



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci **žalobkyně: FOXCONN CZ s.r.o.**, se sídlem U Zámečku 27, Pardubice, zast. Mgr. Vratislavem Urbáškem, advokátem, se sídlem Národní 973/41, Praha 1, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 1. 2011, č. j. 3029/1.30/10/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2013, č. j. 38 Ad 18/2011 - 59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2013, č. j. 38 Ad 18/2011 - 59, a rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 1. 2011, č. j. 3029/1.30/10/14.3, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **21 036 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Vratislava Urbáška, advokáta, se sídlem Národní 973/41, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 10. 1. 2011, č. j. 3029/1.30/10/14.3, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 11. 10. 2010, č. j. 2645/8.10/10/14.3. Uvedeným prvostupňovým rozhodnutím stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dále jen „zákon o inspekci práce“), kterého se dopustila tím, že nezajistila

rozvržení pracovní doby tak, aby měl zaměstnanec stanovený nepřetržitý odpočinek v týdnu, ačkoliv k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu. Stěžovatelka měla konkrétně porušit § 92 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), tím, že nerozvrhla pracovní dobu svých zaměstnanců tak, aby měli nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů v trvání alespoň 35 hodin.

[2] Předmětem sporu před krajským soudem byla námitka nepřiměřené výše pokuty. Tuto námitku stěžovatelka uplatnila nejprve v rovině tvrzení o porušení zásady legitimního očekávání a kontinuity rozhodovací praxe správního orgánu. Argumentovala tím, že za porušení § 92 odst. 1 zákoníku práce jí byla poprvé uložena pokuta v roce 2009 ve výši 30 000 Kč za stejný správní delikt pro 6 dílčích nedostatků u 3 zaměstnanců ve 3 po sobě jdoucích obdobích, oproti rozhodnutí žalovaného v souzené věci, kdy byly zjištěny nedostatky v jediném období. Stěžovatelka namítala, že sankce ve výši více než 16-ti násobku sankce, která byla za obdobný delikt uložena v roce 2009, je zcela zjevně nepřiměřená. Uvedla, že takový postup musí být vysvětlen v odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka dovozovala nepřiměřenost uložené sankce i z minulé právní úpravy dané zákonem č. 9/1991 Sb. Dále námitku o nepřiměřenosti výše pokuty uplatnila v tvrzení, že žalovaný porušil § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, neboť jeho rozhodnutí postrádá logické odůvodnění výše uložené sankce a pouze se omezuje na souhlas s postupem správního orgánu I. stupně a na konstatování skutečnosti, že došlo k opakovanému porušení povinnosti ze strany stěžovatelky. Vytýkala, že kromě opakovanosti jednání žalovaný nezvážil další okolnosti správního deliktu, jakým je např. celkový počet pracovníků stěžovatelky a počet dílčích zjištění porušení zákona. Tvrdila, že se jednalo o jednorázové pochybení v rámci sedmiměsíčního kontrolovaného období, zjištěné při tři dny trvající kontrole a při počtu asi 5000 zaměstnanců. K těmto skutečnostem žalovaný nepřihlédl s odkazem na objektivní odpovědnost za předmětný správní delikt, ačkoliv podle názoru stěžovatelky tyto skutečnosti snižují závažnost zjištěného protiprávního jednání. Namítala, že žalovaný v rámci správního uvážení o výši pokuty nevzal v úvahu všechna zákonná kritéria a stanovil poměrně citelnou sankci, kterou stěžovatelka s ohledem k povaze deliktu a výši sankce uložené v minulosti nemohla očekávat. Dle jejího mínění hlavním motivem a primárním úmyslem žalovaného bylo citelně stěžovatelku postihnout.

[3] Žalovaný v řízení před krajským soudem vyjádřil stanovisko, že stěžovatelka při opětovném porušení stejné povinnosti nemohla legitimně očekávat uložení pokuty ve stejné výši jako v r. 2009, neboť uložení pokuty ve výši 30 000 Kč v předchozí době nenaplnilo preventivní funkci uložené sankce. Poukázal na skutečnost, že dřívější zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, byl účinný do 1. 10. 2004, a proto se správní orgán nemohl řídit zásadami ukládání sankcí dle uvedeného zákona. Platný zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v § 141 odst. 2 stanoví podobná kritéria pro uložení sankce jako je tomu v zákoně č. 251/2005 Sb., přičemž maximální výši pokuty stanoví až do 2 000 000 Kč. K porušení § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce žalovaný poukázal na to, jak se s jednotlivými kritérii pro posouzení výše pokuty vypořádal, k jakým okolnostem svědčícím ve prospěch i v neprospěch stěžovatelky přihlédl, a vysvětlil, z jakých důvodů považoval stěžovatelkou navržený výsledek zaměstnanců, jimž nebyl poskytnut nepřetržitý odpočinek v týdnu, za irelevantní.

II. Posouzení věci krajským soudem

[4] Krajský soud odmítl námitky stěžovatelky, že uložení sankce ve výši 500 000 Kč, při horní hranici zákonné sazby 1 000 000 Kč, je za okolností daného případu porušením zásady legitimního očekávání. Vyšel ze zjištění, že v obou případech uložení pokuty, tj. v r. 2009 a i v souzené věci, se jednalo o stejné protiprávní jednání, což znamená, že se dříve uložená pokuta zcela minula účinkem. Zhodnotil, že při uložení pokuty ve výši jedné poloviny její horní hranice měl správní orgán na vědomí jak výchovnou, tak i represivní funkci této sankce. Dle krajského soudu zásadu legitimního očekávání není možné vykládat tak, že v případě opakovaného stejného porušení pracovněprávních předpisů bude zaměstnavatel postihován se zřetelem k výši dříve uložené pokuty. Podle soudu bylo rozhodné, že se výše uložené sankce pohybuje v mezích vymezených zákonem. Krajský soud nepřistoupil ani na srovnání výše sankce dle dřívější právní úpravy obsažené v zákoně č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, s tím, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo možné k dřívější právní úpravě přihlížet.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce nedostatečného vypořádání kritérií pro úvahu o výši pokuty stanovených v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. S odkazem na nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, vyslovující požadavek na zachování přiměřenosti a reflexe majetkových poměrů potrestaného, uvedl, že z obchodního rejstříku, který zaznamenává údaj o kapitálu stěžovatelky ve výši 2 831 440 000 Kč, nevyplývá, že by výše uložené sankce ve výši 500 000 Kč znamenala ohrožení či dokonce likvidaci činnosti stěžovatelky. Při úvahách o výši sankce nebylo možné pominout, že došlo k opětovnému spáchání stejného deliktu, za který již byla v minulosti stěžovatelce uložena pokuta. Toto opakované zjištění dle krajského soudu dokládá, že se dříve uložená sankce minula účinkem a je tedy logické, že v nyní projednávaném případě došlo k uložení pokuty v podstatně vyšší částce. Krajský soud nepovažoval odůvodnění výše pokuty v rozhodnutí žalovaného za nedostatečné. Poukázal na to, že žalovaný ve svém rozhodnutí zdůraznil význam právní úpravy dané § 92 odst. 1 zákoníku práce, totiž že jeho smyslem je zaručit, aby zaměstnavatel zajistil dostatečný čas pro regeneraci fyzických i psychických sil svých zaměstnanců. Krajský soud uvedl, že tuto povinnost má zaměstnavatel ke všem svým zaměstnancům a žalobní námitka, týkající se značného počtu zaměstnanců žalobkyně ve vztahu k četnosti zjištěných porušení, je zcela irelevantní. Dle krajského soudu bylo podstatné, že se jednalo o porušení opakované a že závadám zjištěným předchází kontrolou stěžovatelka nezabránila. Nebylo proto možné, aby ohledně výše pokuty byly dovozovány úmysly a postupy správních orgánů předestřené v žalobě a aby byla dovozována předpojatost správního orgánu. Krajský soud neshledal, že by při úvahách o uložení pokuty byly porušeny stěžovatelkou namítané právní předpisy, a proto podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Kasační stížnost

[6] Stěžovatelka ve včas podané kasační stížnosti, doplněné o podrobnější zdůvodnění bodů kasační stížnosti v dalším podání, uplatňuje důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Kasační námitky jsou uplatněny proti postupu správního orgánu při určení výše pokuty za spáchání správního deliktu s tím, že výše sankce 500 000 Kč vybočuje z mezí legitimního očekávání přiměřené sankce a z důvodu nedostatečného vypořádání zákonných kritérií pro uložení pokuty dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. V návaznosti na uvedené výhrady pak namítá nesprávné právní posouzení věci soudem a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů.

[8] V rozvedení kasačních důvodů stěžovatelka nejprve namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek odůvodnění z hlediska posouzení následku správního deliktu. Stěžovatelka považuje posouzení následku spáchání správního deliktu za esenciální kritérium pro určení výše pokuty a poukazuje na to, že toto kritérium žalovaný zaměnil s posouzením závažnosti a protiprávnosti jednání stěžovatelky tak, že argumentoval vysokou společenskou nebezpečností deliktu, spočívající v ohrožení zákonem chráněného zájmu – regenerace fyzických a psychických sil zaměstnanců. Stejnou vadu řízení vytýká i krajskému soudu, který dle jejího názoru do svého rozhodnutí převzal nesprávné právní posouzení následku spáchání správního deliktu a neuvedl vlastní vyhodnocení skutkových zjištění a posouzení následku správního deliktu žalovaným ve vztahu ke konkrétním zaměstnancům stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka namítá, že v řízení nebylo přihlédnuto ke způsobu spáchání správního deliktu, k němuž došlo pouze u skupiny 8 zaměstnanců, kterým stěžovatelka v jednom případě neposkytla nepřetržitý odpočinek v délce 35 hodin během období 7 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, přičemž k neposkytnutí odpočinku došlo v důsledku neúmyslného pochybení vedoucím zaměstnancem při plánování směn, kdy nebyly dostatečně vzaty v úvahu směny předcházejícího měsíce. Poukázala na nízkou míru závažnosti svého jednání při kontrole prováděné u 3000 zaměstnanců.

[10] Stěžovatelka uvedené kasační námitky o nesprávném a neúplném vypořádání zákonného kritéria následku spáchání správního deliktu pro stanovení výše pokuty a dále výhrady vůči nedostatečnému posouzení okolností spáchání správního deliktu o výši pokuty promítla i do svého tvrzení o porušení zásady legitimního očekávání s požadavkem na zachování určité míry kontinuity rozhodovací praxe. Domáhala se porovnání okolností spáchání správního deliktu, za který jí byla uložena pokuta ve výši 30 000 Kč v r. 2009, kdy, jak tvrdí, došlo ke spáchání správního deliktu za jiných, odlišných okolností. V té době byly nedostatky zjištěny u 3 zaměstnanců ve 3 po sobě jdoucích obdobích. Žalovaný neodlišil okolnosti spáchání správního deliktu v r. 2010, nepřihlédl k nižšímu negativnímu následku tohoto deliktu a nevzal v úvahu, že stěžovatelka v r. 2009 přijala opatření, aby k opakování správního deliktu nedocházelo. Z hlediska zásady legitimního očekávání pochybení krajského soudu spatřovala v tom, že soud přejal nepodložený závěr žalovaného, že opakované spáchání správního deliktu prokazuje, že se dříve uložená pokuta minula účinkem a že stěžovatelka nepřijala žádná opatření, aby se spáchání správního deliktu neopakovalo.

[11] Stěžovatelka nerozporuje povinnost žalovaného při opakovaném správním deliktu uložit pokutu ve výši naplňující výchovnou a represivní funkci. Považuje však předmětnou pokutu ve výši 500 000 Kč, tj. ve výši šestnáctinásobku předcházející pokuty, za zjevně

nepřiměřenou vzhledem k okolnostem, za kterých k opakovanému spáchání identického správního deliktu došlo.

[12] Z uvedených kasačních důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k novému projednání.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s námitkou porušení zásady legitimního očekávání ve svém rozhodnutí vypořádal, uložení odlišné výše pokuty odůvodnil a svůj názor dále vtělil do vyjádření k podané žalobě. Pokuta byla uložena v zákonném rozmezí a nelze očekávat, že by při opětovném porušení stejné povinnosti bylo rozhodnuto o uložení pokuty v obdobné či dokonce stejné výši.

[14] Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo 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.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Předně je třeba předeslat, že důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nespaturuje v námitce, která napadá rozhodnutí žalovaného, jakož i rozsudek krajského soudu, pro porušení zásady legitimního očekávání. Zásada legitimního očekávání zakotvená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo nejen v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, ale i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, vychází z ústavní zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1, věta první, Listiny základních práv a svobod). Tato zásada vytváří zákonný předpoklad pro předvídatelnost činnosti veřejné správy tak, aby tato činnost vykazovala určitou míru ustálenosti, dlouhodobosti a jednotnosti rozhodovací praxe. Uplatnění zásady legitimního očekávání neznamená nárok na stejné či obdobné zacházení s účastníkem jako v jeho kdykoliv jiných, předcházejících případech, bez přihlédnutí ke skutkovým okolnostem. To, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání účastníka, je otázkou skutkovou (dle povahy daného případu), nikoliv otázkou právní (zde postižení za stejný delikt). Určit, zda existovalo určité legitimní očekávání stěžovatelky o rozsahu její správní odpovědnosti pro případ opakovaného protiprávního jednání a zda takové očekávání bylo legitimní, vyžaduje zjišťovat více skutečností. V souzené věci je z podnětu namítané zásady legitimního očekávání předmětem úvah, zda správní orgán mohl stěžovatelce za obdobné protiprávní

jednání uložit sankci šestnáctinásobně vyšší, než jí byla uložena za stejné či obdobné protiprávní jednání v minulosti. První protiprávní jednání stěžovatelky, postižené sankcí v r. 2009, nezakládá ustálenou rozhodovací praxi pro účely v budoucnu stejného či obdobného porušení práva a tím ani právo na stejný nebo obdobný postih, než tomu bylo v případě předchozím. Stěžovatelka se v daném případě opakovaného porušení svých povinností stěží může dovolávat předvídatelnosti stejné či obdobné míry jejího sankčního postihu, neboť si musí být vědoma, že se poměrně v krátkém čase od r. 2009, a to v následujícím roce 2010, dopustila opakovaně porušení zákona, za které již byla postižena. Její tvrzení, že se tak stalo za jiných okolností, je věcí správní úvahy z hlediska zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty, není to však důvodem legitimního očekávání stejné či obdobné výše sankce. Stěžovatelka se v daném případě také nedovolávala jiné, opravdu ustálené rozhodovací praxe, která by spočívala v uložení sankce jiným subjektům v podobných, postupně opakovaných případech, kde by byla sankce praktikována v určité gradaci oproti prvotním postižením těchto subjektů. Vzhledem k tomu, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti uznává, že uložit takovou sankci, která by zachovala výchovnou a represivní funkci správního trestání, je na vůli správního orgánu, avšak má výhrady proti nepřiměřené výši sankce, jsou její námitky v této souvislosti předmětem posouzení nikoliv z hlediska zásady legitimního očekávání, ale v rámci zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud považuje argumentaci krajského soudu, že je rozhodné, že se výše pokuty pohybuje v mezích (v rozpětí) stanovených zákonem, pouze za konstataci zákonného rozpětí, která se blíže námitkou legitimního očekávání nezabývá a posouzení věci tak posouvá k vypořádání námitky přiměřenosti uložené pokuty dle zákonných kritérií § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce.

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou v námitce nesprávného posouzení právní otázky aplikace zákonných kritérií pro uložení výše pokuty dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a v důsledku tohoto pochybení následně i v nedostatečném přezkumu úvah žalovaného o přiměřenosti výše pokuty. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud považuje ve výsledku rozsudek krajského soudu za nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky v přezkumném soudním řízení a přisvědčil kasační námitce stěžovatelky uplatněné podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné (§ 65, § 78 odst. 1 s. ř. s.). Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští, musí být přezkoumatelné také v tom směru, zda a jak byla vzata v úvahu hlediska v zákoně stanovená. Úvaha o typu a výši sankce musí vycházet z typové kvalifikace správních deliktů a sankčních postihů a ze všech v zákoně uvedených kritérií pro stanovení výše sankce.

[20] V dané věci je protiprávní jednání stěžovatelky, za které jí byla uložena pokuta, kvalifikováno typově jako správní delikt dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce a pro tento správní delikt je v § 28 odst. 2 písm. c) zákona stanoven rovněž typově adekvátní sankční postih v rozpětí pokuty až do výše 1 000 000 Kč.

[21] V § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce jsou následně stanovena jednotlivá kritéria, která mají význam pro správní uvážení o výši pokuty v individuálních případech

sankčních postihů, a je na správních orgánech, aby vždy všechna tato kritéria zvážily ve vztahu k posuzovanému správnímu deliktu.

[22] 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.

[23] V dané věci správní orgán I. stupně uvedená kritéria nikterak specificky nehodnotil, neboť svůj závěr o výši pokuty postavil na jednotné úvaze o vysoké společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky, vyplývající z garance ochrany dané § 92 odst. 1 zákoníku práce, a tuto úvahu umocnil jen zjištěním, že šlo o nedostatky u více zaměstnanců a o opakované jednání stěžovatelky.

[24] Žalovaný oproti správnímu orgánu I. stupně v odůvodnění odvolacího rozhodnutí koncepčně vymezil jednotlivá kritéria stanovená v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a zabýval se jimi následujícím způsobem.

[25] Prvním z kritérií při ukládání pokuty právnické osobě jsou *její poměry*. K tomu se v rozhodnutí žalovaného uvádí, že s ohledem na výši základního jmění stěžovatelky ve výši 2 831 440 000 Kč by byla zcela adekvátní pokuta i v maximální výši 1 000 000 Kč. Žalovaný dále v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/02 pojednal o tom, že sankce má reflektovat i majetkové poměry potrestaného a uvedl, že u stěžovatelky jako právnické osoby hodnotil pouze obecně dostupné a prokazatelné údaje z obchodního rejstříku.

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

[27] Závažnost jednání stěžovatelky žalovaný posuzoval, vycházející z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 - 133, v němž tento soud rozlišoval typovou závažnost správního deliktu, kterou již zákonodárce vyjádřil rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, a dále individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. K tomu žalovaný ve vztahu k deliktu stěžovatelky poukázal na typové rozlišení závažnosti správních deliktů v § 28 odst. 1 zákona o inspekci práce a na odpovídající adekvátní sazby v § 28 odst. 2 citovaného zákona, odlišující se v maximální horní hranici této sazby, a uvedl, že správní delikt stěžovatelky spadá do skupiny nejzávažnějších správních deliktů. K individuální závažnosti jednání stěžovatelky žalovaný obecně dovozoval, že šlo o jednání opakované, že je nerozhodné, jestliže k nedostatkům došlo v důsledku chyby vedoucího pracovníka, neboť jde o odpovědnost objektivní a pokud bylo ze strany stěžovatelky přijato nějaké opatření v důsledku sankce v r. 2009, pak toto opatření nebylo účinné.

[28] Z dikce § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce ve výčtu zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty vyplývá, že při posuzování individuální závažnosti správního deliktu správní orgán přihlíží zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[29] K uvedeným dílčím individuálním kritériím – způsobu spáchání správního deliktu, a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, k nimž stěžovatelka v odvolání namítala řadu okolností ohledně jednání se zaměstnanci, žalovaný uvedl, že delikt byl spáchán nedbalostní formou, a argumentoval smyslem ochrany zaměstnanců dle § 92 odst. 1 zákoníku práce, spočívající v ochraně zájmu na regeneraci fyzických a psychických sil zaměstnanců. Přestože stěžovatelka v odvolání namítala, že zaměstnává přes 4000 zaměstnanců a jedná se o porušení v řádu několika promile, a to jen v některých dnech z 365 dnů daného roku a nejedná se o pravidelné a systémové porušování zákona, žalovaný uvedl, že jde o skutečnosti, které mu jsou známy a byly hodnoceny v rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že pokuta nebyla uložena při horní hranici zákonného rozpětí.

[30] Z uvedeného vyplývá, že žalovaný se v rámci kritéria závažnosti správního deliktu vyjádřil pouze k *typové* závažnosti správního deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce, avšak náležitě se nezabýval jednotlivými dílčími kritérii individuální závažnosti deliktu. Žalovaný nevyšel z konkrétních zjištění provedené kontroly, nezhodnotil, z jakých poměrů vzešly kontrolní výsledky, neuvedl např. celkový počet zaměstnanců, počet kontrolovaných zaměstnanců, počet hodin přesahující u konkrétních zaměstnanců zákonem požadované rozvržení pracovní doby, příčinu porušení pracovní doby, způsob plánování směn, nezmínil a nezhodnotil ani existenci opatření přijatých stěžovatelkou na základě původní kontroly a nezvážil poměr jednotlivých případů porušení zákona ve vztahu k dodržování rozvržení pracovní doby u ostatních zaměstnanců.

[31] Stěžovatelka a potažmo ani krajský soud v přezkumném řízení se nedozvěděly, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány tomu, že u 8 zaměstnanců z celkového kontrolovaného počtu zaměstnanců, v místně neurčeném provozu a proč jen v určitý počet dnů a nikoliv průběžně, došlo k porušení zákona, jaké skutečnosti dle jednotlivých kritérií svědčí ve prospěch stěžovatelky a jaké v její neprospěch. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než konstatovat, že správní orgány se s individuálními zákonnými kritérii pro posouzení výše pokuty náležitě nevyrovnaly.

[32] Uvedenými vadami řízení se následně nezabýval ani krajský soud v přezkumném řízení, a to v důsledku toho, že náležité odůvodnění závažnosti protiprávního jednání stěžovatelky v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů našel toliko v posouzení, že došlo k opakovanému spáchání správního deliktu, a dále v hodnocení významu a smyslu § 92 odst. 1 zákoníku práce spočívajícímu v zajištění dostatečného času pro regeneraci fyzických a psychických sil zaměstnanců. Krajský soud k tomu zdůraznil, že tuto povinnost má zaměstnavatel ke všem svým zaměstnancům a že žalobní námitka týkající se značného počtu zaměstnanců stěžovatelky ve vztahu k četnosti zjištěných porušení předmětnou kontrolou je zcela irelevantní. Krajský soud tak nepřipustně zaměnil smysl zákonné ochrany zaměstnanců garantované vymezením znaků skutkové podstaty správního deliktu dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce a dle § 92 odst. 1 zákoníku práce o povinnostech zaměstnavatele za zákonná kritéria závažnosti správního deliktu, která nevymezují vlastní správní delikt a smysl ochrany zaměstnanců, ale jsou pro konkrétní případ vodítkem k volbě přiměřené a spravedlivé sankce.

[33] Krajský soud se dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení okolností rozhodných pro stanovení výše pokuty. Neodstranil vady řízení spočívající v nedostatečných úvahách správních orgánů v hodnocení individuální povahy protiprávního jednání a v tom, že je třeba rozlišit a posoudit, které okolnosti svědčí ve prospěch a které v neprospěch stěžovatelky. Skutečností, že krajský soud nevěnoval dostatečnou pozornost přezkumu rozhodnutí žalovaného z hlediska vypořádání zákonných kritérií významných pro stanovení výše pokuty, svědčí i to, jakým způsobem ve svém rozsudku pojal vyjádření žalovaného k podané žalobě a dále i to, že vůbec nevzal v úvahu stanoviska účastníků řízení předestřená při ústním jednání před soudem. V rozsudku ve vztahu k vyjádření žalovaného k žalobě pouze uvedl návrh žalovaného na zamítnutí žaloby, ačkoliv žalovaný teprve ve svém vyjádření k žalobě rozvinul své úvahy o závažnosti jednání stěžovatelky tak, že zde poprvé hodnotil, jaké okolnosti zvažoval ve prospěch stěžovatelky a jaké okolnosti protiprávnímu jednání přitížily. Teprve ve svém vyjádření k žalobě se zabýval konkrétním obsahem opatření, které stěžovatelka přijala v r. 2009 k zamezení opakování porušení zákona, a uvedl další argumentaci k hlediskům dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Na toto následně oprávněně reagoval zástupce stěžovatelky při ústním jednání před krajským soudem ve vyjádření, že stěžovatelka se teprve z vyjádření žalovaného k žalobě dozvídá, jaké okolnosti byly hodnoceny v její prospěch, jaké jí neprospívají, byť ani v důsledku této pouhé konstatace nedošlo k vyhodnocení, zda je uložená pokuta ve výši poloviny zákonné sazby přiměřená.

[34] Absence náležitého odůvodnění výše pokuty správními orgány nemůže být zhojena konstatováním příslušného správního orgánu ve vyjádření k žalobě. Uloží-li správní orgán sankci, aniž přihlédne ke všem zákonným kritériím a neuvede, z jakých důvodů přihlédl jen k některým kritériím (zde majetkové poměry a opakovanost protiprávního jednání), a nevysvětlí, z jakých důvodů některá kritéria nezvažoval či opominul (zde způsob spáchání správního deliktu, následky a okolnosti, za nichž byl delikt spáchán), nepostupuje v rámci zákonem stanovených mezí 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 ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 - 51) nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[35] Vzhledem k tomu, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nevyplývá náležité posouzení všech zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty, což je vadou řízení, pro kterou měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit, je dán důvod pro postup Nejvyššího správního soudu dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., jímž Nejvyšší správní soud ruší i přezkoumávané rozhodnutí žalovaného v této věci.

VI. Závěr

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému se tak věc vrací k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[37] Ve výroku o náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před krajským i Nejvyšším správním soudem.

[38] Náklady řízení o žalobě spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2 000 Kč a v odměně advokáta za 2 úkony právní služby ve výši 2x 2 100 Kč, a to za převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby dle § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, a za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (účast při jednání před krajským soudem) dle § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013, a v náhradě hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) s připočtením daně z přidané hodnoty ve výši 1 722 Kč. Náklady řízení před krajským soudem jsou tedy dány v částce 11 922 Kč.

[39] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a v odměně advokáta za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč, sestávající z písemného podání ve věci samé – kasační stížnosti dle § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění od 1. 1. 2013, a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky) s připočtením daně z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Náklady řízení jsou tedy dány v částce 9 114 Kč.

[40] Celkové náklady řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem tedy činí 21 036 Kč.

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

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu