



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **EMPLOY, s. r. o.**, se sídlem Perlová 60/14, Plzeň, zastoupená Mgr. Petrem Šlaufem, advokátem se sídlem Kamenická 2378/1, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2015, č. j. 30 A 30/2013 – 115,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2015, č. j. 30 A 30/2013 – 115, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2015, č. j. 30 A 30/2013 – 115, bylo zrušeno rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce (dále jen „stěžovatel“) ze dne 13. 3. 2013, č. j. 923/1.30/13/14.3, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“)

a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 11. 2. 2013, č. j. 2806/6.30/13/14.3, jímž byla účastníku řízení uložena pokuta ve výši 390.000 Kč za správní delikty podle ust. § 26 odst. 2 písm. c) zákona č. 251/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“).

V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve zrekapituloval průběh správního řízení. Následně uvedl, že vytýkal-li účastník řízení vady v postupu kontrolního orgánu, které se promítly do protokolu o kontrole sepsaného dne 7. 11. 2011, pak tyto vady neměly přímou věcnou souvislost s navazujícím řízením ve věci správních deliktů vedeném s účastníkem řízení, a nebyly proto způsobilé založit přímé dotčení na jeho subjektivních

veřejných právech. Krajský soud však shledal v postupu správních orgánů podstatné porušení ustanovení o řízení vzniklé nesprávnou aplikací ust. § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V daném případě vykonával oblastní inspektorát práce kontrolu ve smyslu ust. § 3 odst. 1 zákona o inspekci práce. O výsledku této kontroly pořídila inspektorka Y. T. dne 7. 11. 2011 protokol, který pak byl jediným podkladem pro vydání příkazu dne 26. 3. 2012 oblastním inspektorátem práce podle ust. § 150 odst. 1 správního řádu. V řízení o vydání příkazu za oblastní inspektorát práce jednaly oprávněné úřední osoby Ing. M. D. (vedoucí inspektor oblastního inspektorátu práce) a JUDr. J. W. (vedoucí právního odboru oblastního inspektorátu práce). Tato skutečnost podle krajského soudu dokládá, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání příkazu podle ust. § 150 odst. 1 a 2 správního řádu, neboť protokol ze dne 7. 11. 2011 pořídila inspektorka Y. T., tedy jiná úřední osoba, než úřední osoba oprávněná jednat v řízení o vydání příkazu. Kromě toho oblastní inspektorát práce nedoložil, z jakých důvodů považoval skutkové zjištění za dostatečné. Jako důvodnou vyhodnotil krajský soud i další žalobní námitku mířící na porušení ust. § 3 správního řádu. Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že v průběhu řízení ve věci správních deliktů při ústním jednání správní orgán uložil účastníku řízení lhůtu k předložení nových návrhů a pro případné vyjádření se do 3. 12. 2012. Poslední den této lhůty účastník řízení doručil oblastnímu inspektorátu práce podání s přílohou 53 listin. S obsahem těchto listin se však správní orgány nevypořádaly přesto, že obsahují skutečnosti, které činí sporným naplnění skutkových podstat jednotlivých správních deliktů. Tímto došlo k porušení ustanovení o řízení před správními orgány, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud dále uvedl, že stěžovatelovo tvrzení o upření možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu, není důvodné. Účastníku řízení byla poskytnuta lhůta k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí do 3. 12. 2012, ale vzhledem k tomu, že správní řízení pokračovalo předkládáním nových písemností účastníkem řízení s tím, že i správní orgán měl možnost opatřovat důkazy, oblastní inspektorát práce dne 18. 1. 2013 prodloužil účastníku řízení lhůtu k vyjádření se ke shromážděným podkladům do 4. 2. 2013 a současně mu zaslal vlastní vyjádření ke způsobu získání shromážděných důkazů. Dne 11. 2. 2013 oblastní inspektorát práce obdržel sdělení účastníka řízení k jeho vyjádření ke způsobu získání důkazů. Téhož dne vydal oblastní inspektorát práce rozhodnutí. Krajský soud proto neshledal porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu způsobem, který by mohl přivodit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud rovněž konstatoval, že je nezbytně nutné rozlišovat řízení, které Státní úřad inspekce práce a příslušné oblastní inspektoráty práce vedou na základě působnosti a příslušnosti vymezené v ust. § 3 zákona o inspekci práce v rámci prováděné kontroly nad dodržováním zákonných povinností jednak od řízení vymezeného v ust. § 4 odst. 1 písm. g) zákona o inspekci práce opravňujícího ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, a jednak od řízení, ve kterém je působnost uvedených správních orgánů vymezena v ust. § 4 odst. 1 písm. i) a j) zákona o inspekci práce, kdy je ve správním řízení rozhodováno o přestupcích a správních deliktech. V daném případě se jednalo o řízení ve věci správních deliktů, jejichž skutková podstata měla být naplněna porušením konkrétních povinností zjištěných oblastním inspektorátem práce provedenou kontrolou. Toto správní řízení bylo zahájeno až dne 28. 3. 2012 doručením příkazu ze dne 26. 3. 2012. Podle ust. § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, uplynul-li jeden rok od zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. V přezkoumávané věci tak nedošlo k zániku odpovědnosti účastníka řízení za projednávané

pokračování

správní delikty. Krajský soud vyhodnotil jako nepřezkoumatelné z nedostatků důvodů napadené rozhodnutí, protože správní orgány vycházely při úvaze o výši pokuty z výsledku řízení, které bylo zatíženo závažnými procesními vadami, které mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel především vytýkal krajskému soudu nesprávný výklad ust. § 150 správního řádu. Podle jeho názoru vydal oblastní inspektorát práce příkaz ze dne 26. 3. 2012 zcela v souladu se zákonem, když skutková zjištění považoval za dostatečná a v příkazu řádně u každého deliktu odůvodnil, z jakých podkladů vycházel. Příkaz byl současně prvním úkonem v řízení. Také byla naplněna dikce ust. § 150 odst. 2 správního řádu, neboť podkladem pro vydání příkazu byl kontrolní protokol pořizovaný inspektorkou oblastního inspektorátu práce, který následně vydal i předmětný příkaz. O obsahu protokolu nebyly ze strany oblastního inspektorátu práce žádné pochybnosti. Dále stěžovatel namítal, že z ust. § 150 odst. 2 správního řádu nelze dovodit, že oprávněná úřední osoba, která pořizovala kontrolní protokol, musí být současně i úřední osobou, která je v navazujícím správním řízení oprávněna vydat příkaz. V citovaném ustanovení není stanoveno, že by příkaz nemohla vydat jiná oprávněná úřední osoba. Předpokladem pro vydání příkazu je skutečnost, že osoba pořizující protokol o kontrole by mohla být oprávněná úřední osoba ve správním řízení. Krajský soud přitom nezkoumal, zda inspektorka Y. T., která vyhotovila předmětný kontrolní protokol, mohla být oprávněnou úřední osobou ve správním řízení. V tomto směru je tak napadený rozsudek nezákonný. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně souhlasí se závěry vyslovenými krajským soudem v napadeném rozsudku. Předmětné řízení bylo v souvislosti s vydáním příkazu ze dne 26. 3. 2012 stiženo podstatnou vadou, neboť bylo nesprávně aplikováno ust. § 150 správního řádu. Protokol o kontrole totiž pořídila jiná oprávněná úřední osoba, než oprávněná úřední osoba v řízení o vydání příkazu. Podle obsahu správního a soudního spisu nemohla být inspektorka Y. T. oprávněnou úřední osobou v řízení o správních deliktech, jelikož byla v době zahájení správního řízení pověřena jako oprávněná úřední osoba pouze ke všem jednotlivým nezbytným úkonům ve vztahu ke svému pracovnímu zařazení v souvislosti s výkonem činnosti oblastního inspektorátu práce. Krajský soud se také zabýval i další zásadní skutečností, a to tím, že se správní orgány nevypořádaly s veškerými listinami předloženými účastníkem řízení u ústního jednání dne 7. 11. 2012 přesto, že obsahují skutečnosti, které činí sporným naplnění skutkových podstat jednotlivých správních deliktů. Stěžovatel tedy neprovedl dostatečná skutková zjištění, a to byl také podstatný důvod, pro který krajský soud napadený rozsudek zrušil. Z uvedených důvodů účastník řízení navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přesto, že nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu stížního bodu krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval v podstatě jedinou stížní námitkou, v níž stěžovatel vytýkal krajskému soudu nesprávné právní posouzení ve vztahu k ust. § 150 správního řádu.

Podle ust. § 150 odst. 1 až 3 správního řádu, lze povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona tímž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, a pokud se kontrolovaný seznámil s obsahem protokolu nebo byl k seznámení se s obsahem protokolu řádně vyzván, popřípadě pokud byly v souladu se zákonem vyřízeny námitky kontrolovaného proti obsahu protokolu a pokud o obsahu protokolu nejsou pochybnosti ani z jiného důvodu. Proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Z obsahu správního spisu mimo jiné vyplývá, že oblastní inspektorát práce vydal dne 26. 3. 2012 příkaz č. j. 2366/6.30/12/14.3, kterým rozhodl, že účastník řízení nesplnil přesně specifikované povinnosti stanovené zákonem č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, čímž se dopustil správních deliktů, za které mu byla uložena pokuta ve výši 390.000 Kč. Tento příkaz byl účastníku řízení doručen dne 28. 3. 2012. Proti tomuto příkazu účastník řízení podal dne 5. 4. 2012 odpor. Následně oblastní inspektorát práce zaslal účastníku řízení vyrozumění o pokračování ve správním řízení a dne 7. 11. 2012 se konalo ve věci ústní jednání, v jehož průběhu byla účastníku řízení dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Oblastní inspektorát práce poté rozhodnutím ze dne 11. 2. 2013, č. j. 2806/6.30/13/14.3 uložil účastníku řízení pokutu ve výši 390.000 Kč za správní delikty

pokračování

podle ust. § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení odvolání, které stěžovatel napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu práce potvrdil.

Řízení o vydání příkazu je zjednodušenou (zvláštní) formou správního řízení. Písemný příkaz tak může být prvním úkonem řízení, a pokud by nebyl podán odpor, i jediným. Řízení je tak zahájeno a současně skončeno vydáním příkazu ukládajícího povinnost účastníku řízení. Řádným opravným prostředkem, který lze podat proti příkazu je odpor. Je-li podán v zákonné lhůtě, vydaný příkaz je ze zákona bez náhrady zrušen a správní řízení dále pokračuje standardním způsobem podle hlavy VI až VIII správního řádu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 162/2014 - 70).

V daném případě účastník řízení podal dne 5. 4. 2012 v zákonné lhůtě odpor proti příkazu vydanému dne 26. 3. 2012, č. j. 2366/6.30/12/14.3. Podáním odporu byl vydaný příkaz zrušen, takže jeho právní účinky zanikly a pokračovalo správní řízení jako by nikdy nebyl vydán. Byl-li tedy uvedený příkaz podáním odporu zrušen, je zcela právně irelevantní, zda v souvislosti s jeho vydáním došlo k podstatné vadě řízení nesprávnou aplikací ust. § 150 správního řádu. Zrušený příkaz totiž neměl jakýkoliv vliv na pokračující správní řízení. Krajský soud se tak otázkou, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání příkazu ve smyslu citovaného ustanovení, neměl důvod vůbec zabývat. Nejvyšší správní soud proto shledal výše uvedenou námitku stěžovatele opodstatněnou, i když z jiných důvodů.

Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Nejvyšší správní soud je tak vázán důvody kasační stížnosti, s výjimkou případů uvedených v ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. Byl to tedy stěžovatel, kdo v kasační stížnosti vymezil rozsah přezkumu napadeného rozsudku. Poukázal-li účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti na skutečnost, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí i z důvodu, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, tímto důvodem se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Rámec jeho přezkumu byl striktně vymezen kasační stížností, v níž byl ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uplatněn jediný stížní důvod, který byl vyhodnocen jako opodstatněný. Případnými dalšími důvody, pro které krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, se Nejvyšší správní soud s ohledem na danou procesní situaci nemohl zabývat, takže nebylo možné pouze korigovat nesprávnost přezkoumávaného závěru krajského soudu a kasační stížnost zamítnout.

Z výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. září 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu