení je upraveno v § 81 až 93 spr. ř. Podané odvolání může být včasné a přípustné nebo opožděné či nepřípustné. Je-li odvolání včasné a přípustné, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, postupuje podle § 86 odst. 2 spr. ř. a neshledá-li podmínky pro postup podle § 87, postupuje podle § 88 odst. 1 věty první a druhé spr. ř. a odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí postupem podle § 89 odst. 2 spr. ř. a neshledá-li důvod pro postup podle § 90 odst. 1 až 4, podle § 90 odst. 5 [věty první] spr. ř. odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Je-li odvolání opožděné či nepřípustné, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, postupuje podle § 88 odst. 1 věty třetí spr. ř. a odvolací správní orgán podle § 92 odst. 1 [věty první] spr. ř. [toliko] odvolání zamítne (jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně postupuje podle § 92 odst. 1 věty druhé a třetí spr. ř.). V prvním případě odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v intencích § 89 odst. 2 spr. ř. (tj. zákonnost v plném rozsahu a věcnou správnost zásadně v rozsahu námitek uvedených v odvolání). Ve druhém případě se odvolací správní orgán omezí jen na důvody rozhodné pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání (a až následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí). U včasného a přípustného odvolání, v jehož případě je napadené rozhodnutí přezkoumáváno z věcné stránky, odvolací správní orgán – je-li napadené rozhodnutí zákonné a v rozsahu námitek věcně správné – odvolání zamítne a současně napadené rozhodnutí potvrdí, protože na základě jeho přezkoumání v intencích § 89 odst. 2 spr. ř. je s to garantovat jeho zákonnost a v požadovaném rozsahu věcnou správnost. U opožděného či nepřípustného odvolání, v jejichž případě se posuzuje pouze formální stránka těchto odvolání, odvolací správní orgán jen odvolání zamítá, ale k napadenému rozhodnutí se nijak nevyslovuje, neboť jelikož se jeho věcnou stránkou nezabýval, nemůže potvrdit ani nepotvrdit jeho zákonnost a v jakémkoliv rozsahu věcnou správnost. Při rozhodování je třeba se ubírat jednou nebo druhou cestou, jejich míšení je nepřípustné a představuje nejen těžkou procesní vadu, ale zpravidla má také závažné následky.

V obdobné věci došel zdejší soud k tomuto i zde aplikovatelnému posouzení: „Pravidlo, jak naložit s podaným odvoláním, je, jak patrně, rigorózní: shledá-li odvolací správní orgán odvolání opožděným nebo nepřipustným, je povinen je zamítnout, teprve tehdy, shledá-li je včasným a přípustným, postupuje odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 a § 90 spr. ř. (diferencovaný přístup k podanému odvolání je ostatně vyžadován již od správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal).

Dojde-li tedy odvolací správní orgán k tomu, že podané odvolání je opožděné, musí je podle § 92 odst. 1 věty první spr. ř. zamítnout; to, aby byla alespoň částečně vyvrácena odvolatelova argumentace o tom, že správní orgány jsou vůči jeho osobě zaujaté či jednostranné, ani to, aby věc eventuálně neskončila v dílčím „sporu“ týkajícím se pouze okolností vztahujících se k doručování napadeného rozhodnutí, rozhodně nepředstavuje zákonné důvody pro meritorní přezkoumávání napadeného rozhodnutí, jestliže odvolání proti němu bylo podle odvolacího správního orgánu podáno opožděně.

Dvěma rozdílnými způsoby rozhodování o odvolání a z nich plynoucími konsekvencemi se souladně s tímto názorem zdejšího soudu zabýval již Vrchní soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 24.6.1994 č.j. 6 A 190/93-32 = S 80 - SP 3/1995 (a to na podkladě analogické předchozí úpravy obecného správního řízení, ale poněkud odlišné předchozí úpravy správního soudnictví).

Ohledně daňového řízení, jež se ve sledovaném aspektu od obecného správního řízení liší v zásadě jen tím, že opožděné nebo nepřipustné odvolání zamítá správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, zato se však s ním shoduje v tom, že odvolání je podrobeno témuž režimu, ať už je nepřipustné, je podáno po stanovené lhůtě nebo je podáno osobou k tomu nepřislušnou, se Nejvyšší správní soud vyslovil zcela jednoznačně: *Jestliže je odvolání nepřipustné podle § 49 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je odvolací orgán povinen věc vrátit správci daně k rozhodnutí o takovém odvolání; jestliže tak neučinil, odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumal a věcně zamítl odvolání pro nedůvodnost, bylo řízení před žalovaným zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a to takové intenzity, že krajský soud k ní měl přihlídnout z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí zrušit. Pokud krajský soud svou povinnost přihlídnout k této vadě pomínil, bylo tak i řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s.].* (viz rozsudek onoho soudu ze dne 20.10.2004 č.j. 1 Afs 37/2004-41 = č. 650/2005 Sb. NSS).

S výše uvedeným závěrem zdejšího soudu (i ve vztahu k novému správnímu řádu) souhlasí také doktrína: *O opožděných či nepřipustných odvoláních správní úřad vždy rozhodne rozhodnutím. Nesmí se však již zabývat jejich obsahem, nýbrž pouze a jenom skutečnostmi, odůvodňujícími či prokazujícími jejich opožděnost či nepřipustnost, a to i tehdy, kdy by tato odvolání podaná včas a oprávněnou osobou byla důvodná.* (Ondruš, Radek: Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. 1. vyd. Praha 2005, s. 292).

Lze tudíž shrnout, že odůvodnění rozhodnutí, v němž odvolací správní orgán uvádí, že by mohl bez dalšího odvolání jako opožděné zamítnout, a přesto se v odvolacím řízení zabývá obsahem odvolání a podle § 90 odst. 5 spr. ř. odvolání zamítá a napadené rozhodnutí

potvrzuje, je samo se sebou v logickém rozporu, jako celek neskýtá oporu přijatému výroku, pro svou zásadní vnitřní rozpornost je nesrozumitelné a pro svou nesrozumitelnost je nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.]. Rozpor mezi odůvodněním a výrokem rozhodnutí není přitom výkladem odstranitelný.“ [citováno z nepublikovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27.6.2008, sp. zn. 30Ca 117/2007].

V aktuálně projednávané věci soud z tohoto úhlu pohledu napadené rozhodnutí žalovaného vnímá jako mimořádně rozporuplné. Podle jeho výrokové části Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodl ve smyslu ust. § 90 odst. 5 spr. ř., tak, že odvolání se zamítá, napadené rozhodnutí se potvrzuje, zatímco podle odst. 1 na straně 1 jeho odůvodnění odvolací správní orgán postupoval v souladu s ust. § 92 odst. 1 spr. ř. a odvolání zamítl jako opožděné. V odst. 2 na straně 1 odůvodnění se konstatuje, že vzhledem k tomu, že se jedná o zamítnutí odvolání z formálních důvodů, není odvolací orgán povinen přezkoumávat napadené rozhodnutí podle § 89 odst. 2 spr. ř. z věcné stránky (a v odst. 2 na straně 2 se tvrzení žalobce o tom, že nebydlí na adrese, na kterou mu bylo doručováno, považuje za účelové), avšak v odst. 1, 3 a 4 na straně 2 se hovoří o souladu postupu inspektorky OIP v Plzni Bc. J. B. se zákonnou úpravou a s kompetencemi inspektora, o bezpředmětnosti odkazu na zákon o přestupcích a Listinu základních práv a svobod a o pořádkové pokutě podle § 42 zákona o inspekci práce, tedy sdělují se jakési výsledky přezkumu věcné stránky žalobcova případu. Zejména díky těmto indiciím nelze jednoznačně říci, zda rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 30.11.2010, čj. 2849/2610/35/6.33/10/15.2/8, je rozhodnutím o opožděném odvolání, které se jen zamítá a kdy se k napadenému rozhodnutí odvolací správní orgán nevyslovuje, protože se jím věcně nezabýval, nebo rozhodnutím o včasném odvolání, které se – je-li napadené rozhodnutí zákonné a v rozsahu námitek věcně správné – zamítá a kdy současně se napadené rozhodnutí, jež bylo v intencích § 89 odst. 2 spr. ř. přezkoumáno, potvrzuje. V důsledku tohoto naprosto nepřipustného smíšení dvou zcela specifických postupů se žalobci nedostalo adekvátních informací o tom, proti čemu má brojit a co má sporovat, což se následně neblaze promítlo do strategie jeho obrany v řízení před správním soudem.

V přezkoumávané věci je významné rovněž to, že žalobce v odvolání proti rozhodnutí inspektorky oblastního inspektorátu práce ze dne 10.8.2010, čj. 2849/6.33/10/7.4/4, požádal o navrácení lhůty. Soud má za to, že tomu je třeba rozumět tak, že žalobce požádal správní orgán o navrácení v předešlý stav čili o prominutí zmeškání úkonu (= o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání) [§ 41 spr. ř.]. Podle § 41 odst. 4 spr. ř. správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění. Podle § 41 odst. 5 spr. ř. správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli. Podle § 41 odst. 6 věty první spr. ř. o prominutí zmeškání úkonu rozhoduje usnesením správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu vede řízení. Názor doktríny je zde jasný: „*Pokud je s opožděným odvoláním podána současně i žádost o prominutí zmeškání úkonu podle § 41, musí se nejprve rozhodnout o této žádosti a v závislosti na tom pak o podaném odvolání.*“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 792). Z toho dále plyne, že je-li zmeškání lhůty pravomocně prominuto, považuje se odvolání za včasné, kdežto v opačném případě zůstává

odvolání opožděným. V případě žalobce tedy správní orgán v rozporu se zákonem rozhodl o podaném odvolání (nadto způsobem výše uvedeným), aniž předtím rozhodl o žádosti o prominutí zmeškání lhůty k jeho podání.

Soud tu tedy činí závěr, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu trpí nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti (a navíc v řízení před správním orgánem došlo k podstatnému porušení příslušných ustanovení takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o odvolání). Za této situace jsou zde v duchu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu *ex offi*, a to aniž je v daném případě nutno (resp. i možno) se zabývat námitkami žalobce, neboť v důsledku postupu odvolacího správního orgánu není zřejmo, zda žalobcovo odvolání bylo zamítnuto z věcných důvodů nebo [jen] z formálních důvodů. Kdyby toto bylo jasno, měly by smysl buď námitky směřující do merita a v případě shledání jejich důvodnosti by bylo napadené rozhodnutí rušeno s věcně opačným právním názorem soudu, anebo námitky směřující proti opožděnosti a v případě shledání jejich důvodnosti by bylo napadené rozhodnutí rušeno s právním názorem soudu, že odvolání není opožděné a je tudíž třeba je posoudit věcně. Zcela vadný postup žalovaného však v daném případě značně přispěl k tomu, že námitky, které žalobce předložil v žalobě (tj. včas), jsou za stávajícího stavu zřejmě irrelevantní, kdežto námitky, které by za tohoto stavu mohly mít naději na relevanci, byly uplatněny až v replice (tj. opožděně).

I žalobní bod zahrnutý do „doplnění vyjádření“ ze dne 13.8.2012 byl uplatněn opožděně; soud se proto absencí specifikace jednání v rozhodnutí správního orgánu zabývat nemohl.

Jen pro úplnost soud podotýká, že rozhodující část doktríny – byť s určitými výhradami – pokládá pořádkovou pokutu (jako správní pořádkový delikt) za druh správního deliktu. K tomu srov. např. učebnici Dušana Hendrycha a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha, 2009, s. 454 a 483-485, či učebnici Pavla Mateše a kol.: Základy správního práva trestního. 4. vyd. Praha 2008, s. 15-16 a 125-132. Z tohoto důvodu i na ukládání pořádkové pokuty se vztahují standardy týkající se správního trestání, včetně čl. 6 odst. 1 výše zmíněné Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Shledá-li soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobu důvodnou, zruší napadené rozhodnutí a podle okolností i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, nebo – spíše výjimečně – rozhodne jiným způsobem, který soudní řád správní (v § 76 odst. 2 či § 78 odst. 2) nebo jiný zákon (např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů) stanoví. Soud ovšem nemůže rozhodnout o nároku, o kterém mu to zákon neumožňuje. I když v daném případě soud shledal napadené rozhodnutí procesně vadným, mohl se zabývat pouze tou částí návrhu rozsudečného výroku, kde se požaduje zrušení rozhodnutí, ne však též tou částí návrhu výroku rozsudku, kde se požaduje stanovení povinnosti vrátit uhrazenou pokutu, ježto k takovému výroku nemají správní soudy pravomoc. Jak z výše uvedeného plyne, má soud za to, že nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti (se shora vytčenými následky) lpí na rozhodnutí odvolacího správního orgánu, a proto je soud přesvědčen, že v dané věci je na místě zrušit toliko rozhodnutí o odvolání a ne též rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Jelikož napadené rozhodnutí žalovaného je zatíženo nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti, soud je podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s 78 odst. 1 větou první s.ř.s. zrušil pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

V důsledku shora popsaného vadného postupu odvolacího správního orgánu nebylo možno se při soudním přezkumu zabývat podstatou věci samé – uložené pořádkové pokuty; z tohoto důvodu nemělo smysl před soudem provádět důkazy navržené žalobcem (výpis z účtu vedeného u Komerční banky a.s., výslech žalobce, výslech paní M.J., výslech Bc. J. B., výslech JUDr. J. W., příkaz o uložení sankce za přestupek ze dne 27.10.2010 a opatření oblastního inspektorátu práce ze dne 27.10.2010), ani důkaz navržený žalovaným správním orgánem (úřední záznam inspektorky oblastního inspektorátu práce Bc. J. B. ze dne 30.7.2010).

Podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobce uplatnil požadavek na náhradu nákladů řízení skládajících se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 2.000,- Kč, odměny zástupce žalobce za pět úkonů právní služby po 2.100,- Kč (= 10.500,- Kč), paušální náhrady hotových výdajů za pět úkonů právní služby po 300,- Kč (= 1.500,- Kč) a 20 % DPH z odměny zástupce žalobce a náhrady jeho hotových výdajů (= 2.400,- Kč), tj. v celkové výši 16.400,- Kč.

Za úkony právní služby po 2.100,- Kč žalobce označil převzetí a přípravu zastoupení, žalobu ze dne 19.1.2011, písemné podání stanoviska ze dne 27.3.2011, doplnění vyjádření ze dne 13.8.2012 a účast při nařízeném jednání dne 14.8.2012. Oproti tomuto požadavku nepokládá soud za důvodně vynaložený náklad *doplnění vyjádření ze dne 13.8.2012*, neboť se v podstatě jedná jen o rozšíření žaloby o další žalobní bod, k čemuž došlo zjevně po lhůtě pro podání žaloby; na uvedeném by nic nezměnilo ani to, kdyby se to nestalo samostatně den před jednáním, ale až při nařízeném jednání před soudem.

Vzhledem k uvedenému přiznal soud žalobci proti žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **11.600,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 2.000,- Kč a dále z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby v plné výši, tj. po 2.100,- Kč (= 8.400,- Kč), a z paušální náhrady hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč (= 1.200,- Kč) podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Za úkon právní služby oceněný plnou výší se považuje převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika (= písemné podání stanoviska ze dne 27.3.2011) a účast na jednání před soudem (dne 14.8.2012). K důvodně vynaloženým nákladům řízení před soudem patří rovněž částka **1.920,- Kč**, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané

hodnoty, vypočtená z odměny za zastupování a z náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s.ř.s.).

Ke splnění povinnosti nahradit žalobci náklady řízení bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. a určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 14. srpna 2012

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková