



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína 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 25. 9. 2014, č. j. 38 Ad 16/2011 - 219,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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, 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.

[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 nebyl řešen. K neprojednání stížnosti došlo výlučně z důvodů, které nebyly na straně žalobce (pracovní neschopnost paní T., odmítnutí odborové organizace účastnit se projednání stížnosti). 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. Žalobce dále polemizoval s odůvodněním výše uložené pokuty. Namítl, že povinnost dodržovat pracovní právní 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 dokládal 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 rozsudkem ze dne 27. 12. 2012 žalobu zamítl. Proti rozsudku krajského soudu ze dne 27. 12. 2012 podal žalobce včasnou 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 nepříslušnosti 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. 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 agresivní chování paní T. vůči kolegům na pracovišti. 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.

pokračování

[5] Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ze dne 27. 12. 2012, 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 konečně přitakal i správnosti úvahy žalovaného a krajského soudu, že okolnost, že žalobce je subjektem vykonávajícím veřejnou správu představuje přitěžující okolnost, která může být zohledněna při stanovení výše pokuty.

[6] 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. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že 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 irelevantním 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. Z přehledu rozhodnutí o uložení 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 této věci porušil ustálenou správní praxi týkající se výše ukládaných pokut. Dále krajský soud vypořádal námitku místní nepřislušnosti správního orgánu prvního stupně.

[7] Žalobce rozsudku krajského soudu ze dne 31. 10. 2013 podal kasační stížnost. Uvedl, že krajský soud opětovně nesprávně posoudil přiměřenost uložené pokuty. Žalobce uvedl, že 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. K uvedené hladině ukládaných pokut se vztahovalo i legitimní očekávání žalobce. Nesouhlas vyjádřil žalobce i s vypořádáním své námitky týkající se místní nepřislušnosti oblastního inspektorátu práce k provedení kontroly.

Žalobce poukázal i na to, že krajský soud neprovedl jím navržené důkazy, čímž zatížil řízení procesní vadou.

[8] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 - 33, rozsudek krajského soudu opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se přitom nezabýval opětovně uplatněnými námitkami, které již byly posouzeny v předchozím zrušovacím rozsudku. Jako nedůvodné byly posouzeny námitky týkající se nesprávného označení žalobce za správní orgán a místní nepřislušnosti správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku žalobce, 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). Uvedl, že správní delikty podle § 24 odst. 1 zákona o inspekci práce se sice mohou od sebe po stránce skutkové i právní odlišovat, avšak to, že zákonodárce pro tyto delikty stanovil společnou sazbu sankce, vyjadřuje na druhou stranu, že tyto delikty mají společnou typovou společenskou nebezpečnost. Proto poukaz žalobce na výši pokut ukládaných v rozhodném období za tyto delikty není zcela irrelevantní a může se jednat o ustálenou správní praxi, která by založila legitimní očekávání žalobce ohledně výše sankce ukládané za tento delikt. Krajský soud proto pochybil, pokud neprovedl důkazní návrhy žalobce, na základě nichž by teprve bylo možné usoudit, zda zde byla ustálená aplikační praxe ohledně výše pokut ve srovnatelných případech, které by se žalobce mohl dovolávat. Podle Nejvyššího správního soudu *„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, čj. 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.“*

[9] Krajský soud v Ostravě v dalším řízení rozsudkem ze dne 25. 9. 2014, č. j. 38 Ad 16/2011 - 219, žalobu opět zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu provedl žalobcem navržené dokazování rozhodnutími správního orgánu prvního stupně ve věcech deliktů podle § 24 odst. 1 zákona o inspekci práce vydaných v době před 18. 1. 2011, kdy bylo rozhodnuto v nyní posuzované věci. Zjistil, že ve věci sp. zn. 4901/7.III/08 dne 15. 10. 2008 Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj příkazem uložil zaměstnavateli pokutu ve výši 100.000 Kč, za to, že nezabezpečil svým zaměstnancům přiděleným dočasně k jinému zaměstnavateli, aby jejich mzdové podmínky nebyly horší než mzdové podmínky jiných zaměstnanců na pracovišti, kam byli dočasně přiděleni, dále zaměstnavatel porušil i právní předpisy o odměňování za práci v noci, přesčas a ve svátek a nezajistil lékařské vyšetření a předepsané přestávky zaměstnanců. Ve věci sp. zn. 4903/7.III/08 byla zaměstnavateli dne 3. 10. 2008 zaměstnavateli příkazem uložena pokuta ve výši 30.000 Kč za to, že jednomu zaměstnanci neposkytl příplatek za práci v noci a nezabezpečil zaměstnancům přiděleným dočasně k jinému zaměstnavateli, aby byli odměňováni srovnatelně jako pracovníci zaměstnavatele, k němuž byli dočasně přiděleni.

pokračování

[10] Krajský soud k tomu uvedl, že v těchto jediných dvou případech, kdy byla správním orgánem prvního stupně ukládána pokuta za delikt dle § 24 odst. 1 zákona o inspekci práce, byly posuzovány skutkově zcela odlišné případy. Příklad srovnatelný s nyní řešeným (tj. neprojednání stížnosti zaměstnance na diskriminační jednání ze strany vedoucího pracovníka) správní orgán prvního stupně dle vyjádření žalovaného dosud neřešil. Krajský soud odmítl argumentaci žalobce, že oba zkoumané případy představovaly delikty společensky mnohem nebezpečnější a spáchané v souběhu s dalšími delikty. Soud konstatoval, že zde tedy nebyla žádná ustálená rozhodovací praxe správního orgánu, na základě níž by mohlo žalobci vzniknout legitimní očekávání ohledně výše uložené pokuty. Spravedlnost vyžaduje, aby se srovnatelnými věcmi zacházelo srovnatelným způsobem, rubem této zásady pak je, že s nesrovnatelnými věcmi má být zacházeno nestejným způsobem. Podle krajského soudu se u posuzovaných případů uložení pokuty jedná o takovou nesrovnatelnou věc.

[11] K výši pokuty krajský soud uvedl, že správní orgány se zabývaly polehčujícími i přitěžujícími okolnostmi a sazbu pokuty přezkoumatelným způsobem odůvodnily. Pokuta neplní reparační, nýbrž preventivní a represivní funkci a musí být dostatečně vysoká, aby právnické osoby a podnikatelé byli odrazeni od případného porušování předpisů. Výše sankce proto nesmí být zanedbatelná. Zároveň musí být přiměřená a zohledňovat majetkové poměry postižovaného subjektu. Pokuta ve výši 80.000 Kč nebyla shledána nepřiměřenou. Žalobce je veřejnoprávní korporace a prostřednictvím svých orgánů je vykonavatelem veřejné správy. Jako takový by měl jít příkladem v dodržování právních předpisů včetně předpisů pracovněprávních. Pokuta není ani likvidační, byla uložena v 1/5 zákonné maximální výše. Soud má za to, že pokuta je zanedbatelná ve srovnání s ročním rozpočtem žalovaného, který nijak nedoložil, že by tato částka byla pro něj likvidační. Jak bylo výše uvedeno, krajský soud neshledal pokutu ani nepřiměřenou s přihlédnutím k aplikační praxi správních orgánů, neboť ve výčtu projednaných deliktů předloženém žalobcem se nejedná o případy srovnatelné s posuzovanou věcí, navíc je zřejmé, že v některých případech byly ukládány pokuty vyšší, jindy nižší než v posuzované věci.

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) opět kasační stížnost. Podle stěžovatele bylo dokazováním zjištěno, že v jiných případech byly správními orgány ukládány pokuty nesrovnatelně nižší. Delikty na úseku rovného zacházení vykazují obdobnou typovou společenskou nebezpečnost. Pokud správní orgány v rozhodném období ukládaly za tyto delikty sankce v určité výši, a následně v případě stěžovatele, který nebyl ničím mimořádný, ve výši několikanásobně vyšší, aniž by vysvětlily důvod takto odlišného zacházení, je jejich rozhodnutí nezákonné. Stěžovatel upozornil, že ve dvou případech posuzovaných krajským soudem byla pokuta uložena za sbíhající delikty dle § 26 odst. 1 písm. c), e) a f) zákona o inspekci práce, za něž je možné uložit pokutu do výše 2 milionů Kč. Pokuty 100.000 a 30.000 Kč pak představovaly 5%, respektive 1,5 % této maximální sazby. Stěžovatel by pokládal ve svém případě za přiměřenou pokutu ve výši odpovídající stejnému procentu z maximální sazby 400.000 Kč, tj. mezi 6.000 a 20.000 Kč. Stěžovatel tak namítá, že v jeho případě porušil žalovaný ústavní zásadu rovnosti, neboť v obou srovnávaných věcech byla za závažnější delikt spáchaný v souběhu s dalšími delikty a vůči většímu počtu zaměstnanců uložena pokuta *de facto* mírnější. Stěžovatel dále poukázal na to, že navrhoval kromě provedených důkazů i důkaz přílohou 1 odpovědi na

jeho žádost o informace, která obsahuje přehled podnětů podaných u správního orgánu prvního stupně, u nichž nebylo zahájeno správní řízení. Stěžovatel má za to, že v případě podnětů týkajících se méně závažných porušení pracovněprávních předpisů správní orgán řízení vůbec nezahajoval a pokuty neukládal. Stěžovatel je přesvědčen, že takto mělo být postupováno i v jeho případě. Podle stěžovatele krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyjádřený ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. 4 Ads 118/2013 - 33, v bodech 18 až 21.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odkazuje na své rozhodnutí a předchozí podání učiněné v soudním řízení. Odmítá, že by v případě stěžovatele vybočil z mezí správního uvážení a že porušil zásadu rovnosti vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu. Pokud by stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 6000 Kč, kterou stěžovatel pokládá za přiměřenou, nebyla by splněna preventivní a represivní funkce pokuty. Žalovaný popřel, že by existovala praxe odkládat i důvodné podněty týkající se méně závažných porušení pracovněprávních předpisů a označil tvrzení stěžovatele v tomto směru za spekulativní a povrchní. Stěžovatelem navržené dokazování podanými podněty týkajícími se porušování povinností zaměstnavatelů na úseku rovného zacházení by bylo rozsáhlé a naprosto by nesouviselo s předmětem probíhajícího soudního řízení. Důvody řešení či neřešení některých podnětů jsou různé, nejde jen o jejich oprávněnost, nýbrž i o kapacitu příslušných orgánů. Žalovaný uvedl, že delikt spočívající v neprojednání stížnosti zaměstnance na diskriminační jednání nadřízeného v jiném než stěžovatelově případě dosud nebyl řešen, proto nelze usuzovat, že by žalovaný rozhodl v rozporu s ustálenou správní praxí.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatele zastupuje zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Z výše uvedené rekapitulace je zřejmé, že v rozhodované věci jde, poté co v předchozích dvou rozsudcích Nejvyššího správního soudu byla jako nedůvodná shledána řada dílčích námitek stěžovatele proti napadenému rozhodnutí žalovaného, především o posouzení otázky přiměřenosti výše uložené pokuty a to i ve vztahu k aplikační praxi správního orgánu prvního stupně, tak jak byla zjištěna krajským soudem.

[17] Nejvyšší správní soud především souhlasí se závěrem krajského soudu, že z provedeného dokazování nevyplývá, že by správní orgány ve věci stěžovatele rozhodly v rozporu s ustálenou správní praxí a že by zklamaly legitimní očekávání stěžovatele. Krajský soud správně vyhodnotil, že z přehledu správních řízení vedených správním orgánem prvního stupně mohou být pro posouzení věci relevantní pouze rozhodnutí

pokračování

vydaná správním orgánem prvního stupně v době před vydáním přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu ve věci deliktů podle § 24 odst. 1 zákona o inspekci práce. Taková rozhodnutí byla zjištěna pouze dvě, přičemž v obou případech došlo k souběhu s jinými delikty [podle § 26 odst. 1 písm. c), resp. f) zákona o inspekci práce], a v souladu s absorpční zásadou tedy nebyla ukládána pokuta podle § 24 odst. 2, nýbrž podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce, jejíž horní hranice činí 2.000.000 Kč. Proto z těchto rozhodnutí nelze činit závěry ohledně ustálené správní praxe týkající se ukládání pokut podle § 24 odst. 2 zákona o inspekci práce, kterou lze uložit do výše 400.000 Kč.

[18] Jak správně uvedl krajský soud, pro posouzení otázky, zda jde o podobný případ ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, není rozhodující pouhá úvaha stěžovatele o závažnosti deliktu a procento odpovídající poměru uložené pokuty a maximální sazby stanovené zákonem. Aby bylo možné uvažovat o srovnatelnosti posuzovaných případů, muselo by se jednat o delikty obdobné způsobem spáchání, okolnostmi, za nichž byly spáchány, osobou odpovědnou za delikt apod. V obou srovnávaných případech se především jednalo o zcela odlišný delikt, za který byli zaměstnavatelé primárně postihováni, byť spáchaný v souběhu s deliktem dle § 24 odst. 1 zákona o inspekci práce. Odlišné byly ale i další výše uvedené prvky, určující srovnatelnost případů: Zaměstnavatelem byl soukromý subjekt, postihovaným jednáním byly nedostatky v odměňování zaměstnanců, jednalo se o dočasné přidělení zaměstnanců k jinému zaměstnavateli. Srovnávat by tak bylo možné do určité míry obě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 10. 2008 a ze dne 3. 10. 2008, z nichž lze dovodit, že i v rámci těchto obdobných případů pokut ukládaných podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce správní orgán uložil pokuty v rozdílné výši, přičemž využil prostor k úvaze za účelem individualizace ukládané sankce (např. zohlednění počtu poškozených zaměstnanců, délku protiprávního stavu apod.). V jednom případě byla uložena pokuta vyšší, v jednom případě nižší, než ve věci stěžovatele. Vzhledem k tomu, že se jednalo o zcela jiné postihované jednání, nelze ani jednoznačně vyhodnotit, zda míra společenské nebezpečnosti deliktu v obou srovnávaných případech byla vyšší než u stěžovatele, jak činí stěžovatel v kasační stížnosti. Společenská nebezpečnost deliktního jednání není totiž exaktně kvantifikovatelnou veličinou, pomocí níž by bylo možné přesně srovnávat zcela odlišné delikty, přičemž typová společenská nebezpečnost určitého jednání, zpravidla vyjádřená zákonnou sazbou sankce, kterou lze za určitý delikt uložit, nemusí přesně korespondovat s nebezpečností konkrétního jednání, za něž je individualizovaná sankce (samozřejmě v zákonném rozmezí) ukládána. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z dokazování, které krajský soud v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve zrušovacím rozsudku provedl, nevyplynuly žádné skutečnosti, ze kterých by mohla být dovozována ustálená správní praxe či legitimní očekávání stěžovatele ohledně výše pokuty.

[19] Krajský soud nepochybil ani v tom, že zamítl návrh stěžovatele na dokazování přehledem podnětů podaných u správního orgánu prvního stupně, u nichž nebylo zahájeno správní řízení. Podle stěžovatele měla být tímto způsobem dokázána správní praxe spočívající v tom, že v případě méně závažných porušení povinností zaměstnavatelů nebylo zahajováno správní řízení a nebyla ukládána pokuta. Nejvyšší správní soud má za to, že takový důkaz by byl ve vztahu k projednávané věci irrelevantní. I kdyby snad takové případy existovaly a bylo možné je zjistit z navrženého důkazu, o čemž má Nejvyšší

správní soud pochybnosti, nevyplývala by z toho nezákonnost postupu správních orgánů v nyní rozhodované věci. Ustálená praxe, která váže správní orgány a zakládá legitimní očekávání jednotlivců, totiž může existovat pouze *intra legem*, tedy v mezích volnosti jednání, vyplývajících správním orgánům z právních předpisů. Naopak jednání správních orgánů v rozporu se zákonem nemůže založit legitimní očekávání jednotlivců, kterého by se mohli před soudy dovolat. Tato zásada, která limituje ústavní zásadu rovnosti, je vyjádřena v německé maximě „*Keine Gleichheit im Unrecht*“. Je zřejmé, že správní orgány, v jejichž kompetenci je provádění dohledu nad dodržováním pracovněprávních předpisů, jsou povinny zahájit správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že došlo ke spáchání deliktu. Nejsou nadány volnou úvahou, zda v takovém případě správní řízení zahájí nebo zda benevolentně celou věc přejdou (zásada legality, zásada inkviziční). I pokud by správní orgány ponechávaly vědomě a opakovaně určité delikty nepotrestány, nemohlo by to zaručit beztrestnost dalších přestupců, respektive, ti by se nemohli úspěšně dovolat toho, že jiné srovnatelné případy porušení zákona ponechaly správní orgány bez stíhání a trestu. Stejně tak by se nemohl stěžovatel, který spáchal správní delikt, domoci beztrestnosti s poukazem na jiné případy, v nichž správní orgánům bylo známo, že byl spáchán obdobný delikt, avšak správní řízení nezahájily a pokutu neuložily.

[20] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že nyní napadený rozsudek i ve spojení s protokoly z obou jednání konaných před krajským soudem je v tomto ohledu i zcela srozumitelný, i stěžovateli je zřejmé, který jeho návrh na dokazování krajský soud zamítl, s čímž stěžovatel věcně polemizuje. Rovněž důvody, proč krajský soud takto postupoval, lze seznat. Nelze proto dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Rovněž Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v předchozích zrušovacích rozsudcích.

[21] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přiměřenosti výše uložené pokuty.

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

[23] Nejvyšší správní soud vyšel z ustálené judikatury správních soudů. Již v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, č. 560/2005 Sb. NSS, se uvádí: „*preventivní úloha postihu spočívá netoliko v účinku vůči žalobci, ale musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i další adresáty stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat toliko postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde – li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a tak nutně musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.*“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, se dále uvádí: „*Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.*“ Toto platí tím spíše v případě nyní rozhodované věci, kde stěžovatel v žalobě nenavrhl moderaci uložené pokuty, a kde tedy Nejvyšší správní soud pouze posuzuje, zda

pokračování

správní orgány při stanovení výše pokuty nepřekročily zákonné meze správního uvážení. V rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS, k tomu zdejší soud dále uvedl: „Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz/>]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce.“ Ostatně i v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud v předchozím zrušovacím rozsudku zdůraznil, že při posuzování přiměřenosti uložené pokuty je ze strany soudu namísto zdrženlivost (srov. rozsudek z 14. 2. 2014, č. j. 4 Ads 118/2013 - 33, bod 21).

[24] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud v napadeném rozsudku v souladu s výše uvedenými zásadami dostatečným způsobem přezkoumal přiměřenost pokuty uložené stěžovateli za správní delikt a dospěl ke správnému závěru, že uložená pokuta není zjevně nepřiměřená a nezákonná. To platí tím spíše, že stěžovatel se v žalobě nedomáhal moderační uloženého trestu, a správní soudy tedy přezkoumávají pouze, zda správní orgány při stanovení výše uložené pokuty nepřekročily meze správního uvážení. Pro takový závěr však nejsou žádné důvody. Správní orgány výši pokuty dostatečným způsobem odůvodnily a uvedly, v čem shledávají polehčující a přitěžující okolnosti, přičemž Nejvyšší správní soud se již v minulosti námitkami stěžovatele, kterými brojil proti skutečnostem, které správní orgány zohlednily při stanovení výše pokuty k tíži stěžovatele, zabýval a tyto vyvrátil. Správní orgány tak mohly přihlédnout ke skutečnosti, že stěžovatel je územní samosprávný celek (obec s úřadem s rozšířenou působností), který se prostřednictvím svých orgánů podílí na výkonu veřejné správy, včetně státní správy vykonávané v přenesené působnosti. Po stěžovateli tedy lze spravedlivě požadovat, aby v dodržování pracovněprávních předpisů šel ostatním zaměstnavatelům příkladem.

[25] Správní orgány a krajský soud rovněž nepochybily, pokud v souladu se zásadou individualizace trestu přihlédly k tomu, že stěžovatel disponuje značným majetkem a jeho rozpočtem protékají významné finanční prostředky, a uložená pokuta tedy není pro stěžovatele likvidační. Za tímto účelem nebyly správní orgány povinny provádět dokazování, neboť se jedná o skutečnost obecně známou (§ 50 odst. 1 správního řádu, resp. v případě soudu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jakkoli mohou majetkové a finanční poměry obcí vykazovat značné rozdíly, je každému průměrně informovanému občanovi známo, že stěžovatel je okresní město střední velikosti, jehož úřad je obecním úřadem s rozšířenou působností. Takové obce vedle vlastního majetku a příjmů z rozpočtového určení daní jsou příjemci dalších prostředků ze státního rozpočtu, které jsou určeny právě k pokrytí finančních nároků spojených s personálním zajišťováním výkonu přenesené působnosti. Srovnatelné obce tedy zpravidla disponují každoročně rozpočtovými prostředky v rozsahu desítek až stovek milionů

korun. Z těchto okolností je zřejmé, že uložená pokuta ve výši 80 000 Kč nemůže být pro stěžovatele likvidační, na druhou stranu je citelná v souladu s represivní a preventivní funkcí pokuty, takže je s to odradit jak stěžovatele, tak i další potenciální pachatele deliktu od protiprávního jednání.

[26] V rozporu se závěrem o tom, že pokuta není zjevně nepřiměřená a nezákonná, není ani to, že Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku z 14. 2. 2014 uvedl, že delikt spáchaný stěžovatelem nevykazuje mimořádnou závažnost z hlediska způsobu spáchání deliktu a jeho následků a okolností, za nichž byl spáchán. Tento závěr však neznamena bagatelizování deliktu, jak dovozuje stěžovatel. Pouze z hlediska těchto zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty nebyly shledány skutečnosti odůvodňující případně tvrdší postup při stanovení sazby pokuty oproti jiným možným případům ukládání sankce za obdobné delikty, jejichž údajné existence se stěžovatel dovolával, což se však v rámci dokazování nepotvrdilo, jak je uvedeno výše. Nejvyšší správní soud má za to, že uložená pokuta odpovídající jedné pětině maximální zákonné sazby je v konkrétním případě přiměřená zjištěným okolnostem zohledněným správními orgány ve prospěch i v neprospěch stěžovatele.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení.

[27] Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, proto nemá ani právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak uplatnitelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků řízení tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. prosince 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu