ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **Švamberk Invest, s.r.o.,** se sídlem Pálavské náměstí 4286/3c, Brno, zast. Mgr. Tomášem Pelíškem, advokátem se sídlem Bašty 416/8, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2009, č.j. 1678/1.30/ 09/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 1. 2011, č. j. 22 Ca 305/2009 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále také „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhal zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Jím krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2009, č.j. 1678/1.30/09/14.3. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „inspektorát“) ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3070/1/8.51/09/14.3-25, kterým inspektorát uložil žalobci pokutu ve výši 20 000 Kč a současně povinnost náhrady nákladů správního řízení ve výši 1000 Kč.

Krajský soud úvodem odůvodnění svého rozhodnutí upozornil na skutečnost, že předmětem sporu není skutkový stav věci zjištěný správními orgány. Žalobce v žalobě nikterak nezpochybnil, že u zaměstnanců uvedených ve výroku rozhodnutí a v období tam uvedeném nezajistil rozvržení pracovní doby tak, aby zaměstnanci měli nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů

v trvání alespoň 35 hodin. Brojil dle krajského soudu zejména proti výši pokuty. Krajský soud uvedl, že dle jeho názoru se jak inspektorát, tak žalovaný k výši pokuty obsáhle vyjadřovali. Správní orgány přihlédly jak k poměrům žalobce, tak k závažnosti deliktu, k jeho okolnostem a následkům. Zohlednily rovněž řadu polehčujících okolností a pokutu uložily při spodní hranici zákonného rozmezí. Dospěl dále k závěru, že při zachování zákonných předpokladů bylo povinností správních orgánů žalobci pokutu udělit. Při úvahách o druhu a výši trestu pak aplikace jiného předpisu, než zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), jako například zákona o přestupcích, nepřicházela v úvahu, protož uvedený zákon obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek.

V kasační stížnosti žalobce nejprve popsal průběh správního řízení i řízení před krajským soudem. Uplatnil důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť dle jeho názoru krajský soud právní otázky rozhodné pro posouzení dané věci vyhodnotil nesprávně. Vlastní stížní body se pak v zásadě shodovaly s body žalobními.

Žalobce zdůraznil, že rozvržení pracovní doby, které mu bylo správními orgány vytknuto, realizoval na základě požadavku, se kterým přišli sami zaměstnanci. Těm, kterým takové rozvržení pracovní doby nevyhovovalo, byla pracovní doba rozvržena rovnoměrně. Žalobce nepopíral, že v průběhu kontrolovaného období nepřetržitý odpočinek jeho zaměstnanců opravdu dosáhl během sedmi po sobě jdoucích dnů jen 22,5 hodin. Těmto sedmi dnům však bezprostředně předcházelo 66 hodin nepřetržitého odpočinku a bezprostředně na ně navazovalo 35 hodin nepřetržitého odpočinku. Nesouhlasil s názorem žalovaného, že se zaměstnanci svých práv uvedených v zákoníku práce (konkrétně v jeho § 92 odst. 1) vzdali, a že z tohoto důvodu tento úkon nemůže být platný ve smyslu § 19 odst. 1 téhož zákona. Tato práva totiž dle žalobce nadále existovala a zaměstnanci je mohli kdykoliv využít. Jiná situace by podle něj nastala, kdyby svým zaměstnancům pracovní dobu sám rozvrhl tak, aby nepřetržitý odpočinek v období sedmi po sobě jdoucích dnů netrval minimálně 35 hodin, a činil by tak proti vůli zaměstnanců nebo si jejich souhlas získal až dodatečně. Oni však své přání a návrh na úpravu pracovní doby projevili sami, bez jakéhokoliv podnětu či nátlaku z žalobcovy strany.

Žalobce tak dospěl k závěru, že sice mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, avšak pouze po formální stránce, nikoliv po stránce materiální, protože skutek nebyl pro společnost, respektive pro jeho zaměstnance, nijak škodlivý. V souvislosti s tímto svým názorem ještě doplnil, že ohledně naplnění materiální stránky správního deliktu je nutné posuzovat každý případ individuálně a zohlednit především druh vykonávané práce. V daném případě vykonávali jeho zaměstnankyně práci prodavaček v prodejně potravin. Tento druh práce nevyžaduje od zaměstnanců, aby operovali s těžkými stroji či jinak manipulovali s nebezpečnými nástroji, kterými by v důsledku únavy sobě či třetím osobám mohli způsobit úraz či jinak ohrozit svoje zdraví nebo zdraví třetích osob.

Po zjištění porušení zákona ze strany inspektorátu byla zaměstnancům upravena pracovní doba tak, aby odpovídala požadavkům zákoníku práce, a to i přes velkou nevoli zaměstnanců.

V dalších stížních bodech brojil žalobce proti výši uložené pokuty. Tu považoval za značně nepřiměřenou vzhledem ke způsobu spáchání správního deliktu, jeho následkům a také vzhledem ke shora popsaným okolnostem, neboť jednal v zájmu svých zaměstnanců. Upozornil, že ustanovení § 28 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci stanoví maximální výši pokuty, kterou lze za spáchání tohoto správního deliktu uložit, nikoliv však částku minimální. Navíc doslova uvádí, že pokutu „lze uložit až do výše 1 000 000 Kč“, což dává správnímu orgánu pouze možnost pokutu uložit, nikoliv povinnost. Dle žalobce měly být za pomoci analogie aplikovány §§ 11 až 13 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), zejména pro možnost uložení napomenutí a pro možnost upuštění od potrestání. Zákon o inspekci práce dle jeho mínění neobsahuje kompletní úpravu sankcí, neboť neupravuje právě možnost napomenutí či upuštění od uložení sankce. Přitom to by v jeho případě byly adekvátní způsoby ukončení správního řízení. Pokud jde o případný finanční postih, za přiměřenou by považoval pokutu ve výši 1000 Kč. Sankce má totiž plnit nejen represivní, ale též preventivní funkci.

Proto závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud shora označený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. O věci usoudil následovně.

Z obsahu soudního spisu zjistil, že u žalobce provedl inspektorát na jeho provozovně (prodejně potravin) kontrolu dodržování povinností vyplývajících z předpisů na úseku pracovněprávních vztahů, pracovních podmínek, bezpečnosti práce a bezpečnosti technických zařízení. Výsledkem uvedené kontroly bylo mimo jiné zjištění, že žalobce coby zaměstnavatel nesplnil povinnost rozvrhnout pracovní dobu tak, aby zaměstnanci, kteří pracovali v tzv. dlouhém týdnu, měli nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů v trvání alespoň 35 hodin. Jednalo se o 15 zaměstnankyň žalobce pracujících jako prodavačky v prodejně potravin v obdobích, která inspektorát přesně vymezil ve výroku svého rozhodnutí.

Dle správních orgánů se tak měl žalobce dopustit správního deliktu podle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce. Toho se dopustí právnická osoba na úseku pracovní doby tím, že nezajistí rozvržení pracovní doby tak, aby zaměstnanec měl stanovený nepřetržitý odpočinek v týdnu, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního předpisu. Oním zvláštním předpisem byl v daném případě zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně jeho ustanovení § 92 odst. 1, podle něhož je zaměstnavatel povinen rozvrhnout pracovní dobu tak, aby zaměstnanec měl nepřetržitý odpočinek v týdnu během každého období sedmi po sobě jdoucích kalendářních dnů v trvání alespoň 35 hodin.

Tato skutková zjištění žalobce nepopíral a uznal, že se svým jednáním shora uvedeného správního deliktu skutečně dopustil. Dodal však, že pouze po formální stránce, materiální znak správního deliktu (společenská nebezpečnost) údajně naplněn být neměl. A toto tvrzení odůvodňoval způsobem shora uvedeným, tedy zejména argumentoval tím, že pracovní dobu stanovil v rozporu se zákonem k přání a v zájmu svých zaměstnanců a že povaha jimi vykonávané práce vylučuje možnost vzniku škodlivých následků v důsledku nedodržení zákonného rozvržení pracovní doby.

Uvedená tvrzení žalobce nejsou důvodná. Nejvyšší správní soud konstatuje, že problematikou tzv. materiální stránky správního deliktu se zabývaly jak správní orgány obou stupňů, tak krajský soud. A to způsobem, který Nejvyšší správní soud považuje za správný a dostatečný. Snad nejvýstižněji tak učinil žalovaný, když konstatoval, že porušením povinnosti stanovené v § 92 odst. 1 zákoníku práce byl porušen veřejný zájem na předcházení ohrožení života a zdraví zaměstnanců při práci. Jedná se o kogentní úpravu, neboť ke zkrácení nepřetržitého odpočinku v týdnu může dojít pouze z důvodů a způsobem výslovně vymezeným zákoníkem práce. Přiléhavě také odkázal na § 19 zákoníku práce, podle jehož odst. 1 je neplatný právní úkon, kterým se zaměstnanec předem vzdává svých práv. Shora žalobcem uváděné argumenty považuje Nejvyšší správní soud pro posouzení dané otázky za zcela irelevantní. Pokud by totiž měly platit, mohl by se zaměstnavatel zprostit svých povinností například na úseku bezpečnosti práce tím, že svým zaměstnancům k jejich žádosti (motivované třeba zvýšením pohodlí při práci) dovolí pracovat bez obecně závaznými právními předpisy stanovených ochranných pomůcek. Absurdita takového závěru je nabíledni. Stejně tak neobstojí argument, že při práci prodavačky potravin se v důsledku nezákonně zkrácené doby odpočinku vlastně nemůže nic stát. Žalobce tak zcela nevhodně zlehčil význam nepřetržitého odpočinku pro zdraví zaměstnance (a to i z dlouhodobého pohledu) a hygienu práce jako takovou. Bez významu je také jeho poznámka o délce odpočinku zaměstnanců před a po zákonem vymezené době. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že v daném případě má materiální stránku předmětného správního deliktu za prokázanou.

Dále se zabýval námitkami směřujícím do oblasti zákonnosti a přiměřenosti druhu a výše žalobci uloženého trestu. Za správní delikt dle § 28 odst. 1 písm. l) zákona o inspekci práce lze v souladu s § 28 odst. 2 písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Pokud jde o výši uložené pokuty, pak dle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce správní orgán při jejím určení přihlédne k poměrům právnické osoby, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Také touto otázkou se správní orgány, stejně jako krajský soud zabývaly pečlivě. Nejvyšší správní soud odkazuje jak na rozhodnutí inspektorátu (str. 7 až 9), tak na rozhodnutí žalovaného (str. 5) i na napadený rozsudek krajského soudu (str. 3). Na závěry zde obsažené Nejvyšší správní plně odkazuje, protože by pouze jinými slovy říkal totéž. Z uvedených pasáží je totiž zřejmé, že v žalobcově případě byla při stanovení výše trestu zohledněna všechna shora citovaná zákonná kritéria pro určení výše pokuty.

Pokud žalobce v kasační stížnosti namítal, že mu byla uložena pokuta ve výši nepřiměřené způsobu spáchání deliktu, jeho následkům a okolnostem, činil tak ostatně v rovině značně obecné. Kromě tvrzení, že jednal v zájmu svých zaměstnanců (k čemuž se

Nejvyšší správní soud vyjádří podrobněji níže), uvedl v podstatě pouze následující konkrétní námitky.

Za prvé tvrdil, že zákonodárcem použitý obrat „lze uložit pokutu až do výše“ umožňuje správnímu orgánu od uložení pokuty upustit. Není tomu tak. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právním názorem vysloveným krajským soudem, že uvedený výraz znamená jednak kompetenci správního orgánu k určitému jednání a při naplnění zákonných předpokladů daného chování současně také povinnost správního orgánu, že tak učinit musí. Výraz „lze“ se tedy vztahuje nikoli k možnosti uložit či neuložit pokutu za spáchaný správní delikt, ale toliko k možnosti uložit pokutu do určité výše.

Za druhé se žalobce dovolával toho, že v jeho věci měl být za pomoci analogie aplikován zákon o přestupcích, který umožňuje uložit jako trest napomenutí a umožňuje rovněž od potrestání upustit. Ani tento žalobcův názor není správný. Jak správně konstatoval krajský soud, analogii práva nebo zákona lze v oblasti správního trestání použít jen v omezeném rozsahu a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší. Zákon o inspekci práce obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku ochrany pracovních vtahů a pracovních podmínek a na této skutečnosti nemůže nic změnit žalobcova námitka, že na rozdíl od zákona o přestupcích neumožňuje uložení jiné sankce za spáchání správního deliktu, než uložení pokuty. Aplikace ustanovení §§ 11 až 13 zákona o přestupcích v řízení o správním deliktu dle zákona o inspekci práce tak nepřichází v úvahu.

Nejvyšší správní soud připomíná, že hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. V souladu s názorem krajského soudu shledal, že správní orgány v projednávané věci v rámci úvah o výši pokuty přihlédly rovněž k polehčujícím okolnostem. Při správním uvážení tak byly zohledněny mimo jiné i žalobcem shora namítané okolnosti, tedy že jednal na přání svých zaměstnanců, že nedošlo k žádné škodě a že bezodkladně vadný stav napravil. Dle Nejvyššího správního soudu tak správní orgány při stanovení výše trestu meze správního uvážení nepřekročily.

Žalobce se žalobou domáhal v prvé řadě zrušení napadených rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Formou eventuálního petitu současně navrhl, aby pro případ, že soud neshledá nezákonnost těchto rozhodnutí, od uložení pokuty upustil. Krajský soud se tímto návrhem rovněž zabýval a dospěl, byť k poněkud stručně odůvodněnému, závěru, že žalobní námitky, kterými žalobce odůvodňoval takový postup, vyhodnotil jako nedůvodné. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že krajský soud shora citovanému návrhu žalobce na upuštění od potrestání nemohl vyhovět zejména z jiného, v dané věci primárního, právního důvodu. Soud totiž může od uložení trestu upustit pouze v mezích zákonem dovolených (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Takže pokud zákon, podle něhož správní řízení o uložení sankce probíhalo, neumožňuje od uložení potrestání upustit, nemůže tak v rámci svého moderačního práva učinit ani soud (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č.j. 6 As 48/2007-58; dostupný na www.nssoud.cz). A protože zákon o inspekci práce institut upuštění od potrestání nezná, nemohl být žalobce se svým návrhem na moderaci obsaženým v žalobě úspěšný.

Nejvyšší správní soud tak neshledal žádnou z kasačních námitek důvodnou, a proto mu nezbylo, než aby kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce coby stěžovatel nedosáhl v řízení procesního úspěchu, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 120, § 60 odst. 1 s. ř. s.). Pokud jde o žalovaného, pak ten úspěch ve věci měl, ale ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně 1. února 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu