

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **H. C.**, zast. JUDr. Františkem Vojákem, advokátem se sídlem Nová cesta 2063/38, Praha 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2013, č. j. 4333/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2015, č. j. 11 A 39/2013 – 54,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2015, č. j. 11 A 39/2013 – 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jím vydané shora uvedené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu ze dne 4. 10. 2012, č. j. 11032/3.30/303272/12/14.3 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení.

[2] Z obsahu spisového materiálu byly zjištěny následující podstatné skutečnosti: Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu vykonal u žalobce kontrolu v rámci působnosti podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o inspekci práce“), předmětem kontroly bylo dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců.

[3] Na základě kontrolního zjištění správní úřad dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že jednáním žalobce byly naplněny znaky skutkové podstaty správního deliktu na úseku náhrad, zakotveného v § 27 odst. 1 zákona o inspekci práce.

[4] Podle § 27 odstavce 1 zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku náhrad tím, že neposkytne zaměstnanci náhradu mzdy nebo platu nebo náhradu výdajů spojených s výkonem práce, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu. Podle odstavce 2 uvedeného ustanovení lze za tento správní delikt uložit pokutu až do výše 200 000 Kč. Dle § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce se na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

[5] Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o tom, že se žalobce dopustil správního deliktu na úseku náhrad podle § 27 odst. 1 zákona o inspekci práce, a to tím, že jako zaměstnavatel u zaměstnankyně J. R., nar. X, prodavačky, pracovní poměr od 1. 9. 2006, v období od 19. 2. 2008 do data zahájení kontroly dne 3. 4. 2012, bez toho, aniž by došlo k jakémukoliv písemnému ukončení pracovního poměru, učinil kroky s tímto aktem související, jako je vydání potvrzení o zaměstnání a odhlášení zaměstnankyně ze zdravotního a sociálního pojištění, nepřiděloval této zaměstnankyně práci podle pracovní smlouvy, zaměstnankyně tedy nemohla konat práci pro jiné překážky na straně zaměstnavatele, než jsou uvedeny v § 207 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), a zaměstnavatel jí za výše uvedené období neposkytl náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku. Tímto jednáním účastník řízení nesplnil svou povinnost vyplývající z § 208 v návaznosti na § 38 odst. 1 písm. a) a § 141 odst. 1 a § 144 zákoníku práce.

[6] Městský soud konstatoval, že skutková podstata správního deliktu, za který byla napadeným rozhodnutím žalobci pokuta uložena, je zákonodárcem formulována tak, že se sankcionuje subjekt, který neposkytl zaměstnanci náhradu mzdy, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu.

[7] Výrok prvostupňového rozhodnutí zní tak, že žalobce sice v období od 19. 2. 2008 do dne 3. 4. 2012 náhradu ve výši průměrného výdělku neposkytl, ale předchází tomu úvahy o tom, že žalobce odhlásil výše jmenovanou zaměstnankyni ze zdravotního a sociálního pojištění a nepřiděloval jí práci podle pracovní smlouvy. V další části výroku o uložení pokuty je správním úřadem konstatováno, že žalobce porušil konkrétní ustanovení zákoníku práce, zejména § 208 zákoníku práce, § 38 odstavec 1 písm. a) zákoníku práce, § 141 odstavec 1 a § 144 zákoníku práce. V těchto ustanoveních se hovoří o překážkách na straně zaměstnavatele, o povinnosti zaměstnavatele přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, o splatnosti mzdy a o stanovení náhrady mzdy.

[8] Městský soud dospěl k závěru, že výrok rozhodnutí o uložení pokuty je formulován natolik zavádějícím způsobem, že z něho absolutně není srozumitelné a jednoznačně zřejmé, za co byla žalobci sankce skutečně uložena. Formulace výroku je natolik obsáhlá, že je nutno ji považovat za formulaci, která žalobci vytýká celou řadu porušení jeho právních povinností, ačkoli vlastní skutková podstata správního deliktu podle ustanovení § 27 odstavec 1 zákona o inspekci práce je vymezena poměrně úzce

(nesplnění povinností podle zvláštního právního předpisu na úseku náhrad mzdy). To se nutně muselo projevit i ve vztahu k procesní obraně žalobce jak v odvolacím řízení, tak ve formulaci žalobních bodů.

[9] Otázku srozumitelnosti, určitosti a správnosti výroku rozhodnutí správního úřadu o uložení sankce nemůže soud přehlédnout. Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí potvrdil jako věcně správné, aniž by odstranil výše popsané vady, městský soud zrušil pro nezákonnost v podobě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí nejen rozhodnutí žalobou napadené, ale zároveň i rozhodnutí prvostupňové.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[10] Obsahově směřuje kasační stížností do důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, kterému ustanovení jakého právního předpisu stěžovatel, respektive prvostupňový správní orgán při formulaci věcného výroku rozhodnutí nedostál. Městský soud toliko obecně poukazuje na to, že institut správního soudnictví dlouhodobě považuje formulaci výroku o uložení pokuty za správní delikt za nesmírně významnou.

[11] K náležitostem věcného výroku rozhodnutí správního orgánu o jiném správním deliktu se vyjádřil rozšířený senát usnesením ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, tak, že tento musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, kterých je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.

[12] Výrok prvostupňového rozhodnutí je formulován v souladu s tímto závěrem, neboť nanejvýš postrádá uvedení místa skutku (z logiky věci jej nebylo možné uvést). Je z něho zcela zřejmé, že žalobci je kladeno za vinu neposkytnutí náhrady mzdy zaměstnankyni J. R. ve výši průměrného výdělku za období od 19. 2. 2008 do 3. 4. 2012. Náhrada mzdy dotyčné zaměstnankyni příslušela, neboť nemohla konat práci pro jiné překážky na straně žalobce, jakožto zaměstnavatele. Ten jí nepřiděloval práci dle pracovní smlouvy.

[13] Výrok by se bez některých vylíčených skutečností obešel, jejich uvedení však nemůže bez dalšího přivodit nezákonnost v podobě jeho nepřezkoumatelnosti. Pokud by žalobci bylo vytýkáno porušení jiných právních povinností, než neposkytnutí náhrady mzdy, věcný výrok oblastního inspektorátu práce by obsahoval rovněž uvedení příslušných ustanovení právních předpisů, které by byly žalobcem porušeny.

[14] Pokud by soud zrušil rozhodnutí postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání, nebyl by stěžovatel povinován k náhradě nákladů vzniklých žalobci v souvislosti s účastí u jednání soudu. Nařídil-li soud ve věci ústní jednání, měl dát stěžovateli prostor se k otázce nepřezkoumatelnosti výroku vyjádřit. To se však nestalo a stěžovatel (stejně jako žalobce) se o těchto důvodech dozvěděli až při vynesení rozsudku. Z tohoto pohledu považuje stěžovatel rozsudek za poněkud překvapivý.

[15] Stěžovatel nerozporuje, že žalobce měl v řízení před městským soudem ve věci plný úspěch, neboť jeho žalobě bylo vyhověno. Nicméně je toho názoru, že v případě zrušení rozhodnutí správních orgánů pro nepřezkoumatelnost výroku, aniž by žalobce námitku v tomto směru v průběhu řízení vznesl, mělo být o nákladech řízení rozhodnuto dle § 60 odst. 7 s. ř. s., respektive žalobci neměla být přiznána náhrada nákladů řízení v plné výši.

[16] Za adekvátní výši náhrady nákladů řízení v daném případě považuje částku rovnající se částce zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby, neboť ostatní náklady vynaložené žalobcem neměly s rozhodnutím soudu žádnou přímou souvislost.

[17] Navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[18] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[20] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, z jehož obsahu je zcela zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Ostatně do závěrů vedoucích ke zrušení rozhodnutí správních orgánů žalovaný v kasační stížnosti věcně brojí, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo vůbec možné.

[22] Předmětem sporu v projednávané věci je zejména otázka srozumitelnosti, resp. přezkoumatelnosti výroku prvostupňového rozhodnutí.

[23] Na rozdíl od městského soudu má kasační soud za to, že výrok napadeného prvostupňového rozhodnutí je srozumitelný a přezkoumatelný. Z jeho obsahu je totiž zcela zřejmé, že žalobci je kladeno za vinu, že jako zaměstnavatel neposkytl za období od 19. 2. 2008 do data zahájení kontroly dne 3. 4. 2012, své zaměstnankyní J. R., náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku, čímž se dopustil správního deliktu na úseku náhrad dle § 27 odst. 1 zákona o inspekci práce. Jak již uvedl městský soud, skutková podstata posuzovaného správního deliktu je vymezena tak, že správního deliktu na úseku náhrad se

právnická osoba (podnikající fyzická osoba) dopustí tím, že neposkytne zaměstnanci náhradu mzdy nebo platu nebo náhradu výdajů spojených s výkonem práce, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu.

[24] Skutečnost, že výrok obsahuje i úvahy, které přímo s vymezením skutku nesouvisí, a správně patří do odůvodnění rozhodnutí, nečiní samy o sobě výrok nepřezkoumatelným ani nesrozumitelným. Nadbytečně je ve výroku totiž popsáno konkrétní jednání žalobce, které dle správního úřadu vedlo k nesplnění povinností stanovených ve zvláštním předpisu, a v tomto důsledku k neoprávněnému neposkytnutí náhrad ve výroku vymezeném období. Jinými slovy, skutek je i přes jeho „košatost" vymezen tak, že sankcionované jednání není zaměnitelné s jednáním jiným. Z jeho obsahu lze určit, čeho se žalobce dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá.

[25] Sporný výrok odpovídá vymezení, které definoval rozšířený senát v usnesení ve věci sp. zn. 2 As 34/2006, tj. že musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, kterých je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Také výše uložené pokuty je odůvodněna obsahem skutku, jenž se stal předmětem porušení zákona a byl vymezen ve výrokové části rozhodnutí (srov. str. 4 a 5 prvostupňového rozhodnutí). Výroku rozhodnutí tedy odpovídá i odůvodnění rozhodnutí.

[26] Vzhledem k tomuto závěru, je nadbytečné přezkoumávat další kasační námitky.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) je městský soud vázán.

[28] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. března 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu