**SJS 8 AS 12/2005-51 [Sb. NSS 865/2006, Rozhodnutí, 6: 494]**

**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 přihlédne z úřední povinnosti, byla-li zcela pominuta 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 kontroly [§ 12 odst. 2 písm. a) zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole] směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná osoba byla vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly prováděné úřadem práce nebyly o jejím zahájení vyrozuměny statutární orgány kontrolované společnosti, jsou-li přítomny, a v opačném případě jiná odpovědná osoba.**

*Prejudikatura: ad I. č. 523/2005-I Sb. NSS; ad II. č. 719/2005-I Sb. NSS.*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným H. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad práce v Olomouci jako správní orgán I. stupně přípisem ze dne 19. 5. 2003 žalobci sdělil, že s ním ve smyslu § 18 správního řádu zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za zaviněné porušení povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně za porušení § 32 odst. 1, § 31 odst. 3 zákoníku práce a § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů. Uvedená porušení byla zjištěna v rámci kontrolní činnosti dne 30. 4. 2003.

Rozhodnutím Úřadu práce v Olomouci, výrokem I, bylo zastaveno správní řízení ve věci uložení pokuty žalobci za porušení § 31 odst. 3 zákoníku práce (nesjednání zkušební doby písemnou formou). Úřad práce přitom nijak nevymezil jednání, kterým se měl žalobce dopustit porušení tohoto ustanovení. Výrokem II téhož rozhodnutí byla žalobci podle § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za zaviněné porušení § 32 odst. 1 zákoníku práce tím, že neuzavřel v případě zaměstnankyně R. H. písemně pracovní smlouvu, ačkoliv nešlo o sjednání pracovního poměru na dobu kratší než jeden měsíc, a za zaviněné porušení § 4 odst. 1 zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, tím, že zaměstnankyni R. H. neplatil za vykonanou práci mzdu.

Žalovaný poté zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl. Učinil tak na základě zjištění, že kontrolní pracovníci úřadu práce kontrolou v sídle žalobce zjistili, že v kanceláři žalobce vykonávala práci (zaučování se na účetním programu) paní R. H., která do písemného protokolu sepsaného téhož dne uvedla, že nemá se žalobcem uzavřenu pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti ani dohodu o provedení práce, a to ani písemně, ani ústně; mzda či odměna nebyla sjednána ani vyplacena; protokol paní R. H. podepsala.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Tvrdil mj., že kontrolní pracovníci úřadu práce nesplnili své zákonné povinnosti, neboť mu jako kontrolované osobě nebylo oznámeno zahájení kontroly, nebyl seznámen s obsahem protokolu a nebyl mu předán jeho stejnopis. Následnou výzvou podle § 33 odst. 2 správního řádu uvedené vady nemohly být zhojeny. Správní orgány, stejně jako městský soud, vycházely z takto nezákonně získaného protokolu a údajů v něm obsažených, návrhy na výslech jak paní R. H., tak dalších svědků odmítly s tím, že cokoliv by se od protokolu odchylovalo, by byla účelová lež.

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

**Z odůvodnění:**

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; správní orgán II. stupně - ani pak městský soud - k této skutečnosti nepřihlédl a odvolání, posléze i žalobu, z věcných důvodů zamítl.

Rozhodnutí úřadu práce postrádá jakékoliv odůvodnění ve vztahu k výroku I. Nejvyšší správní soud proto uzavřel na nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, spočívající v nedostatku důvodů.

Rozhodnutí úřadu práce je ovšem rovněž nesrozumitelné pro vnitřní logickou rozpornost výroků I a II. Jak již zmíněno, výrokem I správní orgán rozhodl o zastavení řízení. Podle § 30 správního řádu správní orgán zastaví řízení, vzal-li účastník návrh na jeho zahájení zpět a souhlasí-li s tím ostatní účastníci řízení, nebo odpadl-li důvod řízení zahájeného z podnětu správního orgánu. Rozhodnutí o zastavení řízení je tedy rozhodnutím, jímž se řízení o deliktu končí. Správní orgán tak rozhoduje např. v případě řízení o uložení sankce za správní delikt, uplynula-li lhůta pro její uložení. Oproti tomu výrok II o uložení pokuty je rozhodnutím ve věci samé, tedy rozhodnutím meritorním, ve které řízení o uložení pokuty vyústilo. Je proto vyloučeno, aby správní orgán - při rozhodování o jednom skutku - prvním výrokem rozhodnutí řízení zastavil a druhým výrokem téhož rozhodnutí věcně rozhodl (např. o uložení sankce, jako v posuzované věci).

S ohledem na skutečnost, že výroky rozhodnutí správního orgánu I. stupně nesplňují nároky kladené na rozhodnutí z oblasti správního trestání, jak je dále podrobněji rozepsáno, nelze ani dovodit, že bylo každým z výroků rozhodováno o jiném skutku. Je-li správním deliktem protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem a za které ukládá správní úřad trest stanovený normou správního práva (srov. Hendrych D. a kol: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 201), je jednoznačné vymezení takového protiprávního jednání condicio sine qua non zákonnosti správního rozhodnutí je postihující. V posuzované věci správní orgán vymezení skutku zcela opomenul již v oznámení o zahájení správního řízení, kde se omezil pouze na výčet zákonných ustanovení, k jejichž porušení mělo dojít. Výrok I rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vymezení skutku vůbec opomíjí; výrok II pak skutek vymezuje pouze obecně jako porušení zmíněných ustanovení (tj. např. „zaměstnavatel neplatil zaměstnanci za vykonanou práci mzdu“) s uvedením jediného konkrétního údaje, a to, že porušení bylo zjištěno v případě R. H. Proto Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné.

Požadavek na určitost a přesnost výroku správního aktu obecně, a v oblasti správního trestání tím spíše, vyplývá v posuzované věci jednak z obecných principů, na nichž nutně spočívá právní stát (srov. např. čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož je možno státní moc uplatňovat pouze způsoby, které stanoví zákon), jednak z procesní normy, kterou byl správní řád z r. 1967. Podle § 47 odst. 2 správního řádu výrok obsahuje rozhodnutí ve věci spolu s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto.

Jestliže předmětem řízení bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu, potom nepominutelnou součástí výroku, kterým se ukládá povinnost uhradit pokutu jako trest za správní delikt, musí být rovněž i určení, o jaký delikt jde, a to vymezením jeho skutkových i právních znaků. Pokud tomu tak není ve skutkové části samotného výroku, lze výjimečně připustit, že je-li skutek popsán v odůvodnění rozhodnutí, nemusí být takový správní akt nutně nezákonný. Pokud však - tak jako v projednávané věci - obsahuje rozhodnutí vedle sebe jak výrok o zastavení řízení, tak výrok o uložení pokuty, a odůvodnění zjevně nepokrývá rozsah obou výroků, pak nedostatečně určité rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty (není jasné, za jaký delikt byl vlastně žalobce postižen), což může vést i k pochybnostem o tom, zda určitá jednání či opomenutí, která měla naplnit skutkovou podstatu deliktu, byla potrestána či nikoliv, a tedy zda pro budoucno jde o věc rozhodnutou. I ve správním trestání, které je ze své povahy ovládáno principy shodnými se soudním řízením trestním, totiž platí obecná zásada ne bis in idem (nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro tentýž skutek). Takový výrok není přesný a určitý a neodpovídá výše citovanému požadavku § 47 odst. 2 správního řádu, aby bylo rozhodnuto „ve věci“. V projednávané věci došlo k tomu, že z výroku správního rozhodnutí nelze vůbec seznat, kterých deliktů a jaké povahy (ve smyslu jakým zcela jednoznačně specifikovaným jednáním či opominutím) se žalobce dopustil. (V této argumentaci srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54, dostupný na [**www.nssoud.cz**](http://www.nssoud.cz/), publikováno pod č. 772/2006 Sb. NSS.) Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003-78, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS, konstatoval, že není vázán důvody kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 s. ř. s., je-li rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Takový je i rozsudek zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlížející přitom ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, spočívající ve vnitřní rozpornosti výroku a vzájemné rozpornosti výroku a odůvodnění. Takové rozhodnutí měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námitky (§ 76 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud na tomto místě doplňuje, že obdobně je vadou nepřezkoumatelnosti stiženo rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které (ač se věcně vypořádalo s odvolacími námitkami) zcela pominulo nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, spočívající v nedostatku odůvodnění jednoho výroku rozhodnutí a ve vzájemné rozpornosti dvou výroků téhož rozhodnutí.

S ohledem na odůvodnění shora již pouze na okraj Nejvyšší správní soud doplňuje, že při posuzování zákonnosti kontroly prováděné u stěžovatele dne 30. 4. 2003 je třeba vyjít především z ustanovení § 12 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Citované ustanovení stanoví povinnosti kontrolních pracovníků, jeho odst. 2 písm. a) pak mimo jiné povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a pouze způsobem, který zákon stanoví. Je to sama státní moc, která tvorbou zákonů, a možností jejich vynucení, stanoví meze svého fungování. Proto i ona musí dbát hranic, které si vytyčila. V případě nejasností je pak třeba interpretovat meze výkonu státní moci restriktivním způsobem.

Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná osoba byla vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (srov. č. 719/2005 Sb. NSS). Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly úřadu práce nebyl o jejím zahájení vyrozuměn statutární orgán kontrolované společnosti, je-li přítomen, a v opačném případě jiná odpovědná osoba. Nepostačuje, jedná-li kontrolní pracovník pouze s osobou, u níž je sporné i to, zda je vůbec zaměstnancem společnosti.

Za situace, kdy je protokol z kontroly provedené s porušením § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jediným, či alespoň určujícím důkazním prostředkem, pak nezákonnost kontroly zakládá rovněž nezákonnost následného správního řízení.