



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **J. S.**, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 9. 2018, č. j. 57 A 5/2018 – 50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 9. 2018, č. j. 57 A 5/2018 – 50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12. 12. 2017, č. j. 7124/1.30/17-3, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen jako „prvostupňový správní orgán“) vydaného dne 24. 8. 2017, č. j. 25057/5.30/17-2, kterým prvostupňový správní orgán žalobci uložil pořádkovou pokutu ve výši 30 000 Kč za to, že se bez omluvy nedostavil k podání svědecké výpovědi, ačkoli byl řádně předvolán na den 10. 8. 2017 přípisem ze dne 20. 7. 2017. Správní orgán prvního stupně žalobci současně uložil povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), které krajský soud vyhověl, obě správní rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému současně uložil povinnost uhradit žalobci náklady řízení ve výši 3 900 Kč. Své rozhodnutí krajský soud odůvodnil konstatováním, že pořádková pokuta byla žalobci udělena za to, že se jako svědek nedostavil na předvolání. Ze správního spisu krajský soud ovšem zjistil, že žalobce se k jednání jako svědek dostavil dne 18. 10. 2017 a vypovídal, přičemž o tom je pořízen i protokol. Krajský soud proto dovodil, že ještě v průběhu odvolacího řízení proti rozhodnutí o uložení pokuty byl smysl a účel pořádkové pokuty naplněn, jestliže se žalobce dostavil k výpovědi a je přitom zcela nerozhodné, zda vypovídal či nikoliv a jaký je obsah jeho výpovědi. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného podle krajského soudu vyplývá, že žalobce je sankcionován za to, že nevypovídal, nebo že odmítl vypovídat, což je však podle krajského soudu irelevantní, neboť za to žalobce postihnout nelze. Žalovaný měl zohlednit, že se žalobce dostavil k podání svědecké výpovědi, neboť to bylo cílem uložené pořádkové pokuty. Jelikož tohoto cíle bylo dosaženo v průběhu odvolacího řízení, měl žalovaný ke splnění této povinnosti přihlídnout a uloženou pořádkovou pokutu prominout či snížit.

[3] Krajský soud dále poukázal na skutečnost, že žalobci byla v rámci projednávání správních deliktů, jichž se měl dopustit zaměstnavatel žalobce, uložena již jedna pořádková pokuta ve výši 12 000 Kč, o níž se však žalobce nedozvěděl. Pořádková pokuta mu totiž byla doručena fikcí a po uplynutí úložní doby nebyla zásilka s rozhodnutím o pořádkové pokutě vložena do jeho domovní schránky, ale vrácena prvostupňovému správnímu orgánu. Krajský soud v této souvislosti žalovanému vytknul, že nezohlednil skutečnost, že jakmile prvostupňový správní orgán doručil žalobci rozhodnutí o uložení druhé pořádkové pokuty, žalobce reagoval a termín podání svědecké výpovědi si sjednal.

[4] Krajský soud rovněž dospěl k závěru, že jestliže žalobce dosahuje měsíčního příjmu v průměru 15 000 Kč, má pořádková pokuta ve výši 30 000 Kč likvidační charakter a je s ohledem na majetkové poměry žalobce nepřiměřená. Rozhodnutí žalovaného je proto v části týkající se výše pokuty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že stejné vady vykazuje i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, přistoupil i ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž kasačnímu soudu navrhl, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti krajskému soudu vytknul, že nerefletoval právní definici svědka a svědecké výpovědi. Poukázal přitom na to, že prvostupňový správní orgán žalobce dotčeným přípisem předvolal k podání svědecké výpovědi a současně jej poučil o jeho povinnosti dostavit se a jako svědek vypovídat, jakož i o následcích nesplnění této povinnosti. Žalobce se na předvolání dne 10. 8. 2017 bez omluvy nedostavil, a proto mu prvostupňový správní orgán uložil pořádkovou pokutu. Žalobce se sice následně dostavil k ústnímu jednání dne 18. 10. 2017, avšak bez relevantního důvodu odmítl

pokračování

vypovídat, i když jej prvostupňový správní orgán poučil o důvodech, pro které je možné výpověď odepřít. Stěžovatel v této souvislosti v kasační stížnosti zdůraznil, že prvostupňový správní orgán po žalobci od začátku požadoval podání svědecké výpovědi, neboť právě k podání svědecké výpovědi jej prostřednictvím mnoha přípisů předvolával, přičemž ani 18. 10. 2017 se žalobce ke správnímu orgánu nedostavil za účelem podat svědeckou výpověď. Žalobce tak podle názoru stěžovatele nesplnil svoji procesní povinnost, i když se následně na předvolání dostavil, neboť bezdůvodně odmítl vypovídat. Nemohlo proto dojít k naplnění účelu uložení pořádkové pokuty.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že správní řád neukládá správnímu orgánu povinnost uloženou pokutu snížit či prominout, pokud povinná osoba své povinnosti následně splní. Jde pouze o oprávnění správního orgánu a nikoli o povinnost.

[8] V další části kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na zmatečné úvahy krajského soudu o naplnění účelu uložení pořádkové pokuty a na rozpory v odůvodnění jeho rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že k podání svědecké výpovědi žalobce došlo. Rozpory v odůvodnění napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje v bodě 23 a 24 rozsudku. Stěžovatel uvádí, že krajský soud v bodě 23 stěžovateli vytýká, že nezohlednil, že se žalobce o uložení první pořádkové pokuty fakticky nedozvěděl, načež však v bodě 24 rozsudku upozorňuje, že nelze činit rozdíl mezi faktickým a právním doručením. Krajský soud tak stěžovatele zavázal, aby zohlednil okolnosti doručení rozhodnutí o první pořádkové pokutě, přesto však následně uvádí, že nelze činit rozdíl mezi faktickým a právním doručením.

[9] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s požadavkem, aby zohlednil druh žalobcovy práce. Krajský soud uvedl, že žalobce pracuje jako řidič mezinárodní dopravy, a proto z pracovních důvodů bývá i delší dobu mimo domov. Stěžovatel je toho názoru, že se jedná pouze o sdělení žalobce, které zůstalo jen v rovině tvrzení, neboť žalobce jej v rámci soudního řízení ničím nedoložil. Stěžovateli je z úřední činnosti známo, že žalobce býval při výkonu práce pro svého zaměstnavatele mimo domov pouze v rádech jednotek dnů, v zásadě maximálně 6 dnů, což potvrzuje i fakt, že některé zásilky si žalobce osobně převzal.

[10] Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se dostatečně nezabýval kritérii, která zákon pro uložení pokuty stanovuje. V této souvislosti zdůraznil, že předmětem řízení nebyl správní delikt, ale pořádkový delikt, přičemž správní řád v § 62 explicitně stanovuje, k jakým skutečnostem musí správní orgán přihlédnout. Stěžovatel podotkl, že se majetkovými poměry žalobce zabýval a na straně 5 a 6 svého rozhodnutí odůvodnil, proč uložena pokuta není pro žalobce likvidační.

[11] K výtce krajského soudu, že se v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval svojí rozhodovací praxí a není proto jisté, zda bylo při skutkově podobných případech rozhodováno shodně, stěžovatel uvedl, že je mu jeho rozhodovací praxe známa a že postupoval v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 – 33, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„je jistě optimální, když se správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí vypořádá i s otázkou, zda je jeho rozhodnutí souladné s jeho rozhodovací praxí. Na*

druhou stranu nelze od správních orgánů požadovat, aby v odůvodnění svého rozhodnutí svou rozhodovací praxi podrobně rekapitulovaly a aplikovaly na řešený případ.“

[12] Stěžovatel krajskému soudu dále vytknul, že v odůvodnění napadeného rozsudku neúplně citoval z metodiky Ministerstva vnitra k ukládání pořádkových pokut podle § 62 správního řádu. S odkazem na tuto metodiku upozornil, že orgány inspekce práce mohou za přestupky ukládat rovněž mnohamilionová opatření stejně jako Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a přitom několikanásobně vyšší než stavební úřad, jehož řízení zmíněná metodika rovněž považuje za významná a odůvodňující uložení pořádkové pokuty na horní hranici stanovené sazby. Předmět řízení proto stěžovatel považuje za velmi významný. Stěžovatel v této souvislosti rovněž podotknul, že v projednávaném případě prvostupňový správní orgán neuložil pokutu na horní hranici stanovené sazby, jak umožňuje dotčená metodika, ale zhruba ve výši poloviny dané sazby.

[13] V závěru kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že své rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné, neboť se všemi kritérii řádně zabýval a své úvahy dostatečně predestřel a uvedl, proč uložil pokutu ve stanovené výši. Úvahu krajského soudu o tom, že za přiměřenou pořádkovou pokutu lze považovat pokutu v řádech tisícikorun, považuje stěžovatel za nezákonný zásah do svého správního uvážení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního, v mezích uplatněných důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.] a v rozsahu kasační stížnosti; vady, kterými byl povinen se zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť existence takové vady by bránila věcnému přezkumu dalších kasačních námitek. Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, z něhož nelze zjistit, o čem soud rozhodoval a jak ve věci rozhodl, zda žalobě vyhověl nebo ji zamítl, jehož výrok je vnitřně rozporný či je v rozporu s odůvodněním, které posuzuje správní úkon z jiných než žalobních důvodů, a které neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností či jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78, ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 – 39, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že s tímto kasačním důvodem je nutné zacházet rozvážně, neboť zrušením soudního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy bude předmět sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen. To však není v zájmu účastníků řízení, kteří mají právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy. Ke kasaci

pokračování

rozhodnutí krajského soudu by proto měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost odstranit jinak než právě kasací (např. výkladem s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení).

[17] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud „[v]ázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.“

[18] Nejvyšší správní soud po zhodnocení uvedených kritérií dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, i když ne z těch důvodů, na které v souvislosti s nesrozumitelností napadeného rozsudku poukázal stěžovatel.

[19] Stěžovatel sice v kasační stížnosti neuvedl, v čem konkrétně spatřuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku, za zmatečné však označil úvahy krajského soudu uvedené v odstavci 20 rozsudku a za rozporné ty úvahy, které krajský soud uvedl v odstavcích 23 a 24. Ačkoli krajský soud mohl své úvahy v těchto odstavcích formulovat výstižněji, nepovažuje je Nejvyšší správní soud za natolik nesrozumitelné, aby bránily vlastnímu přezkumu napadeného rozhodnutí.

[20] Kasační soud nepřehlédl, že krajský soud v odstavci 20 rozsudku uvedl, že ke svědecké výpovědi došlo, i když ze správního spisu naopak vyplývá, že žalobce bez uvedení zákonného důvodu odmítl vypovídat. Z celkového kontextu odůvodnění napadeného rozsudku je však zřejmé, že důvod pro prominutí či snížení pořádkové pokuty krajský soud nespatřuje ve skutečnosti, že žalobce jako svědek vypovídal, ale ve skutečnosti, že se v průběhu dalšího řízení na předvolání ke správnímu orgánu dostavil a tím splnil tu procesní povinnost, za jejíž nesplnění mu prvostupňový správní orgán pořádkovou pokutu uložil. Tento závěr proto není nepřezkoumatelný.

[21] Za srozumitelné považuje Nejvyšší správní soud rovněž úvahy krajského soudu uvedené v odstavcích 23 a 24 napadeného rozsudku. Zde krajský soud vyslovil závěr, že zásada materiální pravdy měla stěžovatele vést k tomu, aby přihlédl ke skutečnosti, že žalobce pracuje jako řidič v mezinárodní dopravě a bývá i delší dobu mimo domov. Právě tuto okolnost měl stěžovatel podle názoru krajského soudu zohlednit v souvislosti s fiktivním doručením prvně uložené pořádkové pokuty. Krajský soud uvedl, že v obecné rovině nelze činit jakýkoliv rozdíl mezi řádným doručením a doručením fiktivním. Poukázal však na skutečnost, že v projednávané věci se žalobce o prvně uložené pořádkové pokutě nedozvěděl, neboť mu toto rozhodnutí nebylo po uplynutí úložní doby vhozeno do domovní schránky. Dozvěděl se tak nejdříve o druhé pořádkové pokutě a reagoval na ní snahou sjednat si termín k podání svědecké výpovědi. Ačkoli to krajský soud výslovně neuvedl, implicitně z celé dotčené části napadeného rozsudku vyplývá, že i tuto souhru okolností měl stěžovatel vedle otázky plnění procesních povinností žalobce v řízení o odvolání proti druhé pořádkové pokutě v jeho prospěch zohlednit při úvaze, zda lze pořádkovou pokutu prominout či snížit, neboť je možné, že by žalobce reagoval

již na první uloženou pořádkovou pokutu, pokud by se o ní fakticky dozvěděl. Ani tento závěr není nepřezkoumatelný.

[22] Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost jsou však ty závěry krajského soudu, ke kterým dospěl v odstavcích 30 a 32-34 napadeného rozsudku. V nich totiž krajský soud učinil závěr, že uložená pokuta je vzhledem k majetkovým poměrům žalobce nepřiměřená a likvidační. Navzdory tomuto závěru však krajský soud současně uzavřel, že rozhodnutí správních orgánů je v části týkající se výše pokuty nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a je proto nutné obě správní rozhodnutí zrušit.

[23] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „[p]rávním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.“ Z odůvodnění napadeného rozsudku však závazný právní názor soudu nelze zjistit a nelze z něj ani bez jakýchkoliv pochybností zjistit, jakých chyb se správní orgány vlastně dopustily a jak mají v dalším řízení postupovat, aby je napravily. Tento rozpor v odůvodnění spolu s absencí explicitně formulovaného závazného právního názoru v závěru napadeného rozsudku způsobil, že se tento rozsudek stal matoucím a ve výsledku nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

[24] Na závěr Nejvyšší správní soud *obiter dictum* poznamenává, že majetkové poměry je třeba vnímat jako celek a nelze vycházet pouze z tvrzení žalobce o výši jeho měsíčního příjmu. Také § 62 odst. 6 správního řádu nenařizuje, ale pouze umožňuje správnímu orgánu, který pořádkovou pokutu uložil, pravomocně uloženou pořádkovou pokutu novým rozhodnutím prominout či snížit, a to nikoli v závislosti na tom, zda pokutovaná osoba v dalším průběhu řízení splnila tu procesní povinnost, za jejíž nesplnění byla pokutována, ale v závislosti na tom, zda a jak si plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení, tzn., zda svým dalším jednáním přestala závažně ztěžovat průběh vedeného správního řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

[26] Krajský soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) a znovu posoudí, zda správní orgány v předložené věci pochybily a pokud dospěje k závěru, že ano, srozumitelně zformuluje svůj právní názor tak, aby bylo zřejmé, jakých pochybení se správní orgány dopustily a jak mají v dalším řízení postupovat. Vezme přitom v úvahu i právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený jako *obiter dictum* v odstavci 24 tohoto rozsudku.

[27] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. ledna 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu