

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: INNEL, s. r. o.,** se sídlem 593 01 Bystřice nad Pernštejnem, Nádražní 664, zastoupeného JUDr. Václavem Peňázem, advokátem, se sídlem 602 00 Brno, Smetanova 17, **proti žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem 128 00 Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2001, č. j. 44/30242/17.7.2001,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 9. 8. 2001, č. j. 44/30242/17.7.2001, **se zrušuje** pro nezákonnost a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4725 Kč, k rukám právního zástupce JUDr. Václava Peňáze, advokáta, se sídlem 602 00 Brno, Smetanova 17, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Úřadu práce ve Žďáru nad Sázavou ze dne 7. 5. 2001 *(pozn. soudu: žalobce disponuje pouze rozhodnutím s datem vydání 7. 5. 2000, jak bude osvětleno níže)*, č. j. R-Po-28/2000 byla s poukazem na § 1 odst. 6 a § 19 odst. 2 a 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, uložena pokuta ve výši 25 000 Kč obchodní společnosti Innel, s. r. o., se sídlem v Bystřici nad Pernštejnem, Nádražní 664, za zaměstnávání cizinců, s nimiž

neuzavřela pracovněprávní vztah, za neoznámení volných pracovních míst a za neoprávněné získávání zaměstnanců ze zahraničí.

Proti rozhodnutí se žalobce odvolal a o jeho odvolání žalovaný rozhodl dne 9. 8. 2001 žalobou napadeným rozhodnutím tak, že výrok rozhodnutí orgánu I. stupně změnil v právní kvalifikaci (vypustil ust. § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti) a doplnil do výroku označení subjektu, kterému se sankce ukládá. V ostatním výrok orgánu I. stupně zůstal nezměněn.

Včas podanou žalobou u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, kterou spatřuje v tom, že rozhodnutí orgánu I. stupně bylo vydáno a doručeno po více jak 15 měsících od zahájení řízení, dále nebyla dodržena subjektivní lhůta stanovená pro uložení pokuty v ust. § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb. - podle žalobcova názoru, jestliže řízení o jejím uložení bylo zahájeno 7. 2. 2000, nemohla být pokuta uložena po 7. 2. 2001, což nerespektoval ani odvolací orgán, jenž o odvolání rozhodoval rok a jeden den po vyhotovení protokolu o výsledku kontroly dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů ze dne 8. 8. 2000. Dále žalobce zpochybňuje oprávnění žalovaného zkoumat platnost uzavřených obchodních smluv mezi ním a jeho obchodními partnery L. B. a Malým podnikem Arkan - organizační složkou pro ČR. Žalobce namítá, že závěry orgánu I. stupně i žalovaného v otázce charakteru obchodních smluv zasahují do výlučné pravomoci soudů a smluvní volnosti podnikatelů. Porušení procesního předpisu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) spatřuje žalobce v tom, že úřad práce vedl řízení o kontrole několika svými zaměstnanci, rozhodnutí o pokutě vyřizoval jiný zaměstnanec a rozhodnutí podepsal ředitel úřadu práce, v čemž žalobce spatřuje řízení vedené správní komisí, k čemuž neměl úřad práce potřebný zákonný podklad; napadá též podjatost zaměstnanců úřadů práce rozhodujících o námitkách v řízení o kontrole dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů. Žalobce konečně zpochybňuje užití výsledků řízení o kontrole vedeného podle zákona o státní kontrole jako podkladu pro rozhodnutí o pokutě.

Podáním ze dne 11. 12. 2001 žalobce změnil označení žalovaného z „Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR“ na „Česká republika - Ministerstvo práce a sociálních věcí“.

Žalovaný ve svém vyjádření namítl, že řízení o uložení pokuty žalobci bylo zahájeno oznámením ze dne 7. 2. 2001, nikoliv 7. 2. 2000, jak uvádí žalobce. Rozhodnutí úřadu práce tedy nebylo vydáno po 15 měsících od zahájení řízení, třebaže bylo vydáno po uplynutí lhůt podle § 49 odst. 2 správního řádu, aniž bylo požádáno o prodloužení lhůty a účastník byl o tomto postupu informován. Toto porušení zákona však dle žalovaného samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Dále se žalovaný vyjádřil k žalobním námitkám týkajícím se řízení o státní kontrole (pro řízení o námitkách neplatí správní řád) a k personálnímu složení orgánu prvé instance; především zdůraznil, že v řízení správním může dojít ke změně zaměstnanců správního orgánu, kteří řízení vedou - zásada platící v řízení soudním a projevující se právem na zákonného soudce v řízení správním (ani při výkonu státní kontroly) neplatí. K postupu správních orgánů ve vztahu k uzavřeným obchodním smlouvám žalovaný uvedl, že nehodnotil jejich platnost, náležely jako důkaz listinou mezi podklady pro rozhodnutí. Žalovaný přisvědčuje žalobci, pokud jde o názor na počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty a klade jej nejpozději k vyhotovení protokolu o kontrolním zjištění. Pokutu považuje za uloženou včas, neboť § 9 odst. 1 zákona

č. 9/1991 Sb., stanovící jednoroční subjektivní lhůtu pro uložení pokuty, neklade požadavek, aby rozhodnutí v této lhůtě nabylo právní moci a žalobce vztahuje v žalobě konec běhu lhůty spíše k vydání rozhodnutí odvolacího orgánu, nežli k jeho právní moci. Žalovaný k odvolání žalobce pouze změnil právní kvalifikaci skutku, pokuta tedy byla uložena orgánem prvé instance při zachování lhůty podle § 9 odst. 1 cit. zákona (11. 5. 2001 bylo rozhodnutí orgánu prvé instance doručeno žalobci), neboť šlo o pokutu za totéž jednání a v téže výši. Žalovaný obecně poukazuje na skutečnost, že délka lhůt pro uložení pokut za spáchání správních deliktů je různými předpisy stanovena různě, ale za situace, kdy se na tato řízení vztahují předpisy o správním řízení neodráží „patrně“ délka těchto lhůt dobu nezbytnou k pravomocnému ukončení řízení. Příkladmo žalovaný uvádí délku jednoměsíční lhůty pro uložení pořádkové pokuty podle zákona o státní kontrole.

Práva na podání repliky k vyjádření žalovaného žalobce nevyužil.

Nejvyšší správní soud převzal věc k dokončení od Vrchního soudu v Praze na základě ust. § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podle nějž řízení neskončená u vrchních soudů do 31. 12. 2002 převezme a dokončí Nejvyšší správní soud. Postupuje přitom podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tj. podle ustanovení pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů. Nejvyšší správní soud udělil účastníkům řízení potřebná procesní poučení; žalobce podáním ze dne 25. 4. 2003 výslovně souhlasil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, žalovaný se k výzvě soudu v propadné lhůtě k této věci nevyjádřil, a má se proto v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. za to, že souhlasí též - o tomto následku byl ve výzvě soudu ze dne 23. 4. 2003 poučen.

Ze správních spisů soud zjistil, že Úřad práce ve Žďáru nad Sázavou provedl u žalobce kontrolu dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů v období od 16. 5. 2000. O výsledku kontroly byl dne 8. 8. 2000 pořízen protokol, z nějž vyplývá, že úřad práce kvalifikoval jako porušení předpisů o zaměstnanosti, jestliže na základě smlouvy o dílo se dvěma subjekty (Malý podnik Arkan a L. B.) plnily běžné úkoly žalobce (zámečnické práce, výroba plastových dílů, montáž a odjehlování) osoby ukrajinské státní příslušnosti; žalobce nepožádal o povolení získávat zaměstnance ze zahraničí a v rozhodném období nahlásil úřadu práce pouze jedno volné místo. Námitky proti tomuto protokolu byly úřadem práce dne 9. 12. 2000 *(pozn. soudu: doručenka připojená u tohoto sdělení svědčí o tom, že jde o chybné datum, neboť listina byla doručena již 25. 9. 2000)* označeny za nedůvodné. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách zamítl ředitel Úřadu práce ve Žďáru nad Sázavou dne 22. 11. 2000. Správní řízení o uložení pokuty za porušení pracovněprávních předpisů zahájil úřad práce přípisem ze dne 7. 2. 2001, který byl žalobci doručen 12. 2. 2001. Rozhodnutí o uložení pokuty úřad práce vydal dne 7. 5. 2001; *(pozn. soudu: na rozhodnutí, jež soudu poskytl žalobce, je uvedeno datum vydání 7. 5. 2000, stejnopis rozhodnutí na č. l. 19 správního spisu má v letopočtu opravený rok 2000 na 2001 - nestalo se tak způsobem předvídaným ust. § 47 odst. 6 správního řádu, zejména účastník řízení nebyl o opravě vyrozuměn, nicméně ze všech uváděných okolností - zejména posloupnosti jednotlivých úkonů v řízení, o nichž jsou založeny doklady ve správním spise, je evidentní, že rozhodnutí bylo vydáno v roce 2001)* doručeno bylo dne 11. 5. 2001. V jednání žalobcově spatřoval porušení § 1 odst. 6 a § 19 odst. 2 a 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a uložil pokutu ve výši 25 000 Kč. Na základě odvolání podaného u úřadu práce dne 21. 5. 2001 rozhodlo Ministerstvo práce a sociálních věcí dne 9. 8. 2001 o změně rozhodnutí prvostupňového orgánu tak, že změnilo právní kvalifikaci - ve výroku vypustilo ustanovení § 1 odst. 6 cit. zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí o odvolání bylo žalobci doručeno 16. 8. 2001. *(Pozn. soudu: ve správním spise žalovaného, který obsahuje pouze nečíslované listy, se nachází*

jen koncept rozhodnutí o odvolání a dále text, který nemá náležitosti stejnopisu rozhodnutí; porovnáním tohoto textu s textem rozhodnutí připojeným ve fotokopii žalobcem k žalobě dospěl soud k závěru, že jde o text rozhodnutí, k němuž se váže dodejka připojená k úřednímu záznamu používanému žalovaným jako interní doklad o odeslání korespondence).

Žaloba je důvodná.

Stěžejní žalobní námitkou, o níž soud musel uvážit, je námitka prekluze pro uložení sankce podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Pokud by totiž soud došel k závěru, že došlo k zániku trestnosti správního deliktu, pozbývá smyslu a účelu soudního přezkumu správního rozhodnutí zabývat se dalšími žalobními námitkami.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, je orgán kontroly oprávněn ukládat zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, pokuty až do částky 250 000 Kč a při opětovném porušení povinností, za jejichž nedodržení byla již pokuta uložena, až do částky 1 000 000 Kč. Pokutu lze uložit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se orgán kontroly dozvěděl o porušení povinností zaměstnavatelem, nejpozději však do tří let ode dne, kdy je zaměstnavatel porušil.

Ze správních spisů - přes řadu potíží s označováním dat úředních písemností, s nimiž se zřetelně potýkal správní orgán I. stupně, a přes výše uvedenou nedůslednost ve vedení správního spisu žalovaného - má soud za prokázané, že kontrola dodržování pracovněprávních a mzdových předpisů žalobcem byla ukončena protokolem ze dne 8. 8. 2000. Tohoto dne, kdy byla kontrola ukončena, se Úřad práce ve Žďáru nad Sázavou dozvěděl o porušení povinnosti - nepochybně nejpozději tohoto dne totiž úřad práce seznal skutečnosti, z nichž plynulo důvodné podezření, že k porušení povinností došlo. Přitom nebylo třeba, aby již v tomto okamžiku bylo najisto postaveno, že k porušení povinností došlo; není podstatné, že poté byl protokol o kontrole dále projednáván a že řízení o uložení pokuty bylo zahájeno ještě později, s podstatným časovým odstupem. Tyto úkony již probíhaly v jednoroční lhůtě pro uložení pokuty. Řízení o uložení pokuty bylo zahájeno přípisem ze dne 7. 2. 2001 doručeným žalobci 12. 2. 2001. Rozhodnutí úřadu práce o uložení pokuty bylo vydáno 7. 5. 2001, doručeno bylo 11. 5. 2001, rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo vydáno 9. 8. 2001, doručeno žalobci bylo 16. 8. 2001.

Učinit závěr o tom, zda pokuta byla uložena včas, znamená uvažovat o smyslu institutu lhůt při uplatňování pravomoci obecně a poté o smyslu lhůt pro zánik trestnosti za správní delikt zvláště. Jak již několikrát konstatoval Ústavní soud - a Nejvyšší správní soud nemá důvodu ve své rozhodovací činnosti se od tohoto názoru odchýlit - smyslem právního institutu lhůty obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů (srov. například sp. zn. III. ÚS 545/99). Zákonodárce tedy časově limitoval správní orgán v možnosti potrestat správní delikt s obecným cílem omezit stav nejistoty v právních vztazích (a o nejistotě lze nepochybně uvažovat za situace, kdy správní orgán v řízení o státní kontrole vytýká zaměstnavateli po dobu trvající několik měsíců porušení předpisů o zaměstnanosti). Časové omezení možnosti uplatnit státní moc vůči tomu, kdo se dopustil správního deliktu, má však i další důvody: uplynutím času by nepochybně narůstaly obtíže spojené s dokazováním (důkazy by například nebylo lze opatřit nebo by jejich síla byla oslabena) a postupem času slábne až zaniká potřeba reakce

na delikt. Stanovení lhůty pro zánik trestnosti správního deliktu tedy na straně jedné představuje nepřekročitelný časový limit směřující vůči státu, který v takto určené lhůtě musí být připraven delikt potrestat, na straně druhé přináší právní jistotu delikventovi, že pokud se tak nestane, nárok státu na uplatnění státní moci zaniká.

Slovní spojení užité zákonodárcem, totiž „pokutu lze uložit…“ lze chápat trojím způsobem. Buď tak, že rozhodnutí o sankci musí být v jednoroční lhůtě vydáno, nebo tak, že musí být doručeno, anebo tak, že ve stanovené lhůtě musí nabýt právní moci. Za situace, kdy zákonodárce v textu ustanovení § 9 odst. 1 cit. zákona č. 9/1991 Sb. neposkytl žádný další pokyn (například příkaz, že ve stanovené lhůtě musí být rozhodnutí doručeno) a délka lhůty umožňuje, aby i při aplikaci nejdelších zákonných lhůt pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) bylo správní řízení i s přiměřenou rezervou provedeno a dokončeno u správních orgánů obou stupňů, vyjadřuje soud své přesvědčení, že výše uvedeným principům, na nichž stojí smysl lhůty pro zánik trestnosti správního deliktu, odpovídá závěr, že uložením pokuty je nutno rozumět pravomocné rozhodnutí. Pokud by pro uložení pokuty postačovalo pouhé vydání rozhodnutí orgánu prvého stupně, nebylo by možno zabránit prodlužování řízení na úkor účastníka; důkaz o tom, že rozhodnutí bylo včas vydáno (ale nebylo například řadu měsíců omylem doručeno) je ve vztahu ke správním orgánům vždy myslitelný. Ostatně potíže s označením data vydání rozhodnutí Úřadu práce ve Žďáru nad Sázavou výše soudem demonstrované jsou toho názorným příkladem. Účastník by se tak ani nemusel dozvědět, že mu pokuta byla „uložena“, tak jako se v projednávané věci nedozvěděl, že datum vydání rozhodnutí bylo opraveno. S ohledem na konstitutivní charakter rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt soud nepovažuje ani možnost spočívající v doručení rozhodnutí orgánu prvého stupně za správnou. Teprve materiální právní mocí je dotčena právní sféra delikventova, neboť tímto okamžikem vznikne povinnost rozhodnutí se podrobit. Výklad uvedeného ustanovení zákona č. 9/1991 Sb. nesmí podle přesvědčení soudu umožňovat libovůli správního orgánu, který po několik měsíců odkládal zahájení správního řízení (kontrola u žalobce proběhla v květnu 2000, řízení o uložení sankce bylo zahájeno za devět měsíců, v únoru 2001). Rozhodnutí o uložení pokuty nabylo právní moci 16. 8. 2001, tedy po uplynutí jednoroční lhůty k uložení pokuty (lhůta uplynula dnem 8. 8. 2001).

Z uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

Pro rozhodnutí ve věci samé neměla žádný význam chybná oprava žaloby, kterou žalobce označil za žalovaného Českou republiku - Ministerstvo práce a sociálních věcí, neboť správní orgán má podle § 33 odst. 2 s. ř. s. procesní způsobilost. Soud tuto vadu žaloby neodstraňoval, neboť zákon (§ 69 s. ř. s.) jasně stanoví, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni; kdo je žalovaným tedy určuje v žalobním řízení zákon a nepřesnost žalobcova vyjádření na tom nemůže nic změnit ani způsobit nejasnost.

Zánik trestnosti deliktu, který byl předmětem řízení o sankci, způsobuje, že je irelevantní zaobírat se dalšími žalobními námitkami.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Úspěšnému žalobci proto soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 4725 Kč; z toho činí 1000 Kč soudní poplatek podle pol. č. 15 Sazebníku soudních poplatků (zákon č. 549/1991 Sb., o soudních

poplatcích, za použití čl. XXVI zákona č. 151/2002 Sb., podle nějž se za řízení zahájená před 1. 1. 2003 poplatky vybírají podle dosavadních právních předpisů), 3500 Kč odměna za zastupování účastníka řízení advokátem podle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka řízení advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení, a to na základě ustanovení § 133 s. ř. s., podle něhož se odměna za zastupování advokátem v řízeních, která byla zahájena přede dnem 1. 1. 2003 řídí podle dosavadních právních předpisů, a 3 x 75 Kč paušální částka náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, vyjádření k výzvě soudu) podle § 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Žalovanému bylo uloženo zaplatit náhradu nákladů řízení v přiměřené lhůtě po právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 30. října 2003

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu