

III. Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu v řízení o správních deliktech

39. Vyrozumění účastníků řízení o výsledku svědků

§ 49 a § 55 správního řádu

Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu přísluší soudu posoudit rovněž zákonnost jeho postupu. V posuzované věci bylo na soudu, aby zrušil rozhodnutí okresního pozemkového úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení, jestliže správní orgán vyslyšel svědky, aniž o jejich výsledku vyrozuměl účastníky řízení. Jestliže soud takto nepostupoval, nerespektoval právo účastníků na projednání věci v jejich přítomnosti (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. II. ÚS 32/99
Sb. n. u. ÚS č. 18/2000, s. 379

Z odůvodnění:

Ve správním řízení před Okresním úřadem – okresním pozemkovým úřadem v Lounech bylo podle ust. § 9 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb. rozhodnuto v podstatě v souladu s jimi uplatněným nárokem, když byly tímto úřadem schváleny dohody stěžovatelů s povinnými osobami. Posléze však dal sám okresní pozemkový úřad podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, a to Ústředním pozemkovým úřadem. Po rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu z roku 1996, učiněném podle ust. § 65 zákona č. 71/1967 Sb., bylo Okresním úřadem v Lounech dne 5. 5. 1998, pod čj. 572/98 - R/2019/92/Ver, podle ust. § 9 odst. 4 zákona rozhodnuto

tak, že stěžovatelé „nejsou vlastníky“ nemovitostí, jež byly předmětem přidělu v Blažimi a jejichž vydání se dožadují. Pozemkový úřad tentokrát shledal, že přechod nemovitostí na stát nelze subsumovat pod ust. § 6 zákona a že rodiče stěžovatelů nabyli další přiděl v kat. úz. T. (rovněž v okrese Louny).

Krajský soud o opravném prostředku stěžovatelů rozhodl dne 18. 11. 1998, pod čj. 16 Ca 209/98-12. Rozsudkem potvrdil posledně uvedené rozhodnutí Okresního úřadu v Lounech ze dne 5. 5. 1998, když v podstatě přisvědčil právnímu názoru pozemkového úřadu. Soud argumentoval zejména tím, že není dán restituční důvod podle ust. § 6 odst. 1 písm. r) zákona, že rodiče stěžovatelů opustili přidělenou usedlost v B. dobrovolně, že obdrželi v roce 1951 další přiděl v T. Uvedl též, že přiděl předmětných nemovitostí v Blažimi, které označuje za usedlost č. p. 50/51, byl „zrušen“ F. O. a V. O. rozhodnutím zem. odboru rady ONV v Žatci z 19. 1. 1957, zn. zem. 8-57/Jel.

Právě rozsudek Krajského soudu ze dne 18. 11. 1998 stěžovatelé ústavní stížností napadají. Vytýkají krajskému soudu zejména procesní pochybení. Soud rozhodl meritorně, ač přisvědčil námitce, že pozemkový úřad vyslechl svědky S. a T. bez účasti stěžovatelů. Procesní opatření tomuto zjištění odpovídající však soud neučinil. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí v této souvislosti pouze uvedl, že „leze předpokládat, že by (svědkové) nevedli nic jiného ani při účasti navrhovatelů“ (čj. 16 Ca 209/98-13 versa Kraj. soudu v Ústí nad Labem). Takový postup soudu

Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu...

pokládají stěžovatelé za právně nepřipustný. Podle stěžovatelů shora označeným pravomocným rozhodnutím Krajského soudu byla porušena Listina základních práv a svobod (dále jen Listina), a sice ustanovení čl. 38 odst. 2. Došlo tím podle nich k porušení práva na soudní ochranu. (...)

Ústavní soud po důsledném zvážení všech okolností se přiklonil k závěru, že Krajský soud v Ústí nad Labem měl přezkoumat zákonnost správního řízení, měl rozhodnutí pozemkového úřadu z 5. 5. 1998 zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Jestliže tak neučinil, pak stěžovateli vytykány postupem bylo porušeno ze strany krajského soudu jejich právo na „jinou právní ochranu“ ve smyslu hlavy páté Listiny. Nebylo respektováno právo, aby věc byla projednána v jejich přítomnosti ve smyslu ust. čl. 38 odst. 2 Listiny. Tento právní názor Ústavního soudu, že totiž postulát přítomnosti při provádění všech důkazů se vztahuje i na jiná než soudní řízení, je sdílen i literaturou (Pavliček, V., Hřebejk, J., Knapp, V. a Sovák, Z. in Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Linde Praha a. s., 1995, na straně 279, obdobně Filip, J., in Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno, 1997, str. 135).

40. Výkon nelegální práce bez povolení k zaměstnání

§ 140 odst. 1 písm. c), § 89 a § 5 písm. e) bod 2. zákona o zaměstnanosti

Zaměstnává-li fyzická osoba podnikající v zemědělství při sklizni cizince bez povolení k zaměstnání a bez povolení k pobytu, není okolností vylučující protiprávnost takového jednání podle zákona o zaměstnanosti odvracení škody na úrodě.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. 6 A 32/2001
Sb. NSS č. 5/2004, s. 458

Z odůvodnění:

Úřad práce ve Znojmě uložil 29. 9. 1998 žalobci pokutu 30 000 Kč za porušení pracovněprávních předpisů, zejména ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Žalovaný ve správním řízení žalobcovu odvolání 22. 1. 1999 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobu, kterou žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal (původně u věcně a místně nepřislušného soudu), již Vrchní soud v Praze do konce roku 2002 neprojednal. Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení, žalobu zamítl.

Žalobce připustil, že státní příslušníci Ukrajiny pracovali dne 3. 9. 1998 v jeho objektu, avšak pokuta byla uložena v rozporu se zákonem, neboť tu není dáno žalobcovu zavinění. Namítl, že závčas žádal právě kontrolní orgán (Úřad práce ve Znojmě) o zajištění pracovních sil, které potřeboval v určitém termínu, neboť podniká v zemědělství a v tomto oboru je třeba pracovat právě v době, kdy je toho zapotřebí vzhledem k počasí a agrotechnickým lhůtám plodin. Sám žalobce nemohl žádné brigádníky sehnat, proto žádal úřad práce o pomoc.

Účinná pomoc ze strany úřadu práce mu poskytnuta nebyla; byl proto nucen si pracovníky sehnat sám, neboť již vlivem počasí hrozil vznik škody na zemědělských plodinách. Z uvedeného důvodu tedy žalobce nespátřuje ve svém konání žádné zavinění; snažil se naopak odvrátit škodu na svém majetku tak, jak jen dokázal. Proto se jeví žalobci uložení pokuty jako nedůvodné, namítá, že skutkový stav

Zákon o zaměstnanosti

je nedostatečně zjištěn a že napadená rozhodnutí vychází z jednostranné a účelově zjištěného stavu.

Žalovaný k věci uvedl, že ze spisové dokumentace Úřadu práce ve Znojmě jednoznačně vyplývá, že úřad práce provedl dne 3. 9. 1998 kontrolu na pracovišti žalobce v B. Při této kontrole zjistil, že na pracovišti žalobce pracují tři státní příslušníci Ukrajiny, kteří pro žalobce vykonávali práci; ten jim ji také přiděloval, řídil ji a kontroloval; cizinci byli rovněž vybaveni jeho pracovními ochrannými pomůckami.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Dne 3. 9. 1998 provedl Úřad práce ve Znojmě u žalobce (zaměstnavatele) kontrolu a o jejím provedení sepsal protokol. Při kontrole úřad práce zjistil, že žalobce zaměstnává tři cizince. Proto jej vyzval, aby dne 7. 9. 1998 předložil úřadu práce doklady těchto osob (pracovní smlouvy, mzdové listy, zápočtové listy aj.). Dne 7. 9. 1998 se na úřad práce dostavil k ústnímu jednání žalobcův zástupce JUDr. J. M., který do protokolu o ústním jednání potvrdil, že uvedení tři cizinci byli skutečně žalobcovými zaměstnanci; písemné pracovní smlouvy však vyhotoveny nebyly, neboť se jednalo o nárazovou práci, za kterou žalobce vyplatil cizincům mzdu 25 až 30 Kč za hodinu dle ústní dohody.

Rozhodnutím ze dne 29. 9. 1998 ve shodě s ustanovením § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, uložil Úřad práce ve Znojmě žalobci pokutu ve výši 30 000 Kč za porušení ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. V odůvodnění svého rozhodnutí se Úřad práce ve Znojmě rovněž zabýval důvody a výší uložené pokuty. Proti tomuto rozhodnutí po-

dal žalobce odvolání, v němž namítal zejména, že se v rámci své podnikatelské činnosti zabývá výrobou zelinářských komodit; jedná se zejména o sezónní práce s nárazovou potřebou pracovníků, v návaznosti na aktuální počasí. Protože nemohl žádné pracovníky pro práci na poli sehnat, vzal na brigádu i státní příslušníky Ukrajiny. Ve svém odvolání žalobce sice přiznává, že uvedené brigádníky bez povolení k pobytu a bez pracovního povolení zaměstnal, avšak neměl jiné východisko, jestliže chtěl zachránit úrodu. Na závěr žalobce uvedl, že uložená pokuta je vysoká, a proto navrhl, aby odvolací orgán rozhodnutí úřadu práce zrušil.

Žalovaný žalobcovu odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že porušení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb. bylo jednoznačně prokázáno, neboť žalobce zaměstnával osoby bez povolení k pobytu i bez pracovního povolení. Rovněž tak zdůvodnil výši uložené pokuty: jak uvedl, přihlédl úřad práce ke skutečnosti, že se jedná o první uložení sankce u tohoto žalobce za porušení povinností plynoucích ze zákona o zaměstnanosti, a proto byla uložena pokuta pouze ve spodní hranici zákonného rozmezí.

Žaloba není důvodná.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jsou občané České republiky účastníky právních vztahů podle tohoto zákona. Stejně právní postavení mají cizinci a osoby bez státní příslušnosti (dále jen „cizinci“); do zaměstnání mohou být přijati a zaměstnání na území České republiky však mohou cizinci vykonávat jen tehdy, jestliže jim bylo uděleno povolení k zaměstnání a povolení k pobytu, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle ustanovení § 9 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 9/1991 Sb. je orgán kontroly

Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu...

oprávněn ukládat zaměstnavatelům za viněné 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 povinnosti podle věty první, nejpozději však do tří let ode dne, kdy je zaměstnavatel porušil. Při ukládání pokuty se přihlíží k závažnosti porušení, k míře zavinění a k okolnostem, za nichž k porušení povinnosti došlo.

Je-li právní úprava správních deliktů koncipována na principu zavinění jako jednoho z předpokladů spáchání správního deliktu, dle obecné nauky správního práva zásadně postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že u určitých jednání jde o správní delikt jen při úmyslném zavinění. Tak je tomu i u souzeného případu. U zavinění z nedbalosti postačuje, že osoba, na kterou dopadá sankce za spáchání správního deliktu, buď věděla, že svým jednáním může způsobit určité následky (porušení určitého právního předpisu) a spoléhala na to, že tyto následky nezpůsobí, nebo nevěděla, že je může způsobit, ač vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to vědět mohla a měla. Úmysl (jehož přítomnost však nevyžaduje aplikovaný právní předpis) pak může být buď přímý, sleduje-li osoba svým jednáním určitý, právní normou zakázaný účel, nebo nepřímý – pokud osoba dosáhne jistého protizákonného výsledku, o němž věděla, že jako důsledek jejího jednání je možný, a s nímž byla pro případ, že nastane, srozuměna.

Sám žalobce jak v odvolání proti rozhodnutí o uložení sankce, tak v žalobě uvádí, že si byl vědom pochybení, když přijal k práci osoby ukrajinské národnosti; jiné pracovníky však přes svoji snahu ne-

sehnal a nutnost odvrátit škodu na úrodej k tomu vedla. V takovém případě však nelze připustit závěr, že se jednalo o jednání v krajní nouzi, a tedy o beztrestnost, neboť odvracení vlastní případné škody není chráněným zájmem uvedeným v aplikovaném právním předpisu, podle kterého žalovaný k uložení sankce přistoupil. Vzhledem k uvedeným okolnostem a rovněž s přihlédnutím k tomu, že se jednalo o první uložení sankce u žalobce za porušení povinností plynoucích ze zákona o zaměstnanosti, však byla uložena pokuta pouze ve spodní hranici zákonného rozmezí, což také žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí vyložil. Při uložení sankce při spodní hranici zákonného rozmezí však správní orgány zohlednily míru zavinění žalobce, jakož i závažnost porušení povinnosti a okolnosti, za nichž k porušení povinnosti došlo.

Jak je ze správního spisu zřejmé, k porušení pracovněprávních předpisů v uvedeném rozsahu ze strany žalobce došlo a příčinná souvislost mezi konáním žalobce a porušením právních předpisů byla rovněž prokázána.

41. Počet porušení právních předpisů jako kritérium pro uložení výše pokuty

§ 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti

Hlediskem pro stanovení výše pokuty podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti (dnes § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), je i to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů. Námitka, že úřad práce na základě této okolnosti stanovil pokutu nepřipustným matematickým výpočtem, proto není důvodná.

Zákon o zaměstnanosti

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 5 A 56/2000
Sb. NSS č. 4/2005, s. 345

Z odůvodnění:

Úřad práce v Českých Budějovicích uložil žalobkyni dne 21. 10. 1999 pokutu ve výši 60 000 Kč, a to za zaviněné porušení § 2 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (zaměstnávání čtyř ukrajinských dělníků bez povolení příslušného úřadu práce a bez povolení k dlouhodobému pobytu).

Žalobkyně se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolala. O jejím odvolání rozhodl dne 7. 2. 2000 žalovaný tak, že je zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí.

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se proto žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Napadla především výši a způsob stanovení pokuty, neboť matematickým výpočtem, jak to učinil správní orgán I. stupně (jeden dělník 15 000 Kč), výši sankce nelze stanovit.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že správní orgán I. stupně při stanovení výše pokuty vycházel z počtu žalobkyni neoprávněně zaměstnávaných cizích státních příslušníků a přihlédl též k tomu, že u žalobkyně se jednalo o prvé zjištění porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. Dále vycházel i z důvodů a okolností, které žalobkyni vedly k zaměstnávání cizích státních příslušníků. Žalovaný se ve svém rozhodnutí proto s postupem správního orgánu I. stupně zcela ztotožnil, přičemž navíc zdůraznil míru zavinění žalobkyně, která od počátku chtěla zaměstnat cizince a věděla, že k jejich zaměstnání musí být splněny určité podmínky.

Nejvyšší správní soud po převzetí věci od Vrchního soudu v Praze (§ 132 s. ř. s.)

přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného; dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl.

Nejvyšší správní soud především konstataje, že k provedení kontroly a k následnému udělení pokuty došlo ve shodě s ustanovením § 12 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož úřad práce vykonává kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti včetně udělování pokut. Výše pokuty byla stanovena v rámci mezi uvedených v ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je orgán kontroly oprávněn za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, udělovat pokuty až do výše 250 000 Kč. O udělení pokuty v daném případě tedy správní orgán rozhodoval v mezích stanovené pravomoci.

Hlediskům pro stanovení výše pokuty podle ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 9/1991 Sb. odpovídá, pokud úřad práce poukázal i na to, v kolika případech došlo k porušení pracovněprávních předpisů. Na základě samotné této skutečnosti však nelze dovozovat, že pokuta byla stanovena nepřipustným matematickým výpočtem. Ostatně i z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že byl vzat zřetel i na další tomuto ustanovení odpovídající okolnosti.

42. Účast tlumočnicka při kontrole. Volné hodnocení důkazů

§ 16 odst. 3 správního řádu
část sedmá zákona o zaměstnanosti
§ 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu

I. Pokud cizinci, s nimiž byly sepsány protokoly (jedná se o pět protokolů, z nichž tři jsou sepsány se státními

Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu...

příslušníky Ukrajiny, jeden se státním příslušníkem Litvy a jeden se státním příslušníkem Běloruska), jako účastníci správního řízení uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočnicka nepožadují a s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej, nelze dovodit, že cizinci nemluví a nerozumí česky, a nemohlo tak dojít ke zkresení skutečného stavu věci.

II. Správní řád nestanoví pravidla, a ani stanovit nemůže, z nichž by mělo vycházet jak hodnocení jednotlivých důkazů, tak hodnocení jejich vzájemné souvislosti. Hodnocení jejich složitý myšlenkový postup, jehož podstatou jsou jednak dílčí a jednak komplexní závěry správního orgánu o věrohodnosti obsahu provedených důkazů, jež jsou pak podkladem pro závěr o tom, které skutečnosti má správní orgán za prokázané a které tak tvoří zjištěný skutečný stav.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 6 A 181/2002-34
ASPI JUD39843CZ

Z odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2002 č. j. 44/31338/12.8.2002, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Trutnově ze dne 30. 7. 2002 č. j. TpaK/437/02 o uložení pokuty podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) ve výši 125 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že pro žalobce jako zaměstnavatele prováděli práce cizinci, neboť stavební mistr žalobce jim přiděloval práci, poskytoval pracovní pomůcky, proškolil je v oblasti bezpečnosti práce. Dále dovodil, že

smlouva o spolupráci uzavřená dne 22. 1. 2002 mezi žalobcem a firmou P. C. CZ, s. r. o. není smlouvou o dílo, protože předmětem závazku byly práce samy o sobě, nikoli jejich případný výsledek, nadto práce, jejichž rozsah nebyl předem znám. Z výpovědí cizinců vyplynulo, že vyslychajícím osobám cizinecké policie dobře rozuměli a tlumočnicka nežádali. Správní orgán I. stupně dal žalobci dostatečný prostor pro seznámení se s obsahem spisu, přičemž žalobce svých procesních práv nevyužil. Žalovaný proto shodně jako správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnosti stanovené mu jako zaměstnavateli v ustanovení § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z předloženého správního spisu má Nejvyšší správní soud za prokázané, že Úřadu práce v Trutnově bylo přípisem Policie ČR, Oblastním ředitelstvím CPP Hradec Králové, oddělením cizinecké policie Trutnov (dále jen „Oddělení cizinecké policie“) ze dne 10. 4. 2002 sděleno, že byla provedena kontrola cizinců pracujících na výkopových pracích v H. M., přičemž výkopové práce provádí žalobce. Na místě byli zjištěni cizinci (tři státní příslušníci Ukrajiny), kteří pracovali bez povolení k zaměstnání a bez povolení k pobytu. K přípisu byly připojeny protokoly o vyjádření cizinců jako účastníků správního řízení pořízené v českém jazyce, kteří uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočnicka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Dalším přípisem Oddělení cizinecké policie ze dne 13. 5. 2002 bylo sděleno, že při kontrole zaměstnanců na výkopových pracích v katastru

Zákon o zaměstnanosti

obce H. M., které provádí žalobce, byli zjištěni cizinci (státní příslušník Litvy a Běloruska), kteří pracovali bez pracovního povolení. Rovněž k tomuto přípisu byly připojeny protokoly o vyjádření těchto cizinců jako účastníků správního řízení pořízené v českém jazyce, v nichž uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočnicka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Poté Úřad práce v Trutnově provedl dne 20. 5. 2002 u žalobce kontrolu dodržování pracovních předpisů, o níž vyhotovil protokol č. 23/02/CIZ. Kontrolou bylo z prohlášení stavbyvedoucího T. Z. a smlouvy o spolupráci ze dne 22. 1. 2002 zjištěno, že provedení výkopových prací bylo svěřeno firmě P. C. CZ, s. r. o. V uvedené smlouvě se objednatel zavázal svými zaměstnanci provádět blíže neurčenou stavební činnost. Podle zjištění oddělení cizinecké policie však byly práce cizinci prováděny pod přímým řízením stavbyvedoucího Z., který rovněž kontroloval počet odpracovaných hodin jako podklad pro fakturaci. Uzavřená smlouva tak měla pouze zakrýt provádění prací zahraničními fyzickými osobami pro skutečného zaměstnavatele – žalobce a obejít jeho povinnost plnit běžné úkoly svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Platnost této smlouvy navíc zpochybňuje zjištění, že k jejímu uzavření došlo dne 22. 1. 2002, přičemž podle výpisu z obchodního rejstříku mohla firma P. C. CZ, s. r. o. vystupovat v právních vztazích až dnem zápisu, tj. 11. 3. 2002. Získáním zakázky na teplofikaci S. Ú. – H. M. vytvořil žalobce nová pracovní místa, která měl obsadit svými zaměstnanci nebo nahlásit do pěti kalendářních dnů Úřadu práce v Trutnově. Protože však rozhodnutí získávat na volná pracovní místa zaměstnance ze zahraničí nebylo žalobci vydáno, porušil tak § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Protokol byl dne 6. 6. 2002 řádně doru-

čen žalobci, který byl poučen o možnosti podat proti němu námitky podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění. Následně zahájil správní orgán I. stupně správní řízení, v jehož průběhu se konalo dne 29. 7. 2002 ústní jednání, o kterém byl sepsán protokol. Žalobce do protokolu o ústním jednání uvedl, že má své zaměstnance, ale v případě některých zakázek zajišťuje provádění prací smlouvami o dílo, podle nichž dodavatelská firma dodá dílo spočívající v provedení určitých prací či výkonů. Tímto způsobem byla částečně řešena akce v H. M. Denně se měnící podmínky na stavbě vyžadují, aby práci koordinoval zástupce objednatele, a tím byl stavbyvedoucí Z. Žalobce měl za to, že neporušil příslušná ustanovení zákona, když některé své požadavky řešil obchodní smlouvou s firmou P. C. CZ, s. r. o. Dne 30. 7. 2002 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č. j. TpaK/437/02, kterým za porušení ustanovení § 19 odst. 2, 3 zákona č. 1/1991 Sb. žalobci uložil pokutu ve výši 125 000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí je odkazováno na skutečnosti zjištěné při kontrole a při ústním jednání. Porušení pracovních předpisů považuje správní orgán za závažné, protože nehlášení volných pracovních míst a jejich obsazování cizinci bez platných povolení k zaměstnání a bez povolení získat na volná pracovní místa zaměstnance ze zahraničí negativně ovlivňuje politiku zaměstnanosti. Protože se však jedná o první případ porušení pracovních předpisů žalobcem, byla uložena pokuta ve výši poloviny sazby, kterou lze udělit (podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti lze uložit pokutu do 250 000 Kč). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl žalovaný tak, jak je výše uvedeno.

V prvním žalobním bodě je žalobcem vytýkáno, že protokoly o výslechu cizinců byly sepsány bez tlumočnicka přesto, že

Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu...

žádný z cizinců nemluví a nerozumí česky a tím byl zkeslen skutečný stav věci. Tato námitka není podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodná. Ve správním spise jsou založeny protokoly sepsané Oddělením cizinecké policie s cizími státními příslušníky (jedná se o pět protokolů, z nichž tři jsou sepsány se státními příslušníky Ukrajiny, jeden se státním příslušníkem Litvy a jeden se státním příslušníkem Běloruska), kteří jako účastníci správního řízení uvedli, že českému jazyku rozumějí, tlumočnicka nepožadují, s obsahem protokolu souhlasili a podepsali jej. Proto nelze dovodit, jak je uvedeno v žalobě, porušení zásady uvedené v § 3 odst. 4 správního řádu, neboť byly-li tyto listiny použity jako důkaz, nemohlo tak dojít ke zkeslení skutečného stavu věci.

Ke druhému žalobnímu bodu, v němž je namítáno, že ve spise správního orgánu I. stupně nebyly v době, kdy proběhlo ústní jednání, založeny výše citované protokoly, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto protokoly jsou součástí spisového materiálu od zahájení správního řízení, respektive správní orgán I. stupně je měl k dispozici již před provedením kontroly dodržování pracovněprávních předpisů u žalobce, neboť byly přílohou přípisů Oddělení cizinecké policie ze dne 10. 4. a 13. 5. 2002, na jejichž základě správní orgán I. stupně dne 20. 5. 2002 kontrolu provedl. Pokud by tvrzení žalobce v tomto směru bylo důvodné, měl možnost tuto námitku vznést jak po seznámení s protokolem z kontroly, v němž jsou předmětné protokoly sepsané Oddělením cizinecké policie citovány, tak při ústním jednání, neboť i v protokole o něm jsou uvedeny, což však neučinil.

Pokud je v dalším žalobním bodě vytýkáno, že Úřad práce vychází z výpovědi svědka Z., nemá tato námitka podle názoru Nejvyššího správního soudu žádné

opodstatnění, protože nic takového odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně neobsahuje, když se v něm pouze uvádí, že kontrola dne 20. 5. 2002 byla provedena za přítomnosti stavbyvedoucího žalobce T. Z., od něhož bylo zjištěno, že cizinci pracují pro klienta L. Protože podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla svědecká výpověď T. Z. relevantní pro zjištění skutečného stavu věci, když tento byl provedenými důkazy zjištěn úplně a přesně, neshledal ani důvod, aby výsledkem tohoto svědka doplnil dokazování, jak navrhoval žalobce.

Také poslední žalobní bod nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněný. Správní řád nestanoví pravidla, a ani stanovit nemůže, z nichž by mělo vycházet jak hodnocení jednotlivých důkazů, tak hodnocení jejich vzájemné souvislosti (§ 34 odst. 5 správního řádu). Je tomu tak proto, že hodnocení důkazů je složitý myšlenkový postup, jehož podstatou jsou jednak dílčí a jednak komplexní závěry správního orgánu o věrohodnosti obsahu provedených důkazů, jež jsou pak podkladem pro závěr o tom, které skutečnosti má správní orgán za prokázané a které tak tvoří zjištěný skutečný stav. Závěr, k němuž správní orgán I. stupně, stejně jako žalovaný, dospěl, a na jehož základě bylo rozhodnuto o uložení pokuty, má oporu v provedeném dokazování a není v rozporu s pravidly logického myšlení. Provedené důkazy správní orgány obou stupňů vyhodnotily v mezích svého volného uvážení, přičemž nepřekročily jeho zákonné meze. Správní orgán I. stupně dovodil, že smlouva uzavřená mezi žalobcem a firmou P. C. CZ, s. r. o. měla zakrýt provádění prací zahraničními fyzickými osobami pro žalobce, a proto neměl důvod řešit rozpor, který konstruuje v žalobě žalobce.

Zákon o zaměstnanosti

**43. Prekluzivní lhůta
k projednání přestupku****§ 139 zákona o zaměstnanosti
§ 20 odst. 1 přestupkového
zákona**

Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédne z úřední povinnosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. 3 As 57/2004 Sb. NSS č. 5/2006, s. 415

Z odůvodnění:

Rozhodnutím komise k projednávání přestupků statutárního města Jihlavy ze dne 5. 3. 2004 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích – úmyslného narušení občanského soužití hrubým jednáním. Za spáchání tohoto přestupku, kterého se dopustil dne 23. 3. 2003, mu byla uložena podle § 11 odst. 1 písm. b) a podle § 49 odst. 2 zákona o přestupcích pokuta ve výši 500 Kč a vznikla mu též povinnost uhradit náklady řízení. Ve druhé části výroku rozhodnutí správní orgán I. stupně řízení o přestupcích podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích zastavil, protože spáchání skutků, o nichž bylo dále vedeno řízení, nebylo prokázáno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Krajský úřad kraje Vysočina zamítl dne 5. 5. 2004. (...)

Krajský soud dne 29. 10. 2004 zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť zjistil, že žalovaný překročil zákonem stanovené meze správního uvážení. (...)

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Na projednávanou věc dopadá ustanovení § 20 odst. 1 část věty před středníkem zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

Lhůta stanovená k projednání přestupku je prekluzivní. Nepřichází proto v úvahu její přerušení nebo stavení s těmi právními důsledky, že by se o dobu, po kterou nebylo možné z důvodů správním orgánem nezaviněných v řízení pokračovat, tato lhůta prodlužovala. Ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabyt právní moci. Správní orgán musí k prekluzi přihlížet v úřední povinnosti, a není proto třeba, aby ji pachatel namítal.

Procesním důsledkem zániku odpovědnosti ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je, že správní orgán nemůže řízení o přestupku zahájit a v řízení již zahájeném pokračovat, a to bez ohledu na to, zda okolnost, která je důvodem zániku odpovědnosti, nastala v řízení prvostupňovém nebo v řízení odvolacím. Podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže v něm zjistí, že odpovědnost za přestupek zanikla. V projednávané věci lhůta jednoho roku od spáchání přestupku uplynula dnem 23. 3. 2004. Žalovaný však pokračoval po uplynutí této lhůty v meritorním projednávání přestupku a dne 5. 5. 2004 o odvolání žalobce vydal meritorní rozhodnutí.

Kontrolní činnost, správní delikty a zásadní rozsudky pro aplikaci správního řádu...

Žalovaný mohl vydat jediné možné rozhodnutí, jímž by řízení o přestupku zastavil podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Pokud tak nerozhodl, porušil hrubě zákon.

Žalobce, ač zastoupen advokátem, ani v odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu, ani v žalobě proti rozhodnutí žalovaného nenamítl zánik odpovědnosti za přestupek, a tudíž ani nenavrhl zastavení řízení podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Povinností žalobce však nebylo ve správním řízení takový návrh učinit, protože správní orgán, jak je shora uvedeno, k zániku odpovědnosti za přestupek přihlíží z úřední povinnosti.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti. Nad rámec důvodů v kasační stížnosti je povinen zkoumat, zda řízení před soudem nebylo zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V intencích citovaného ustanovení shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, i když z jiných důvodů, než jsou uvedeny v kasační stížnosti. Podle čl. 10 Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanovili-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Jednou z těchto mezinárodních smluv je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Úmluva v čl. 6 odst. 1 větě první uvádí, že každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských

právech a závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že pod pojem „trestní obvinění“ nelze zařadit pouze taková jednání, která jsou trestným činem ve smyslu vnitrostátní právní úpravy. Trestním obviněním, které projednává a rozhodne o něm soud v plné jurisdikci, jsou i jednání, která jsou podle vnitrostátní právní úpravy přestupkem. Plnou jurisdikci je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva třeba chápat tak, že čl. 6 odst. 1 nerozlišuje skutkové okolnosti a právní otázky; stejně jako právní otázky mají i skutkové okolnosti určující význam pro výsledek řízení. Právo na soud a na jurisdikční řešení sporu platí jak pro právní, tak i pro skutkové otázky (rozsudek ve věci *Le Compte et al.* z roku 1981).

Projednávanou věc, v níž jde o přestupek, je tak třeba podřadit pod režim čl. 6 odst. 1 Úmluvy v tom smyslu, jak jej vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Ze znění § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, nelze výslovně dovodit, že by soud měl k zániku odpovědnosti za přestupek přihlížet z úřední povinnosti, tedy i v případě, kdy zánik odpovědnosti za přestupek není v žalobě namítán.

Judikatura však dovodila, že jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlídně z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové

Zákon o zaměstnanosti

míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu uveřejněný pod č. 272/2004 Sb. NSS).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je shora uvedený judikát aplikovatelný na projednávanou věc. Přestupky, jak je shora uvedeno, jsou součástí právní kategorie „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy, která zahrnuje v první řadě obvinění z trestného činu a řízení o něm. Pro trestní stíhání, tedy pro řízení o trestných činech, trestní zákon zakotvil v § 67 odst. 1 institut promlčení trestního stíhání. Trestnost činu zaniká uplynutím promlčecí doby, která činí tři roky až dvacet let. Této právní úpravě trestního práva hmotného koresponduje úprava trestního procesu. V § 11 odst. 1 písm. b) trestního řádu je stanoveno, že trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, je-li trestní stíhání promlčeno. Podle § 172 odst. 1 písm. d) trestního řádu státní zástupce zastaví trestní stíhání, je-li trestní stíhání nepřijatelné (§ 11 odst. 1). Podle § 223 odst. 1 trestního řádu soud zastaví trestní stíhání, shledá-li za hlavního líčení, že je tu některá z okolností uvedených v § 11 odst. 1. V řízení o odvolání podle § 257 odst. 1 písm. c) trestního řádu odvolací soud napadený rozsudek nebo jeho část zruší a v rozsahu zrušení trestní stíhání zastaví, shledá-li, že je tu některá z okolností, jež by odůvodňovaly zastavení trestního stíhání soudem prvního stupně (§ 223 odst. 1, 2). Konečně, podle § 257 odst. 2 trestního řádu, shledá-li odvolací soud, že tu je některá z okolností uvedených v § 11 odst. 1 písm. a), b) a i), která nastala až po vyhlášení napadeného rozsudku, rozhodne, aniž by napadený rozsudek zrušil, o zastavení trestního stíhání.

Ve všech těchto případech, které se týkají zastavení trestního stíhání pro jeho

promlčení a mají kogentní povahu, je mimo pochybnost, že ten, komu trestní řád ukládá povinnost trestní stíhání zastavit pro promlčení trestního stíhání (státní zástupce, soud v průběhu hlavního líčení, odvolací soud), tak činí bez návrhu, tedy z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy dovozuje, že, patří-li přestupky do kategorie trestního obvinění, je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek (tedy, jinak řečeno, k promlčení řízení o přestupku) z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění, a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy.

44. Rozpornost výroků rozhodnutí o uložení pokuty. Oznámení zahájení kontroly zaměstnavateli

§ 68 odst. 2 správního řádu
§ 139 a § 140 zákona o zaměstnanosti
§ 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole

I. Rozhodnutí správního orgánu v řízení o uložení pokuty, jehož výrokem I se bez dalšího odůvodnění řízení zastavuje a jehož výrokem II se ukládá pokuta, je nepřezkoumatelné – ve vztahu k výroku I pro nedostatek důvodů, ve vztahu k oběma výrokům pro nesrozumitelnost spočívající v jejich vzájemné rozpornosti. K této vadě Nejvyšší správní soud přihlédně z úřední povinnosti, byla-li zcela pomínuta odvolacím správním orgánem a krajským soudem, jejichž rozhodnutí se vypořádala pouze s odvolacími/žalobními námitkami, nevěnovala však pozornost nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení