



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Tritia spol. s r.o.**, IČ 182 33 864, se sídlem Truhlářská 1725/7, Cheb, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou podle dílu 1 hlavy II části třetí soudního řádu správního se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3.

Žalobou napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 8. 7. 2013. Posledním dnem lhůty pro podání žaloby bylo pondělí 9. 9. 2013 (§ 72 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 3 větou první s. ř. s.). Podle záznamu o ověření elektronického podání doručeného na elektronickou podatelnu Krajského soudu v Ostravě byla žaloba odeslána do DS dne „09.09.2013 14:56:24“ a dodána do DS dne „09.09.2013 14:56:25“. Žaloba byla tedy podána včas.

Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 9. 2013, čj. 78Ad 82/2013-9, byla žaloba postoupena Krajskému soudu v Plzni jako soudu místně příslušnému.

Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3, Státní úřad inspekce práce zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 11. 4. 2013, čj. 7027/6.72/13/14.3, jímž byla žalobci za správní delikt na úseku pracovní doby dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon č. 251/2005 Sb.*“ nebo „*zákon o inspekci práce*“), uložena dle § 28 odst. 2 písm. b) tohoto zákona povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 25.000,- Kč.

Ve smyslu § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012, se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku pracovní doby tím, že nevede evidenci pracovní doby, ačkoli k tomu má povinnost podle zákoníku práce.

Ve smyslu § 28 odst. 2 písm. b) zákona o inspekci práce, ve znění účinném od 1. 1. 2012, za správní delikt podle odstavce 1 písm. l) lze uložit pokutu až do výše 400 000 Kč.

Odpovědnost žalobce je v předmětném prvoinstančním rozhodnutí vyjádřena takto: „nesplnil povinnost danou ustanovením § 96 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, když nevedl za kontrolované období od 01.06.2012 do 04.06.2012 u níže uvedených zaměstnanců [= A.N. – prodavačka a E.V. – vedoucí prodejny] evidenci odpracované pracovní doby s vyznačením začátku a konce odpracovaných směn, práce přesčas a příp. noční práce v provozovně: Pekařství a cukrářství ...

II. Žaloba

Žalobce namítá, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by se dopustil protiprávního jednání ve formě správního deliktu. Žalobce vedl řádně evidenci pracovní doby v provozovně ..., a ve formě pracovních listů. Žalovaný nerespektoval zásadu volného hodnocení důkazů, když nevzal v úvahu listinné důkazy předložené žalobcem, které byly správním orgánem prvního stupně označeny jako dodatečně vyhotovené, ačkoliv pro toto tvrzení neměl správní orgán prvního stupně žádnou oporu. V žádném případě v tomto směru nemůže obstát dedukce, že pokud by tyto listiny byly k dispozici v době zahájené kontroly nebo v době projednání protokolu, byly by předloženy správnímu orgánu. Jde o pouhou spekulaci, nikoliv o skutkové zjištění. Je výhradně na zvážení účastníka řízení, kdy, jakým způsobem a jaké důkazní prostředky předloží kontrolnímu orgánu. Žalobce vnímá tvrzení o dodatečném vyhotovení dokladů jako neodůvodněné obvinění z protiprávního jednání. Žalovaný vzal pro své rozhodování v potaz výhradně důkazy svědčící o vině žalobce, aniž by vzal v úvahu důkazy předložené žalobcem, jakož i okolnosti případu. Žalovaný zcela opomněl, že kontrolu provádějí zaměstnanci, kteří jsou speciálně školeni v oblasti pracovního práva, včetně používání odborných výrazů. Kontroly jsou pak přítomni zaměstnanci kontrolované osoby, kteří takto právně vybaveni nejsou, a proto mohou vznikat při vzájemné komunikaci nejasnosti. Pokud tedy zaměstnanci žalobce uvedli a podpisem stvrdili, že na provozovně žalobce není vedena evidence pracovní doby, pak si pouze neuvědomili, že správní orgán prvního stupně po nich požaduje předložení listin, které jsou u žalobce

označeny jako pracovní listy, v nichž je evidence pracovní doby vedena a které se v době kontroly v provozovně nacházely. Tyto pracovní listy byly správnímu orgánu prvního stupně předloženy, a to nejen za kontrolované období, ale i za období předcházející, tudíž je vyloučeno, aby byly vyhotoveny dodatečně, neboť jsou podkladem pro výpočet mezd u zaměstnanců kontrolované osoby.

Dále žalobce upozorňuje na skutečnost, že ani výše pokuty není řádně odůvodněna, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně ohledně výše pokuty uvedl pouze to, že uložená pokuta neohrozí podnikání žalobce likvidačním způsobem, že jde o závažný správní delikt a byl vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností žalobce, aniž by však blíže vysvětlil, na základě jakých skutečností k těmto závěrům dospěl a jakými úvahami byl veden. To je zcela v rozporu s § 36 zákona o inspekci práce, podle něhož při určení výše pokuty právnické osobě je nutno přihlídnout nejen k jejím poměrům, ale i k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání, k jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Správní orgán prvního stupně pak nepřihlédl vůbec k tomu, že kontrolovaná osoba nebyla do dne vydání napadeného rozhodnutí postižena za obdobné jednání ve správním řízení. Odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení vyžaduje, aby bylo jasné, určité a srozumitelné. Odůvodnění rozhodnutí zajišťuje, aby byl adresát veřejné moci odpovídajícím způsobem seznámen se skutkovými a právními závěry správního orgánu v jeho věci. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 71/2008, deklaruje, že smyslem odůvodnění správního rozhodnutí je doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Náležité odůvodnění správního rozhodnutí podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku. Výše uvedené požadavky žalovaný nerespektoval, a proto má žalobce za to, že odůvodnění výše pokuty nemůže v daném případě obstát.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Pokud jde o odpovědnost žalobce, vyjádřil se žalovaný tak, že oblastní inspektorát práce při provedené kontrole zjistil, že evidence pracovní doby dvou zaměstnankyň žalobce, paní A.N. a paní E.V. nebyla vedena vůbec, což obě dvě zaměstnankyně potvrdily. Tuto skutečnost potvrdil telefonicky v průběhu kontroly i jednatel žalobce, Ing. R.B., který řekl, že si je vědom povinnosti zaměstnavatele vůči zaměstnancům vést evidenci pracovní doby, ale že netušil, že ze strany vedoucí provozovny v Sokolově toto zajištěno nebylo. Dále pak uvedl, že toto pochybení bude odstraněno. Oblastní inspektorát práce vyhověl žalobci a ve správním řízení provedl důkaz výsledkem svědkyně paní E.H., mzdové účetní. Tato ve své výpovědi vypovídala ve prospěch žalobce, když uvedla, že na provozovnách je rozpis pracovních směn zaměstnanců, dále je docházka vedena formou pracovních listů a po provedené kontrole i formou knihy docházky. Na otázku, proč zaměstnankyně žalobce nepředložily pracovní listy, ač k tomu byly v průběhu kontroly inspektorkou oblastního inspektorátu práce dne 4. 6. 2012 vyzvány, uvedla, že jednatele žalobce *nenapadlo* tyto pracovní listy předložit. K tomu nutno dodat, že jednatel žalobce po převzetí protokolu o výsledku kontroly odkázal ve své žádosti o přezkoumání protokolu na rozpis pracovních směn, což bylo v rozporu se zjištěným stavem při kontrole a dále v rozporu s výpověďmi jak dvou zaměstnankyň, tak samotného jednatele žalobce. Teprve až dne 30. 7. 2012 v námitkách proti výsledku přezkoumání protokolu doložil

jednatel žalobce evidenci pracovní doby a pracovní listy zaměstnanců. S ohledem na velkou časovou prodlevu vyhodnotil oblastní inspektorát práce tyto písemné důkazy jako dodatečně vyhotovené, učiněné na základě telefonického sdělení jednatele žalobce, který uvedl, že *zjištěný nedostatek bude odstraněn*. Pokud jednatel žalobce odkazuje na předložené rozpis pracovních směn, nejedná se o evidenci skutečně odpracované doby a tyto nemohou ani rozpis pracovních směn nahradit. K argumentaci žalobce, že si zaměstnankyně na provozovně neuvědomily, co po nich inspektorka oblastního inspektorátu práce při kontrole požaduje, nelze než konstatovat, že toto tvrzení žalobce je účelové. Jak zaměstnankyně, tak vedoucí provozovny uvedly, že evidence docházky není vůbec vedena, tedy kdyby na provozovně v době kontroly byly pracovní listy, jistě by je při kontrole předložily. Tvrzení jednatele žalobce, že pracovní listy slouží jako podklad pro výpočet mezd, a proto tyto předložil i před kontrolovaným obdobím, neobstojí, neboť mzdu lze vypočítat i z rozpisu pracovních směn na provozovně.

Co se týče výše uložené pokuty a jejího odůvodnění, žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu práce str. 5-6 a odůvodnění rozhodnutí žalovaného str. 6.

IV. Vlastní argumentace soudu

IV.1 Odpovědnost

Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

V tomto ustanovení je obsažena zásada volného hodnocení důkazů, resp. volného hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí. Zákon nepředepisuje a ani předepisovat nemůže pravidla, z nichž by mělo vycházet jak hodnocení jednotlivých podkladů pro rozhodnutí, tak hodnocení jejich vzájemné souvislosti. Je tomu tak proto, že hodnocení podkladů pro rozhodnutí je složitý myšlenkový postup, jehož podstatou jsou jednak dílčí, jednak komplexní závěry správního orgánu ohledně zpráv získaných z podkladů, z nichž se pak dovozuje závěr o tom, které skutečnosti má správní orgán za prokázané a jež tak tvoří zjištěný skutkový stav.

Uvedené ustanovení souvisí zejména s § 68 odst. 3, který upravuje obsah odůvodnění správního rozhodnutí, v němž musí být uvedeny důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. To, jakým způsobem správní orgán hodnotil podklady pro rozhodnutí a proč je tak hodnotil, musí být tedy popsáno v odůvodnění rozhodnutí.

Ze správních spisů je patrné, že v rámci správního dozoru učinili správní orgány a účastníci řízení řadu úkonů. Oblastní inspektorát práce vyhotovil záznam o zahájení kontroly (4. 6. 2012) a protokol o jejím výsledku (6. 6. 2012), který byl s kontrolovanou osobou projednán dne 12. 6. 2012. Kontrolovaná osoba dne 20. 6. 2012 požádala o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly. Inspektorka oblastního inspektorátu práce přezkoumala protokol o výsledku kontroly dne 3. 7. 2012 pod čj. 6503/6.72/12/15.2/1. Kontrolovaná osoba

uplatnila dne 30. 7. 2012 námitky proti výsledku přezkoumání protokolu. Vedoucí inspektor oblastního inspektorátu práce tyto námitky zamítl dne 8. 8. 2012 pod čj. 9236/6.72/12/15.2/1. Odpovědným za správní delikt účastníka řízení shledal a pokutu ve výši 25.000,- Kč mu uložil oblastní úřad práce příkazem ze dne 19. 9. 2012, čj. 10832/6.72/12/14.3. Proti tomuto příkazu podal účastník řízení odpor. Dne 18. 10. 2012 pod čj. 13451/6.72/12/14.3 oblastní inspektorát práce rozhodl, že účastník řízení se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby, a uložil mu za něj pokutu ve výši 25.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se účastník řízení odvolal. Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2013, čj. 4375/1.30/12/14.3, Státní úřad inspekce práce odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně. Dne 11. 4. 2013 pod čj. 7027/6.72/13/14.3 oblastní inspektorát práce opětovně rozhodl, že účastník řízení se dopustil správního deliktu na úseku pracovní doby, a uložil mu za něj pokutu ve výši 25.000,- Kč. I proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se účastník řízení odvolal. Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3, Státní úřad inspekce práce odvolání účastníka řízení zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Postupem času se argumentace správního orgánu a účastníka řízení ustálila. Námitky žalobce, že se nedopustil protiprávního jednání ve formě předmětného správního deliktu, které byly doformulovány v odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 18. 10. 2012, čj. 13451/6.72/12/14.3, byly v zásadě zopakovány v odvolání proti rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 11. 4. 2013, čj. 7027/6.72/13/14.3, a ve výše uvedené žalobě proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3. Protiargumentace správních orgánů, která byla oblastním inspektorátem práce doformulována v jeho rozhodnutí ze dne 11. 4. 2013, čj. 7027/6.72/13/14.3, byla v podstatě podpořena Státním úřadem inspekce práce v jeho rozhodnutí ze dne 8. 7. 2013, čj. 1936/1.30/13/14.3, a v jeho výše uvedeném vyjádření k právě přezkoumávané žalobě.

Ve vztahu k odpovědnosti za předmětný správní delikt se přitom jedná o argumenty ze strany účastníka řízení, resp. žalobce, opakovaně vznášené a ze strany správních orgánů, resp. žalovaného, opakovaně – a správně – vyvrácené. V tomto ohledu byly správními orgány respektovány i svrchu zmíněné požadavky stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu. Jelikož v daném případě byly žalobcovy námitky, opakující se v žalobě, vypořádány přiléhavou a vyčerpávající právní argumentací obsaženou v odůvodnění rozhodnutí, s níž se soud ztotožňuje, není třeba, aby se soud k této věci ještě duplicitně vyjadřoval, a stačí, aby tu odkázal na příslušné pasáže v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícího rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, což se tímto činí.

Uvedený přístup krajského soudu se opírá o tento názor Nejvyššího správního soudu: „I. Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS).

Žalobní bod zpochybňující odpovědnost žalobce tudíž nebyl shledán důvodným.

IV.2 Sankce

K požadavkům na odůvodnění druhu a výměry sankce se vytvořila ustálená judikatura správních soudů. V rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, čj. 6 A 82/1993-21, se uvádí: „*III. Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 245 odst. 2 o. s. ř. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, která zákon připouští; musí být přezkoumatelné také v tom směru, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená.*“. V rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 1. 2000, čj. 5 A 83/1998-34, je uvedeno: „*Nedostatek zásadního pochybení správních orgánů, totiž neodůvodnění výše uložené pokuty, nemůže být zhojeno pouhým kusým konstatováním příslušného orgánu ve vyjádření k žalobě, že „bylo evidentní, že správní orgán prvního stupně respektoval ustanovení § 88 zákona č. 114/1992 Sb. a uložil pokutu ve výši 1/10 zákonné sazby“.* Neobstojí ani tvrzení, že se „z důvodu hospodárnosti“ správního řízení absencí odůvodnění výše pokuty nezabýval.“. Nejvyšší správní soud došel např. k tomuto názoru: „*Druh a výměra trestu uloženého podle § 12 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí odpovídat závažnosti přestupku, která vyplývá zejména ze všech v zákoně demonstrativně uvedených kritérií. Uloží-li proto správní orgán sankci, aniž přihlédne ke způsobu spáchání přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, překročí tím zákonem stanovené meze správního uvážení, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nezákonné (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Pokud se krajský soud s takovým rozhodnutím správního orgánu ztotožní, dopouští se nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“ (rozsudek ze dne 13. 12. 2004, čj. 7 As 43/2004-51, k dispozici na www.nssoud.cz).*

Na řečeném nic nemění ani to, jestliže je pokuta ukládána při spodní hranici zákonné sazby. Zdejšímu soudu známá soudní judikatura neposkytuje oporu pro řešení, že je-li sankce ukládána při její spodní hranici, lze vyjevení toho, jak se správní orgány vyrovnaly s jednotlivými zákonnými kritérii ukládání sankcí, zeschematizovat nebo se mu dokonce vyhnout.

Podle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Jedním z kritérií při ukládání pokuty právnické osobě tedy jsou *její poměry*. K tomu se v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce uvádí toliko to, že „Účastník řízení podniká v oblasti hostinská činnost, výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, pekařství, cukrářství v provozovně: ... Pokuta ve výši 25 000,- Kč byla stanovena u dolní hranice zákonného rozpětí a neohroží podnikání účastníka řízení likvidačním způsobem, zajistí však svůj represivní a preventivní účel tak, aby účastníka řízení i ostatní podnikatelské subjekty odradila od neplnění svých povinností.“. Odvolací správní orgán se k tomuto kritériu věcně nevyjádřil. Soudu tudíž nezbyvá než konstatovat, že správní orgány se s poměry právnické osoby jako s hlediskem pro ukládání pokuty nevyrovnaly.

Další z kritérií, k nimž je správní orgán při ukládání pokuty podle citovaného ustanovení povinen přihlídnout, představuje *závažnost správního deliktu*.

K tomu správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí praví pouze to, že „Správní orgán při stanovení výše pokuty vycházel z toho, že správní delikt na úseku pracovní doby patří mezi závažné správní delikty; účastník řízení nesplnil svou zákonnou povinnost ..., když nevedl za kontrolované období od 01.06.2012 do 04.06.2012 u výše uvedených zaměstnanců na uvedeném pracovišti evidenci odpracované pracovní doby s vyznačením začátku a konce odpracovaných směn, práce přesčas a příp. noční práce, tímto způsobem byl vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností účastníkem řízení jako zaměstnavatelem a zaměstnancem – zejména daňových.“. Odvolací správní orgán se k uvedenému kritériu vyslovil tak, že „Závažnost správního deliktu spočívá v nepřípustném zásahu do soukromých práv zaměstnanců – povinnost zaměstnavatelů vést evidenci odpracované pracovní doby pro zajištění bezpečných, nezávadných a zdraví neohrožujících pracovních podmínek. S ohledem na závažnost správního deliktu se odvolacímu orgánu jeví, že uložená sankce při spodní hranici zákonné sazby je přiměřená. Odvolací orgán při posouzení výše pokuty postupuje v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a rovněž v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, kterým je vázán. „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. Postupujíc dle dikce tohoto ustanovení, nezbylo tedy odvolacímu orgánu, než uloženou pokutu potvrdit v souladu s rozhodovací činností orgánů inspekce práce, neboť rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech v rámci kontrolních činností, prováděných orgány inspekce práce v České republice, nemůže při stanovování výše sankce zakládat vznik nedůvodných rozdílů.“.

K této otázce soud konstatuje, že správní orgány sice něco uvedly k *typové* závažnosti správního deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, ale z jejich rozhodnutí není patrné, že by se zabývaly závažností *konkrétního* deliktu, z jehož spáchání byl žalobce uznán odpovědným. Žalobce ani soud se tak nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány tomu, že tři a půl dne nebyla u dvou zaměstnankyň v jedné provozovně žalobce vedena evidence odpracované pracovní doby, tj. jaký prostor pro nerespektování kterých dalších povinností účastníkem řízení jako zaměstnavatelem a zaměstnancem – zejména daňových tu byl tímto způsobem vytvořen a do kterých soukromých práv zaměstnanců a v jakém rozsahu zde bylo nepřípustně zasaženo a které bezpečné, nezávadné a zdraví neohrožující pracovní podmínky a v jakém rozsahu nebyly tříapůldenním nevedením evidence odpracované pracovní doby zajištěny. K argumentaci ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu soud podotýká, že tam zakotvená zásada legitimního očekávání má sloužit především k ochraně dotčených osob před zneužíváním správního uvážení, ne k exkulpaci správních orgánů v případech nedostatečného odůvodňování jejich rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že obvyklé floskule, jež správní orgány použily namísto náročného posouzení individuálního skutku, jehož se žalobce dopustil, se podstatným způsobem míjejí se zákonnými požadavky vyplývajícími z § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu.

Posledním z kritérií při ukládání pokuty právnické osobě podle citovaného ustanovení jsou *okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán*. K tomu se v rozhodnutí oblastního inspektorátu práce uvádí toliko to, že „Při rozhodování o výši pokuty vzal OIP v úvahu skutečnost, že se jedná o první prokázané porušení zákona o zaměstnanosti ze strany účastníka řízení.“. Ani k tomuto kritériu se odvolací správní orgán věcně nevyjádřil. Soudu tudíž opět nezbývá než konstatovat, že správní orgány se s okolnostmi, za nichž byl správní delikt spáchán, jako s hlediskem pro ukládání pokuty náležitě nevyrovnaly.

Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů tak nelze vysledovat, jakými úvahami byly při stanovení výše pokuty vedeny a jak se při tom vypořádaly se zákonnými kritérii pro určení její výše.

Následky nesplnění uvedených povinností správních orgánů jsou předznamenány např. v těchto rozhodnutích Nejvyššího správního soudu: *„Rozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ.“* (rozsudek ze dne 27. 3. 2008, čj. 4 As 51/2007-68) a *„Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, které jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedly tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné. Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že „jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“* (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, čj. 8 As 5/2005-53, dostupný na www.nssoud.cz). Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“ (rozsudek ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60) [oba rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz].

I když v prvním z citovaných rozsudků jde konkrétně o pokutu podle zákona o ochraně spotřebitele a ve druhém z nich konkrétně o § 12 zákona o přestupcích, tam prezentované právní názory mají bezpochyby širší platnost a lze je vztáhnout i na § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce.

Vzhledem k uvedenému se soud ztotožňuje s názorem žalobce, že uložení sankce nebylo přezkoumatelným způsobem odůvodněno.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož žaloba byla v uvedeném rozsahu shledána důvodnou, soud podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Účastníci řízení s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání souhlasili ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **3.000,- Kč**, představovaných zaplaceným soudním poplatkem za žalobu. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení byla žalovanému stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková