



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. A.**, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1010/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 A 76/2013 – 36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 A 76/2013 – 36, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1010/1.30/13/14.3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 3068 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Nejvyššímu správnímu soudu byla dne 2. 6. 2016 doručena kasační stížnost žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 1. 6. 2016, kterou se stěžovatel domáhá zrušení

shora označeného rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“).

Z obsahu předložených správních spisů vyplývá, že krajský soud usnesením ze dne 10. 12. 2012, č. j. 15 A 135/2012 – 16, odmítl žalobcovu dřívější žalobu, směřující proti příkazu Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 26. 6. 2012, č. j. 15633/7.71/12/14.3 (dále jen „příkaz“), jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění. Dle zjištění krajského soudu byl příkaz doručen žalobci na doručovací adresu fikcí. Jako důvod pro odmítnutí uvedené žaloby krajský soud označil nevyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby. Poté, co oblastní inspektorát na výzvu krajského soudu uvedl, že žalobce nepodal proti příkazu opravný prostředek, zjistil krajský soud z obsahu spisu oblastního inspektorátu, že žalobce zaslal oblastnímu inspektorátu toliko přípis označený jako „stížnost a žádost o zaslání rozhodnutí“, přičemž i v případě, že by se materiálně jednalo o odpor proti příkazu, by tento byl dle krajského soudu podán opožděně. Krajský soud uzavřel, že uvedená žaloba není přípustná ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). *Obiter dictum* pak krajský soud v odmítavém usnesení konstatoval, že „[c]estou, jak je možné se domáhat autoritativního zjištění, že odpor byl i přes názor správního orgánu podán včas, je dle soudu podání žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, že právní vztah nevznikl, neboť bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí.“

V reakci na tuto konstataci krajského soudu požádal žalobce přípisem ze dne 7. 1. 2013 (doplněným dne 23. 1. 2013) oblastní inspektorát o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu, kterým by bylo deklaratorně rozhodnuto, že příkaz není v právní moci, protože žalobci nebyl řádně doručen, a že z tohoto důvodu proti příkazu nemohl být ani podán odpor, ale pouze stížnost. Rozhodnutím ze dne 20. 2. 2013, č. j. 4757/7.71/13/14.3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) pak oblastní inspektorát o uvedené žádosti žalobce rozhodl tak, že „[r]ozhodnutí OIP ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 13457/7.71/12/14.3, č. j. 15633/7.71/12/14. 3 (tj. výše uvedený „příkaz“, pozn. NSS) bylo doručeno, resp. v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu je dne 09. 07. 2012 považováno za doručené účastníkovi řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti M. A., IČ X, s místem podnikání D. 1034/7, X T. – T., na jím určenou adresu pro doručování J. Š. 706/836, X M., dnem 18. 07. 2012 je pravomocné a dnem 03. 08. 2012 je vykonatelné.“ V odůvodnění tohoto rozhodnutí oblastní inspektorát předně odkázal na výše citovaný názor krajského soudu stran možnosti vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o tom, že právní vztah nevznikl, neboť bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí. Svou příslušnost k rozhodnutí o žalobcově žádosti dovodil oblastní inspektorát „ze skutečnosti, že vedl předcházející správní řízení o správním deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, k němuž byl příslušný podle § 5 odst. 1 písm. 1) bod 1. zákona o inspekci práce, § 141 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu a v jehož rámci byl příslušný také k vydání předmětného rozhodnutí, kterým byl založen právní vztah, o němž má být rozhodnuto...“. Ohledně naplnění podmínky prokázání nezbytnosti vydání rozhodnutí o určení právního vztahu k uplatnění práv žadatele (žalobce) usoudil oblastní inspektorát kladně proto, že žalobci je třeba umožnit vyčerpání všech opravných prostředků ve smyslu

pokračování

§ 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak, aby mohl u krajského soudu přípustně podat žalobu dle § 65 s. ř. s. proti příkazu, a že je též třeba postavit najisto, zda žalobci byl příkaz řádně doručen, což je předpokladem pro podání odporu proti příkazu vůbec. Oblastní inspektorát v řízení vedeném dle § 142 provedl důkaz poštovní obálkou, ve které byl příkaz žalobci doručován. Dospěl pak k závěru, že žalobci byl příkaz doručen fikcí v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 ve spojení s § 23 odst. 4 správního řádu, jelikož bylo dostatečně prokázáno, že žalobci byla zanechána výzva k vyzvednutí uložené písemnosti (příkazu) a žalobci se nepodařilo tuto skutečnost vyvrátit.

Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Stěžovatel pak svým rozhodnutím ze dne 2. 5. 2013, č. j. 1010/1.30/13/14.3 (dále jen „rozhodnutí stěžovatele“), zamítl žalobcovu odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť se ztotožnil s posouzením věci, jak je učinil oblastní inspektorát a zároveň neshledal, že by odvoláním napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné či nezákonné.

O žalobcově žalobě proti rozhodnutí stěžovatele rozhodl krajský soud napadeným rozsudkem tak, že výrokem I. zrušil rozhodnutí stěžovatele, stejně jako jemu předcházející rozhodnutí oblastního inspektorátu ze dne 20. 2. 2013, č. j. 4757/7.71/13/14.3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Výrokem II. přitom rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě tak, že stěžovateli uložil povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3068 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud nejdříve konstatoval, že se správní orgány zabývaly žalobcovou žádostí o určení právního vztahu správně toliko v rozsahu přezkumu naplnění podmínek pro vydání příkazu a řádnosti doručení příkazu žalobci. Naplnění podmínek pro vydání rozhodnutí ve věci správního deliktu žalobce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (tj. ke dni 26. 6. 2012, kdy byl příkaz vydán) přitom nebylo mezi stranami řízení o žalobě sporné, na rozdíl od výsledku posouzení řádnosti doručení příkazu žalobci. Dle krajského soudu správní orgány pochybily, když dospěly k závěru o řádnosti doručení příkazu žalobci i za situace, kdy poštovní obálka s doručovaným příkazem nebyla po uplynutí úložní doby vhozena do poštovní schránky žalobce. Ze správního spisu totiž dle zjištění krajského soudu nevyplývá, že by vložení doručované poštovní obálky s příkazem do schránky žalobce nebylo možné, ani že by oblastní inspektorát vložení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu vyloučil.

Stěžovatel v kasační stížnosti obecně tvrdí, že napadený rozsudek trpí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Úvodem konkretizace uplatněného kasačního důvodu stěžovatel podotknul, že v otázce, zda lze, aby orgány inspekce práce v řízení dle ustanovení § 142 správního řádu deklaratorně rozhodly o tom, zda právní vztah vznikl či nevznikl, se řídil právním názorem krajského soudu, vyjádřeným ve shora citovaném usnesení ze dne 20. 12. 2012, č. j. 15 A 135/2012 – 16. Dle stěžovatele krajský soud v tomto ohledu vycházel z odborné literatury (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s.

1173). Stěžovatel dále uvádí, že mu není známo jakékoli soudní rozhodnutí, které by se k možnosti vydání rozhodnutí o obdobné žádosti vyjadřovalo. K tomu pak dodává, že uvedený názor krajského soudu považuje za nesprávný, poněvadž v důsledku jeho aplikace dochází k obcházení ustanovení o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 správního řádu. Touto cestou se mohl žalobce ubírat, případně mohl rovněž dát podnět k zahájení přezkumného řízení. Stěžovatel dodává, že postupem dle § 142 správního řádu by v opačném případě bylo možné kdykoli od vydání příkazu, tedy i po mnoha letech, zpochybnit existenci povinnosti příkazem uložené, což popírá smysl a účel tohoto druhu rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že oblastní inspektorát, stejně jako on sám, byl shora citovaným právním názorem krajského soudu vysloveným v jeho odmítavém usnesení vázán, a pouze z tohoto důvodu bylo o žalobcově žádosti o určení právního vztahu věcně rozhodnuto.

K samotnému kasačnímu důvodu ad § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak stěžovatel uvádí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku splnění podmínek pro možnost doručení předmětného příkazu fikcí pro marné uplynutí úložní doby. Zejména pak stěžovatel odmítá závěr krajského soudu, dle něhož oblastní inspektorát nevyloučil možnost, aby písemnost obsahující příkaz byla po uplynutí úložní doby vložena provozovatelem poštovních služeb do domovní schránky žalobce nebo na jiné vhodné místo. Oblastní inspektorát totiž uvedený postup doručujícího orgánu vyloučil právě tím, že zaškrtačací kolonku označující pokyn „nevracet, vložit do schránky“ nevyplnil. Zcela v intencích tohoto pokynu oblastního inspektorátu pak při doručování písemnosti obsahující příkaz provozovatel poštovních služeb postupoval, když písemnost obsahující příkaz po uplynutí úložní doby správnímu orgánu vrátil.

Nadto stěžovatel namítá, že zákonná úprava (tedy § 23 odst. 4 správního řádu) žádné bližší podmínky pro možnost vyloučení vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo po uplynutí úložní doby správním orgánem nestanovuje. Krajský soud v napadeném rozsudku toliko mechanicky převzal právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77.

Žalobce se k obsahu kasační stížnosti vyjádřil pouze tak, že se ztotožňuje s tím, jak krajský soud napadeným rozsudkem rozhodl.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením přípustnosti kasační stížnosti. Kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Byla podána osobou k tomu oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, ze kterého napadený rozsudek vzešel. Stěžovatel se jejím prostřednictvím domáhá zrušení napadeného rozsudku, a to z důvodů podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost je tudíž přípustná. Vzhledem k tomu, že byly naplněny i další podmínky řízení, přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se v rámci posouzení důvodnosti kasační stížnosti nejdříve zabýval první z výše uvedených kasačních námitek, neboť vzhledem k její povaze by

pokračování

v případě její důvodnosti pozbylo posuzování dalších kasačních námitek smyslu. Podstata této kasační námítky tkví v přesvědčení stěžovatele o nesprávnosti názoru krajského soudu, dle kterého lze v řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu deklaratorně rozhodnout, zda určité rozhodnutí bylo jedinému účastníku řízení doručeno a nabylo tak právní moci.

V nynější věci je zřejmé, že žalobce požadoval, aby oblastní inspektorát rozhodnutím deklaroval, že příkaz nenabyl právní moci. Právní moc je přitom vlastností, kterou příkaz jakožto individuální právní (správní) akt získává ze zákona, a to za stanovených podmínek (srov. zejména § 73 ve spojení s § 150 odst. 3 *in fine* správního řádu) okamžikem nastání **právní skutečnosti** nabytí právní moci. Žalobce tedy v podstatě žádal oblastní inspektorát nikoli o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu, nýbrž o vydání rozhodnutí o určení právní skutečnosti.

Dle odstavce § 142 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]právní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.“ Odstavec druhý pak uvádí, že „[p]odle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.“ Z citovaného zákonného textu vyplývá, že správní orgán žádosti vyhoví a tedy určí právní vztah, je-li (krom dalších) splněna podmínka merita žádosti, tj. označení právního vztahu, který má být příslušným správním orgánem deklarován (určen). Pokud žadatel svou žádost formálně zcela jednoznačně uvede jako žádost o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu, avšak v rozporu s tímto údajem požaduje, aby správní orgán deklaroval právní skutečnost, je namístě, aby adresát žádosti v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu žadateli přdestřel povahu vady, kterou jeho žádost trpí, a zároveň jej vyzval k jejímu odstranění. Pokud ani přesto žadatel nespecifikuje právní vztah, o jehož určení žádá, a trvá i nadále na určení právní skutečnosti, nezbude než takovou žádost zamítnout, neboť pro vyhovění žádosti nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Nedostatečná specifikace právního vztahu v žádosti označené jako žádost dle § 142 správního řádu přitom nemá za následek nezhájení řízení (pro neexistenci žádosti).

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se žalovaným v tom, že ustanovení § 142 správního řádu nelze využít k vydání takového rozhodnutí, kterým by se určovalo, zda určité jiné rozhodnutí téhož správního orgánu bylo účastníku určitého řízení doručeno, zda v důsledku doručení nabylo rozhodnutí právní moci a zda je tedy rozhodnutí vykonatelné, případně v jaký den k uvedeným skutečnostem mělo dojít. Pokud oblastní inspektorát takovéto rozhodnutí přesto k žádosti žalobce vydal, jedná se o rozhodnutí nezákonné, neboť pro vyhovění žádosti nebyly dány podmínky. Obdobně pak pochybil žalovaný, když rozhodnutí oblastního inspektorátu pro rozpor s právními předpisy nezrušil a namísto toho je přezkoumal.

Nejvyšší správní soud k tomuto považuje za vhodné poznamenat, že navzdory přesvědčení žalovaného tento nebyl přísně vzato vázán *obiter dictum* vysloveným názorem krajského soudu dle usnesení ze dne 10. 12. 2012, č. j. 15 A 135/2012 – 16, neboť daný názor nebyl v rámci uvedeného usnesení názorem nosným, žalovaný nebyl účastníkem

tohoto soudního řízení správního, přičemž správní řízení nemělo v důsledku daného soudního rozhodnutí pokračovat (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovanému tedy nic nebránilo v uplatnění vlastního právního názoru, nicméně jeho postup byl logický, neboť lze předpokládat, že krajský soud by svůj *obiter dictum* vyslovený názor držel i v případě žaloby proti rozhodnutí vydanému v této věci.

Žalovaný svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí oblastního inspektorátu, jež považoval za rozporné s právními předpisy, aby posléze svůj vlastní právní názor uplatnil jako kasační námitku v řízení před Nejvyšším správním soudem. Přípustnost takového postupu v nynějším případě zakládá jediné skutečnost, že krajský soud v napadeném rozsudku implicitně potvrdil v usnesení ze dne 10. 12. 2012, č. j. 15 A 135/2012 – 16, okrajově uvedený názor o aplikovatelnosti ustanovení § 142 správního řádu na případy, kdy je požadována deklarace skutečnosti doručení, právní moci a vykonatelnosti správního rozhodnutí. Jelikož však bylo již výše uvedeno, že takový názor shledává Nejvyšší správní soud nesprávným, nelze než konstatovat, že jeho přijetím se krajský soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky, čímž je naplněn stěžovatelem uplatněný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je důvodná a Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá, než napadený rozsudek zrušit dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Dále s ohledem na skutečnost, že na obdobně nesprávném právním názoru je postaveno i rozhodnutí žalovaného, jsou dány podmínky pro zrušení jeho rozhodnutí dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., a k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení bude žalovaný vázán zde vysloveným právním názorem [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud *obiter dictum* konstatuje, že v důsledku shledání důvodnosti výše vypořádané kasační námitky již nebylo namístě zabývat se další stížní argumentací žalovaného, spočívající v rozboru důsledků nevhození obálky písemnosti doručované na pokyn správního orgánu držitelem poštovní licence na nastání fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Považuje ovšem za vhodné poukázat na nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 - 41, v němž byla tato otázka rozřešena následovně: „... na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta.“

Nad rámec potřebného odůvodnění lze jen konstatovat, že posouzení, zda je rozhodnutí o pokutě v právní moci a vykonatelné, je možné v rámci výkonu rozhodnutí, neboť jen vykonatelné rozhodnutí může být exekučním titulem (§ 104 správního řádu, § 176 odst. 1 daňového řádu) a orgán provádějící výkon rozhodnutí se existencí vykonatelného rozhodnutí musí zabývat.

Rozhodování o náhradě nákladů řízení se řídí kritériem úspěchu účastníka ve věci vyjádřeným v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel sice uspěl s kasační stížností, nicméně úspěch ve věci se posuzuje podle výsledku sporu. Rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno; z toho plyne procesní úspěšnost žalobce. Stěžovatel proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

pokračování

Dle ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a zároveň rozhodne dle § 110 odst. 2 písm. a) téhož zákona, rozhodne i o nákladech řízení o žalobě. Náklady řízení procesně úspěšného žalobce činí za řízení o žalobě částku vyčíslenou krajským soudem ve výši 3 068 Kč. Žalovanému proto bylo uloženo tuto částku ve stanovené lhůtě zaplatit žalobci.

Náklady kasačního řízení žalobci nebyly přiznány, neboť mu žádné nevznikly.

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

V Brně dne 6. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu