



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Hynka Baňoucha v právní věci žalobce: **město Rakovník**, se sídlem Husovo nám. 27, Rakovník, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní nám. 103/2, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2013, č. j. 38 Ad 16/2011 - 130,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2013, č. j. 38 Ad 16/2011 - 130, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2010, č. j. 6500/7, III/10/14.3-14, uznal Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj žalobce vinným ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a uložil mu pokutu ve výši 80.000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Žalobce se měl deliktu dopustit tím, že neprojednal podle § 14 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, stížnost zaměstnankyně J. T. na jejího nadřízeného F. F. ze dne 23. 2. 2009.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2011, č. j. 3206/1.30/10/14.3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil shora uvedené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce. V odůvodnění mj. uvedl, že předmětem řízení nebylo posouzení důvodnosti stížnosti zaměstnankyně J. T., týkající se údajně nevhodného chování nadřízeného k ní, které nazývala bossingem, nýbrž pouze to, zda byla stížnost žalobkyně projednána tak, jak zaměstnavateli ukládá zákoník práce. V dané věci bylo

zjištěno, že stížnost vůbec projednána nebyla. Žalovaným bylo zjištěno, že jmenovaná zaměstnankyně podala dne 23. 2. 2009 písemnou stížnost žalobci jako zaměstnavateli, adresovanou k rukám tajemnice městského úřadu. Ve stížnosti uvedla, že si stěžuje na svého nadřízeného, vedoucího Odboru dopravy Městského úřadu Rakovník, pana F. F. Dále uvedla, že *„ze strany pana vedoucího v poslední době čelím neustálým tlakům na svou osobu, které vyvrcholilo nesmyslným upozorněním na pracovní nedostatky ze dne 19. 1. 2009 a 16. 2. 2009. (...) Jeho jediným cílem je otočit proti mně kolektiv odboru dopravy a tímto mě přímo donutit k rozvázání pracovního poměru. (...) Při projednání stížnosti žádám o přítomnost zástupce odborové organizace, jejímž jsem členem.“* Dne 27. 2. 2009 reagovala tajemnice městského úřadu přípisem adresovaným J. T., v němž potvrdila přijetí stížnosti a vyzvala ji k doplnění konkrétních okolností údajného bossingu. Dne 10. 3. 2009 pak žalobce obdržel písemné „doplnění stížnosti“, v němž paní T. uvedla, že jí postačuje projednání okolností obou jí uváděných upozornění na porušování pracovní kázně. Dalším přípisem ze dne 25. 3. 2009 paní T. sdělila tajemnici městského úřadu, že ačkoli se nachází v dočasné pracovní neschopnosti, žádá i přesto o projednání stížnosti, k němuž se může dostavit, neboť má povoleny „vycházky“ každý den od 10:00 do 16:00 hodin a její zdravotní stav nebrání projednání stížnosti. Dle vyjádření psychologa údajně paní T. byla *„práce neschopná z důvodu psychického stavu vyvolaného stupňující se šikanou ze strany nadřízených a toto projednání [jí] může pomoci ke zlepšení zdravotního stavu“*. Dne 7. 4. 2009 pak tajemnice městského úřadu zaslala paní T. další přípis, v němž uvedla, že vzhledem k tomu, že paní T. je v pracovní neschopnosti, odkládá projednání stížnosti až do doby skončení této pracovní neschopnosti. Pracovní neschopnost paní T. trvala od 12. 2. 2009 do 25. 3. 2010. Ani poté však žalobce stížnost se zaměstnankyní neprojednal. Toto bylo předmětem kontroly provedené oblastním inspektorátem práce ve dnech 6. 5. 2010 až 17. 5. 2010. Proti zjištěním oblastního inspektorátu v rámci kontroly podal žalobce námitky, o kterých bylo rozhodnuto dne 19. 8. 2010. Žalovaný tedy uzavřel, že skutkové okolnosti svědčící o spáchání správního deliktu byly dostatečně zjištěny. Ohledně výše uložené pokuty žalovaný uvedl, že ji shledává přiměřenou vzhledem k tomu, že za předmětný správní delikt lze uložit pokutu až do výše 400.000 Kč a jedná se tedy o pokutu odpovídající jedné pětině maximální sazby. Jako okolnost svědčící ve prospěch žalobce žalovaný uvedl, že dosud nebyl za porušení pracovněprávních předpisů sankcionován, k tíži mu však přičetl to, že se jedná o zaměstnavatele, který je veřejnoprávním subjektem působícím v oblasti veřejné správy, který by měl být příkladem dodržování pracovněprávních předpisů pro ostatní zaměstnavatele. Samotný delikt hodnotil žalovaný jako závažné porušení pracovněprávních předpisů, neboť z podání paní T. lze dovodit, že jednání svého nadřízeného pocítovala jako závažnou újmu a projednání své stížnosti se domáhala opakovaně. Výše uložené pokuty tak odpovídá i preventivní a represivní funkci této sankce. V průběhu správního řízení navíc žalobce upozorňoval i na to, že pracovní neschopnost paní T. měla účelovou povahu, neboť se vyhýbala postihu v přestupkovém řízení.

[3] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 10. 3. 2011 žalobu u Krajského soudu v Ostravě. V žalobě uvedl, že spatřuje procesní pochybení v porušení místní příslušnosti, neboť namísto místně příslušného Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj byla kontrola provedena a následně i rozhodnutí v prvním stupni vydáno Oblastním inspektorátem pro Ústecký kraj a Liberecký kraj. „Prolomení místní příslušnosti“ (tj. delegace) se dle žalobce vztahovalo pouze na podnět č. 2882, který však

pokračování

nebyl řešen. Předmětná kontrola byla dle žalobce prováděna na základě jiného podnětu ze dne 30. 4. 2009, u něhož však k delegaci místní příslušnosti nedošlo, proto byla kontrola a následně i správní řízení vedeny nepřislušným správním orgánem. K delegaci místní příslušnosti nebyly dle žalobce dány ani žádné zákonné důvody. K neprojednání stížnosti došlo výlučně z důvodů, které nebyly na straně žalobce (pracovní neschopnost paní T., odmítnutí odborové organizace účastnit se projednání stížnosti). Žalobci nebyl znám zdravotní stav paní T., neměl k dispozici lékařskou zprávu, z níž by vyplývalo, že je schopna se projednání stížnosti zúčastnit, žalobce se obával, že projednání stížnosti by zaměstnankyni mohlo způsobit zdravotní újmu (žalobce v této souvislosti poukázal na předchozí chování paní T. vůči ostatním pracovníkům odboru dopravy, které mnohdy dosahovalo dle žalobce „*intenzity psychoteroru*“). Žalobce nemohl v době podání stížnosti předvídat, jak dlouho bude pracovní neschopnost zaměstnankyně trvat. Žalobce poukázal na to, že ustanovení § 14 odst. 3 zákoníku práce nestanoví žádnou lhůtu k projednání stížnosti zaměstnance. Z důvodu nepřítomnosti zaměstnankyně na pracovišti v důsledku pracovní neschopnosti v době podání stížnosti ani nemohlo docházet k nerovnému zacházení a šikaně. Žalovaný navíc předjímá oprávněnost stížnosti na šikanu. Žalobce uvedl, že paní T. podala žalobu u Okresního soudu v Rakovníku, kterou se domáhala nároků z titulu protiprávního jednání žalobce (šikana ze strany vedoucího odboru dopravy), proto po podání žaloby považoval již projednání stížnosti za bezpředmětné, neboť nemohlo splnit svůj účel, kterým je dle žalobce prevence soudních sporů. Žalobce dále upozorňoval na telefonáty paní T. oblastnímu inspektorátu práce ze služebního telefonu, zjištěné v rámci kontroly. Žalobce dále polemizoval s odůvodněním výše uložené pokuty. Namítl, že povinnost dodržovat pracovněprávní předpisy je povinností každého zaměstnavatele, proto nedává smysl postihovat žalobce přísněji proto, že vykonává veřejnou správu. Žalovaný měl jako polehčující okolnost zohlednit obstrukční chování paní T. (pracovní neschopnost, množství různých podání adresovaných žalobci) a nejasnosti ohledně duševního zdraví zaměstnankyně. Dále žalobce uvedl, že má za prokázané, že žalovaný ve srovnatelných případech ukládá mnohem mírnější pokuty, v čemž spatřoval svoji diskriminaci a porušení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. To dokládá statistikou rozhodovací praxe příslušného oblastního inspektorátu, z níž vyplývá, že za příslušný delikt byla ukládána sankce v rozmezí 18.000 až 22.000 Kč.

[4] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 12. 2012, č. j. 38 Ad 16/2011 – 77, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud uvedl, že pracovní neschopnost zaměstnankyně nepředstavovala překážku projednání její stížnosti, pokud zároveň výslovně uvedla, že je ochotna i zdravotně schopna se projednání zúčastnit a že účast na projednání stížnosti není ani v rozporu s nařízeným léčebným režimem (pokud by se jednalo o čas mezi 10:00 a 16:00). Za takových okolností bylo na žalobci jakožto zaměstnavateli, aby podnikl alespoň pokus o projednání stížnosti s tím, že pokud by se paní T. nedostavila, pak by žalobce nemohl být viněn ze spáchání deliktu. Pokud předmětné ustanovení § 14 odst. 3 zákoníku práce nestanoví konkrétní lhůtu pro projednání stížnosti, nelze jej vykládat tak, že stížnosti nemusí být projednány vůbec. Naopak toto ustanovení je nutno vykládat tak, že vyžaduje projednání stížnosti v co nejkratší době. Soud se ztotožnil se žalovaným, že skutkový stav byl zjištěn spolehlivě při respektování procesních práv žalobce. Soud se dále zabýval otázkou nesprávného platového zařazení zaměstnankyně žalobce J. T., které žalobce v návaznosti na výše uvedenou kontrolu oblastního inspektorátu práce uznal a napravil. Krajský soud uvedl, že

žalovaný stanovil výši uložené pokuty v souladu se zákonem, přezkoumatelným a správným způsobem ji i odůvodnil a nepřekročil přitom meze svého správního uvážení. Krajský soud konstatoval, že „*se rovněž neztotožňuje s námitkou žalobce, týkající se prolomení místní příslušnosti OIP*“.

[5] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 27. 12. 2012 podal žalobce kasační stížnost. Svou kasační stížnost odůvodnil žalobce důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též s. ř. s). Žalobce krajskému soudu vytkl, že se v napadeném rozsudku vůbec nezabýval jeho žalobními námitkami ohledně nepřislušnosti Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, neboť šetřený podnět byl dle vlastních písemností žalovaného podnětem ze dne 9. 2. 2010 a u tohoto podnětu nedošlo k prolomení místní příslušnosti. Prolomení místní příslušnosti se týkalo výlučně podnětů, které byly žalovaným postoupeny oblastnímu inspektorátu práce dne 4. 5. 2009, a to ve věci č. j. 1317/4.53/09/15.2 a č. j. 1396/4.53/09/15.2. K dalšímu prolomení místní příslušnosti u podnětu ze dne 9. 2. 2010 již žalovaným dle názoru žalobce nedošlo. Z těchto důvodů namítal žalobce nedostatek místní příslušnosti oblastního inspektorátu práce k provedení kontroly a vedení správního řízení se stěžovatelem na základě podnětu ze dne 9. 2. 2010. Žalobce dále zopakoval svou argumentaci uplatněnou v žalobě, že v projednání stížnosti zaměstnankyně mu bránily objektivní okolnosti, které byly mimo dispozici žalobce, a to pracovní neschopnost zaměstnankyně, neznalost jejího skutečného zdravotního stavu, respektive její agresivní chování vůči kolegům na pracovišti. To mělo podle názoru žalobce být dosvědčeno svědeckými výpověďmi založenými ve spisu Okresního soudu v Rakovníku sp. zn. 9 C 132/2009, který si krajský soud vyžádal k nahlédnutí, avšak poté se v rozsudku se skutečnostmi ze spisu zjištěnými nijak nevypořádal. V projednání stížnosti bránilo rovněž negativní stanovisko odborové organizace, jejíž účasti se přitom zaměstnankyně domáhala. Soud se vůbec nezabýval otázkou, kdy vůbec měl být delikt spáchán z hlediska časového. Žalobce rovněž namítl neprovedení důkazů jím navržených, které měly osvětlit soudu důvody postojů stěžovatele vůči paní T. v rozhodné době. Krajský soud dále při posuzování zákonnosti uložené pokuty nerozlišil mezi postavením žalobce, kdy v přenesené působnosti vykonává veřejnou správu a neodlišil jej od (horizontálního vztahu) žalobce jakožto zaměstnavatele s jeho zaměstnanci. Konečně se krajský soud nijak nezabýval ani námitkami žalobce týkajícími se porušení ustálené praxe oblastního inspektorátu při ukládání pokut za správní delikty na úseku rovného zacházení se zaměstnanci, respektive excesivní výše pokuty uložené v posuzované věci.

[6] Žalovaný ve vyjádření k první kasační stížnosti uvedl, že krajský soud nepochybil, když převážnou většinu odůvodnění věnoval rekapitulaci obsahu spisů, aby se následně s právními závěry a argumenty žalovaného mohl ztotožnit a odkázat na ně. U námitky, že se krajský soud nezabýval otázkou časového rámce spáchání deliktu, žalovaný upozornil, že se jedná o novou, v žalobě neuplatněnou námitku. Z povahy věci však vyplývá, že protiprávní jednání žalobce bylo časově ohraničeno na jedné straně podáním stížnosti zaměstnankyně T. dne 23. 2. 2009 a na druhé straně konáním kontroly u žalobce (květen 2010). Žalovaný sice souhlasí, že část odůvodnění, kde se krajský soud věnoval platovému zařazení J. T. je nesrozumitelná, neboť nemá žádný vztah k předmětu řízení, podle názoru žalovaného to není na újmu celkové srozumitelnosti a přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K námitce porušení ustálené správní praxe ohledně výše pokuty žalovaný uvedl,

pokračování

že podle jeho názoru nebylo prokázáno, že by uložená pokuta vybočovala z pokut ukládaných ve srovnatelných případech. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[7] Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ze dne 27. 12. 2012, č. j. 38 Ad 16/2011 – 77, rozsudkem ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 Ads 9/2013 – 32, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud uvedl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud se totiž nevypořádal dostatečně se dvěma v žalobě uplatněnými námitkami. Jedná se o námitku, že kontrolu provedl a rozhodnutí v prvním stupni vydal místně nepřislušný orgán, tedy Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, neboť ve věci byl podle zákona místně příslušný Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj. Druhá opomenutá námitka se týkala toho, že výše uložené pokuty několikanásobně překračuje pokuty ukládané žalovaným v rozhodné době za obdobné delikty. Další námitky uplatněné žalobcem v prvé kasační stížnosti shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými. Nejvyšší správní soud tak v prvé řadě nepřisvědčil žalobci, že v projednání stížnosti zaměstnankyně mu bránila pracovní neschopnost paní T. a její údajné agresivní chování. Krajský soud nepochybil ani v tom, že neprováděl dokazování spisem Okresního soudu v Rakovníku ve věci sp. zn. 9 C 132/2009. Překážkou pro projednání stížnosti zaměstnankyně podle Nejvyššího správního soudu nebyla ani neochota příslušné odborové organizace zúčastnit se projednání stížnosti. Nejvyšší správní soud shledal nepřipustnou kasační námitku týkající se nedostatečného časového vymezení deliktu v napadeném rozhodnutí, a to proto, že tato námitka nebyla řádně uplatněna v žalobní lhůtě. Nejvyšší správní soud konečně přitakal i správnosti úvahy žalovaného a krajského soudu, že okolnost, že žalobce je subjektem vykonávajícím veřejnou správu představuje přítěžující okolnost, která může být zohledněna při stanovení výše pokuty.

[8] Krajský soud v Ostravě následně rozsudkem ze dne 31. 10. 2013, č. j. 38 Ad 16/2011 – 130, (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu opět zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[9] Krajský soud v odůvodnění rozsudku nad rámec výše reprodukováného odůvodnění rozsudku z 27. 12. 2012 uvedl, že jestliže Nejvyšší správní soud vytkl ve svém zrušovacím rozsudku, že se krajský soud nevypořádal s námitkou porušení ustálené praxe a neprovedl v této souvislosti žalobcem navržené důkazy, pak lze poukázat na to, že účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlasili s rozhodnutím věci bez jednání, a krajský soud tedy o žalobě v souladu s tímto ustanovením rozhodl bez jednání, neboť neshledal důvod pro provedení navržených důkazů. I žalobce totiž připustil, že žalovaný v některých případech ukládal pokuty vyšší než v projednávaném případě. Krajský soud shledal irrelevantním poukaz žalobce na seznam rozhodnutí, z něhož vyplývá, že na úseku rovného zacházení (tj. podle § 24 zákona o inspekci práce) byly ukládány pokuty v rozmezí 18.000 až 22.000 Kč) a že v období let 2008 až 2010 z celkem 455 rozhodnutí o uložení pokuty žalovaným (za jakékoli delikty) byla uložena pokuta vyšší než v projednávaném případě pouze ve 22 případech, přičemž nižší pokuty byly ukládány dle žalobce i za delikty typově mnohem společensky škodlivější než tomu bylo v projednávané věci. Z tohoto tvrzení totiž nelze dovodit závažnost deliktů ani okolnosti, za nichž byly spáchány. Toto tvrzení je dle krajského soudu zcela nekonkrétní a obecné. Taková námitka by mohla být

relevantní pouze v případě, že by krajský soud mohl přezkoumat veškerá rozhodnutí o pokutách vydaná žalovaným. Krajský soud dále uvedl, že pokuta ve výši 80.000 Kč pro žalobce není likvidační, tato částka je dle krajského soudu zanedbatelná vzhledem k rozpočtu města. Výši pokuty za předmětný delikt je třeba posuzovat individuálně. Z přehledu rozhodnutí o uložených pokutách nelze dovodit, že by žalovaný posuzoval skutkově obdobné případy rozdílně a nelze ani dovodit, že by výše uložené pokuty byla ojedinělá. Soud tedy dovodil, že žalobce neprokázal, že by žalovaný v jeho věci porušil ustálenou správní praxi týkající se výše ukládaných pokut.

[10] K otázce místní příslušnosti správního orgánu prvního stupně krajský soud uvedl, že došlo k aplikaci § 6 odst. 5 zákona o inspekci práce, podle kterého žalovaný může v jednotlivých případech hodných zvláštního zřetele písemně pověřit provedením kontroly jiný než místně příslušný inspektorát. Oba podněty paní T. (jeden z roku 2009, druhý z roku 2010) byly řešeny jako jedna věc, neboť oba podněty se týkaly stejného tvrzeného porušení pracovněprávních předpisů. Soud konstatoval, že usnesením, kterým došlo k pověření Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a pro Liberecký kraj mohlo být odůvodněno podrobněji, avšak pokud paní T. vznesla pochybnost, že by místně příslušný Oblastní inspektorát pro Středočeský kraj mohl být podjatý ve věci vyřizování její stížnosti, pak bylo postoupení věci v souladu s veřejným zájmem na rozhodování věci nepodjatými úředními osobami. Proto krajský soud neshledal v postupu žalovaného vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[11] Žalobce (stěžovatel) proti napadenému rozsudku krajského soudu brojil kasační stížností ze dne 12. 12. 2013. Uvedl, že krajský soud opětovně nesprávně posoudil přiměřenost uložené pokuty. Stěžovatel doložil a prokázal, že ve srovnatelných případech byly za správní delikty na úseku rovného zacházení oblastním inspektorátem ukládány pokuty nižší, které se pohybovaly kolem 20.000 Kč. Stěžovatel připustil, že delikty na úseku rovného zacházení zahrnují více skutkových podstat, uvedl však, že se jedná o určitou skupinu deliktů, které vykazují obdobné rysy a jsou tak odlišeny od jiných správních deliktů podle zákona o inspekci práce. K uvedené hladině ukládaných pokut se vztahovalo i legitimní očekávání stěžovatele. Pokud mu však byla uložena pokuta čtyřnásobně vyšší, pak podle stěžovatele došlo k porušení práva na ochranu legitimního očekávání a principu přiměřenosti sankce. Stěžovatel dále namítl, že úvaha soudu, že výše pokuty je zanedbatelná vzhledem k výši rozpočtu stěžovatele, zcela postrádá oporu ve spise soudním i ve spise správních orgánů. Krajský soud nesprávně uvedl, že stěžovatel je státní orgán. Stěžovatel argumentoval opět tím, že neprojednání stížnosti jeho zaměstnankyně mělo být způsobeno pracovní neschopností a neochotou odborové organizace účastnit se projednání stížnosti. Stěžovatel upozornil, že mu nebylo předloženo lékařské potvrzení osvědčující zaměstnankyni tvrzené skutečnosti, že jí byly v rámci léčebného režimu umožněny vycházky a ošetřující lékař jí účast na projednání stížnosti výslovně doporučil. Krajský soud se dále nevypořádal s otázkou, kdy měl být delikt vlastně spáchán a s posouzením přiměřenosti doby pro vyřízení stížnosti zaměstnankyně. Následně byla věcně podstata stížnosti projednána v rámci pokusu o uzavření smíru v civilním soudním řízení vedeném u Okresního soudu v Rakovníku pod sp. zn. 9 C 132/2009, což mělo být prokázáno právě soudním spisem, který si krajský soud sice vyžádal, posléze jej však opět vrátil, aniž by jím prováděl dokazování. Stěžovatel dále upozornil na nesrovnalosti v odůvodnění napadeného rozsudku, kde se na str. 6 uvádí, že soud dokazováním určité

pokračování

skutečnosti zjistil, ačkoli dokazování neprováděl. Nesouhlas vyjádřil stěžovatel i s vypořádáním své námitky týkající se místní nepříslušnosti oblastního inspektorátu práce k provedení kontroly. Poukázal na to, že zaměstnankyně paní T. uplatnila dva podněty, žalovaný pověřil provedením kontroly Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj pouze ve vztahu k prvnímu podnětu, nikoli však ve vztahu k druhému podnětu, který byl dle názoru stěžovatele skutečně prověřován. Stěžovatel nesouhlasil i s úvahou soudu o tom, že pověření Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj bylo v souladu se zájmem účastníků na nestranném projednání podnětu, neboť paní T. nebyla účastníkem žádného řízení. Soud rovněž nesprávně označil písemné pověření za usnesení, ačkoli se ve skutečnosti o usnesení ve formálním smyslu nejednalo. Pověření ústeckého inspektorátu je tak dle stěžovatele nicotným aktem. Stěžovatel dále upozornil na další postup, kdy Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj oznámil provedení následné kontroly, přičemž stěžovatel uplatnil námitku místní nepříslušnosti, o které žalovaný rozhodl tak, že následnou kontrolu má provést Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj. Také z toho podle stěžovatele vyplývá, že měl tento oblastní inspektorát provádět předmětnou kontrolu, na základě níž bylo následně zahájeno i řízení o správním deliktu. Stěžovatel poukázal rovněž na to, že krajský soud neprovedl jím navržené důkazy, čímž zatížil řízení procesní vadou.

[12] Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti podáním ze dne 9. 1. 2014. Žalovaný uvedl, že krajský soud respektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku, neboť vypořádal dvě původně opomenuté žalobní námitky dostatečným způsobem, a to na str. 27 až 30 napadeného rozsudku. Ohledně námitek týkajících se údajného procesního pochybení v důsledku neprovedení dokazování spisem Okresního soudu v Rakovníku a otázky neochoty odborové organizace účastnit se projednání stížnosti pak již Nejvyšší správní soud shledal jejich nedůvodnost v předchozím zrušujícím rozsudku. Proto žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

II. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že se opětovně nezabýval kasačními námitkami, které již byly posouzeny v předchozím zrušovacím rozsudku zdejšího soudu ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 Ads 9/2013 - 32. Týká se to zejména námitky, že stěžovateli v projednání stížnosti bránila pracovní neschopnost zaměstnankyně (tato námitka byla vypořádána v bodě 18 uvedeného rozsudku a shledána nedůvodnou), námitky, že projednání stížnosti nebylo možné pro neochotu odborové organizace zúčastnit se projednání (tato námitka byla vypořádána v bodě 21 uvedeného rozsudku a shledána nedůvodnou), a námitky, že byl spáchaný delikt nedostatečně vymezen z hlediska časového (tato námitka byla vypořádána v bodě 22 uvedeného rozsudku a shledána nedůvodnou). Opětovnému projednání těchto námitek brání ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

K tomu lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, kde se uvádí: „*Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil* [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].“

[16] Nejvyšší správní soud dále považuje za nedůvodné námitky spíše formálního charakteru týkající se nesprávného označení žalobce za státní orgán. Žalobce jistě není státním orgánem, nýbrž veřejnoprávní korporací, která prostřednictvím svých orgánů vykonává veřejnou moc, jak správně uvedl krajský soud na jiném místě odůvodnění napadeného rozsudku. Takovéto nesprávné označení žalobce však nemůže mít vliv na správnost posouzení relevantní otázky, zda žalobci jako veřejnoprávní korporaci vykonávající veřejnou moc může být tato okolnost při posuzování jeho deliktu přičtena k tíži při stanovení výše pokuty. Nejvyšší správní soud se k této otázce ostatně již dostatečně vyjádřil ve svém dřívějším zrušujícím rozsudku. Stejně nedůvodná je i výtku, že krajský soud bez jednání prováděl dokazování, jak vyplývá z věty uvedené na str. 6 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ačkoli zde krajský soud nepřesně uvedl, že určité skutečnosti zjistil dokazováním, fakticky se ovšem jedná o zjištění, která krajský soud učinil ze spisu. Zjišťování skutkového stavu, která soud činí pouze z obsahu správního spisu, nelze označit za dokazování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117). Tato nepřesnost v odůvodnění napadeného rozsudku ovšem nemá vliv na jeho zákonnost a přezkoumatelnost.

[17] Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou posoudil i kasační námitku, kterou stěžovatel brojí proti posouzení žalobní námitky, že kontrola u stěžovatele, na základě jejichž zjištění bylo zahájeno správní řízení o předmětném deliktu, byla provedena místně nepřislušným Oblastním inspektorátem práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením věci ze strany krajského soudu. Je zjevné, že ačkoli paní T. dle tvrzení stěžovatele učinila ve vztahu k žalovanému dva podněty, oba tyto podněty se týkaly téže záležitosti. Jedná se tedy o tutéž „záležitost“ ve smyslu § 6 odst. 5 zákona o inspekci práce a žalovaný nepochybil, pokud písemným pověřením ze dne 4. 5. 2009, č. j. 825/1.30/09, založeným ve spisu zmocnil Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj prověřením této záležitosti. Jakkoli se skutečně nejedná o „usnesení“, jak opět nepřesně uvedl krajský soud v odůvodnění svého rozsudku (zákon ostatně nevyžaduje usnesení, postačuje písemné pověření), je zřejmé, že se nejedná o nicotný akt. Písemné pověření totiž bylo vydáno žalovaným na základě výslovného zákonného zmocnění. Na tom nemění nic ani skutečnost, že paní T. nebyla nikdy účastníkem řízení; i tak totiž existoval veřejný zájem na tom, aby její podněty byly vyřešeny osobou nezávislou na jiných zúčastněných osobách. K provedení kontroly u stěžovatele tedy byl Oblastní inspektorát pro Ústecký kraj a Liberecký kraj písemně pověřen a nebyl tak k provedení kontroly nepřislušný. Pro samotné správní řízení o správním deliktu stěžovatele byla místní příslušnost delegována na Oblastní inspektorát pro Ústecký kraj a Liberecký kraj usnesením žalovaného ze dne 14. 10. 2010, č. j. 4049/4.53/10/15.2. Na těchto faktech ověřitelných ze správního spisu nemohou nic změnit ani důkazy navrhané stěžovatelem (přehled podnětů přijatých Oblastním inspektorátem pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, výpis z telefonních hovorů, který měl doložit, že

pokračování

zaměstnankyně T. telefonovala na Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj). Na správnosti postupu žalovaného i oblastního inspektorátu nemění nic ani skutečnost, že pro následnou kontrolu byl místně příslušný Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj. Následná kontrola byla sice provedena Oblastním inspektorátem práce pro Středočeský kraj, to ovšem nemá žádnou souvislost s tím, že k provedení kontroly prověřením podnětů paní T. byl v souladu se zákonem pověřen Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (jedná se již o jinou záležitost).

[18] Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku porušení zásady, podle níž má správní orgán dbát na to, aby při rozhodování obdobných věcí nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu). Ve svém předchozím zrušovacím rozsudku k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: *„Pokud by bylo v řízení prokázáno, že skutečně existuje ustálená správní praxe týkající se výše pokut ukládaných ve srovnatelných případech a že pokuta uložená stěžovateli mnohonásobně takovouto obvyklou výši pokuty přesahuje, aniž by odlišný postup byl žalovaným dostatečně odůvodněn, pak by se mohlo jednat o důvod nezákonnosti z důvodu porušení § 2 odst. 4 správního řádu a principu ochrany legitimního očekávání vyplývajícího z ústavního pořádku (srov. k tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). V daném konkrétním případě však Nejvyšší správní soud nemůže věcně posoudit, zda k takové nezákonnosti napadeného rozhodnutí došlo, a to v důsledku neposouzení této žalobní námitky krajským soudem“*. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že stěžovatelem jako důkaz nabídnutý přehled rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydaných ve věcech deliktů na úseku rovného zacházení v období dvou let před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemůže prokázat, jak správní orgán posuzoval obdobné věci. Jakkoli lze souhlasit s tím, že z tohoto přehledu nelze zjistit, za jakých okolností byly konkrétní delikty spáchány, nelze přehlédnout, že delikty na úseku rovného zacházení vykazují obdobnou typovou společenskou nebezpečnost, což je vyjádřeno tím, že jsou upraveny v rámci jednoho ustanovení (§ 24 odst. 1 zákona inspekci práce) a tím, že zákonodárce za tyto delikty stanovil shodnou sankci (§ 24 odst. 2 zákona o inspekci práce). Jakkoli zásadně spočívá důkazní břemeno ohledně prokázání ustálené správní praxe na žalobci, který se této rozhodovací praxe správních orgánů dovolává, nelze přehlédnout, že je to zpravidla pouze žalovaný, kdo má přesné a úplné informace o své rozhodovací činnosti. To platí tím spíše u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují. Nelze např. po žalobci spravedlivě požadovat, aby prokázal, že neexistují jiná rozhodnutí v obdobných věcech, než ta, kterých se dovolává, ani nelze od žalobce požadovat, aby doložil přesný obsah rozhodnutí správních orgánů, k nimž nemá přístup. Proto zásadně postačuje, aby žalobce doložil, že správní orgán v rozhodné době v typově srovnatelných věcech (tj. ve věcech správních deliktů podle téhož ustanovení zákona) rozhodoval určitým způsobem, tj. zde ukládal pokuty v určité výši. V souladu s principem kontradiktornosti řízení lze v takových případech, kdy žalobce prokáže odlišné rozhodování stejného správního orgánu v typově srovnatelných věcech, požadovat od žalovaného, aby odlišnost rozhodování vysvětlil, tj. aby doložil odlišnosti ve věcech, jichž se žalobce dovolává, případně doložil rozhodování ve věcech, které jsou podle jeho názoru více srovnatelné s řešeným případem, než rozhodovací praxe, které se žalobce dovolává.

[19] Nejvyšší správní soud uvádí, že je jistě optimální, když se správní orgán v rámci odůvodnění svého rozhodnutí vypořádá i s otázkou, zda je jeho rozhodnutí souladné s jeho rozhodovací praxí. Na druhou stranu nelze od správních orgánů požadovat, aby v odůvodnění svého rozhodnutí svou rozhodovací praxi podrobně rekapitulovaly a aplikovaly na řešený případ, což by bylo značně matoucí zejména u správních orgánů, které svou rozhodovací činnost veřejně nepublikují, proto by si účastníci odkazy na předchozí rozhodnutí nemohli nijak ověřit. Povinnost důkladného vypořádání se s předchozí rozhodovací prací v rámci odůvodnění však správní orgán stíhá v případech, kdy se správní orgán rozhodne svou dosavadní rozhodovací praxi změnit (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3207/07). Obecně proto postačí, pokud správní orgán argumentaci vytýkající mu rozpor s předchozí rozhodovací praxí vyvrátí v rámci soudního přezkumu svého rozhodnutí.

[20] V nyní posuzované věci stěžovatel tvrdil porušení svého práva na ochranu legitimního očekávání, že správní orgán prvního stupně, respektive následně žalovaný rozhodne v jeho věci obdobně jako v jiných srovnatelných případech, *in concreto* uloží obdobnou pokutu jako v jiných případech zjištěných deliktů na úseku rovného zacházení, přičemž navrhl provedení konkrétních důkazů, z nichž mohl soud zjistit, zda v typově obdobných případech správní orgán prvního stupně skutečně ukládal mnohem nižší pokuty. Bylo tak na krajském soudu, aby v rámci jednání takto navržené důkazy provedl, dal žalovanému příležitost, aby se k těmto důkazům vyjádřil, popřípadě aby navrhl jiné důkazy (např. rozhodnutí v jiných, více podobných věcech, v nichž byly uloženy pokuty srovnatelné s pokutou uloženou v nyní projednávaném případě) a následně, aby takto provedené dokazování náležitě vyhodnotil. To však krajský soud neučinil, navržené důkazy *a priori* nesprávně vyhodnotil jako irelevantní a žalobu zamítl bez jednání s tím, že žalobce neprokázal, že by správní orgán ve srovnatelných věcech rozhodoval obdobně. Pokud by Nejvyšší správní soud takovýto názor krajského soudu akceptoval, nebylo by prakticky vůbec možné dovolat se porušení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť žalobci (ani soudu) není a ani nemůže být k dispozici kompletní rozhodovací činnost správního orgánu, který svá rozhodnutí nezveřejňuje. Proto soud nemůže přezkoumat všechna rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, což krajský soud pokládá za nezbytnou podmínku, aby mohla být zjištěna jejich rozhodovací praxe.

[21] Jakkoli je tedy třeba souhlasit s tím, že stanovení výše pokuty v rámci zákonné sazby je věcí správního uvážení, které podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS), je třeba vzít v úvahu i to, že správní orgán svou rozhodovací praxí tomuto svému uvážení sám stanoví určité meze a musí být schopen souladnost své rozhodovací činnosti před soudem obhájit. Při posuzování přiměřenosti výše uložené pokuty hraje srovnání s jinými pokutami uloženými ve více či méně srovnatelných věcech důležitou úlohu. Jakkoli zásadně jde o posouzení skutkových okolností jednotlivého případu a všechny případy vykazují určitou větší či menší míru podobností či odlišností a jakkoli je při posuzování přiměřenosti výše pokuty namísto určité zdrženlivost ze strany soudu, nelze na takové posouzení z hlediska porovnání pokut uložených v typově podobných věcech zcela rezignovat, jako to učinil krajský soud v předmětné věci. V této souvislosti je rovněž třeba vzít v úvahu, že z napadeného rozhodnutí nelze *prima facie* zjistit natolik závažné okolnosti, které by vysvětlovaly, proč

pokračování

by v případě stěžovatele měla být uložena čtyřnásobně vyšší pokuta než v případě jiných deliktů podle téhož ustanovení projednávaných správním orgánem prvního stupně. Správní orgány sice správně v případě stěžovatele shledaly určitou přitěžující okolnost, že jde o zaměstnavatele pověřeného výkonem veřejné správy, který by jiným zaměstnavatelům měl jít příkladem v dodržování pracovněprávních předpisů, shledal však i polehčující okolnost, tj. absenci předchozích prohrěšků stěžovatele v oblasti pracovněprávních předpisů. Z hlediska dalších kritérií pro stanovení výše sankce, vyplývajících z § 31 odst. 1 zákona o inspekci práce, zejména závažnosti deliktu, rovněž nelze konstatovat nic mimořádného, co by podstatně větší přísnost správních orgánů odůvodňovalo. Určitým vodítkem pro posouzení otázky přiměřenosti pokuty může být i další stěžovatelem dokládaná skutečnost, že pouze 5% pokut uložených v předchozích dvou letech správním orgánem prvního stupně bylo vyšších než v nyní posuzované věci.

III. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení.

[22] Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k výše uvedenému napadený rozsudek pro naplnění důvodů kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) (nesprávné posouzení právní otázky) a d) (nepřezkoumatelnost pro jinou vadu řízení před krajským soudem) zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud především provede stěžovatelem navržené důkazy ohledně porušení § 2 odst. 4 správního řádu v souvislosti s přiměřeností výše uložené pokuty a podle výsledku dokazování znovu posoudí žalobní námitku, že správní orgány porušily stěžovatelovo právo na ochranu legitimního očekávání, že v případě zjištění deliktu na úseku rovného zacházení mu bude uložena pokuta srovnatelná jako v jiných obdobných případech zjištěných správních deliktů, a proto je uložena pokuta nepřiměřeně vysoká.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. února 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu