

Správní uvážení o výši pokuty uložené zaměstnavateli

Publikováno: 26.3.2015

Typ: rozhodnutí soudů

Zdroj: Bezpečnost a hygiena práce 2015/2

JUDr. Petr Bukovjan

Právní věta

Stanovení výše pokuty za správní delikt je výsledkem správního uvážení, které je soudem přezkoumatelné. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští, ale 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.

V dané věci správní orgán uvedená kritéria nikterak specificky nehodnotil, neboť svůj závěr o výši pokuty postavil na jednotné úvaze o vysoké společenské nebezpečnosti jednání zaměstnavatele, a tuto úvahu umocnil jen zjištěním, že šlo o nedostatky u více zaměstnanců a o opakované jednání zaměstnavatele.

(z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.11.2014, sp. zn. 9 As 57/2014)

Předmět sporu

Správní uvážení o výši pokuty uložené orgánem inspekce práce zaměstnavateli za to, že u svých zaměstnanců opakovaně porušil povinnost týkající se nepřetržitého odpočinku v týdnu.

Právní úprava

§ 92 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – nepřetržitý odpočinek v týdnu.

§ 28 odst. 1 písm. k) a odst. 2 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů – správní delikt na úseku pracovní doby spočívající v nezajištění nepřetržitého odpočinku v týdnu a maximální výše pokuty s tím spojená.

§ 36 odst. 1 zákona o inspekci práce – k čemu musí být přihlédnuto při určení výše pokuty zaměstnavateli coby kontrolované osobě.

§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – zásada legitimního očekávání jako jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů.

Skutkový stav (popis případu)

V roce 2009 provedl oblastní inspektorát práce u zaměstnavatele kontrolu dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů, zaměřenou mj. na dodržování povinností v oblasti pracovní doby a doby odpočinku; touto kontrolou bylo zjištěno 6 dílčích nedostatků u 3 zaměstnanců ve 3 po sobě jdoucích obdobích a zaměstnavateli následně uložena pokuta za správní delikt ve výši 30 000 Kč.

V dalším roce provedl u zaměstnavatele kontrolní orgán šetření znovu a u 8 zaměstnanců v jednom týdnu shledal porušení stejné povinnosti; za opakovaný správní delikt uložil zaměstnavateli pokutu ve výši 500 000 Kč.

Tomuto rozhodnutí se zaměstnavatel bránil jak opravným prostředkem v rámci správního řízení, tak žalobou ke krajskému soudu v režimu správního soudnictví; protože neuspěl, obrátil se s kasační stížností na Nejvyšší správní soud.

Argumenty zaměstnavatele (stěžovatele)

Druhá sankce ve výši více než 16násobku sankce, která byla za obdobný delikt uložena orgánem inspekce práce po první kontrole, je zcela zjevně nepřiměřená; takový postup musí být vysvětlen v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu; rozhodnutí odvolacího orgánu 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 zaměstnavatele.

Kromě opakovanosti jednání správní orgán nezávažil další okolnosti správního deliktu, jakým je např. celkový počet zaměstnanců zaměstnavatele a počet dílčích zjištění porušení zákona; jednalo se o jednorázové pochybení v rámci sedmiměsíčního kontrolovaného období, zjištěné při tři dny trvající kontrole a při počtu asi 5 000 zaměstnanců; tyto skutečnosti snižují závažnost zjištěného protiprávního jednání.

Správní orgán v rámci správního uvážení o výši pokuty nevzal v úvahu všechna zákonná kritéria a stanovil poměrně citelnou sankci, kterou zaměstnavatel s ohledem k povaze deliktu a výši sankce uložené v minulosti nemohl očekávat.

Posouzení následku spáchání správního deliktu je třeba považovat za esenciální kritérium pro určení výše pokuty; toto kritérium žalovaný správní orgán zaměnil s posouzením závažnosti a protiprávnosti jednání zaměstnavatele tak, že argumentoval vysokou společenskou nebezpečností deliktu, spočívající v ohrožení zákonem chráněného zájmu – regenerace fyzických a psychických sil zaměstnanců.

V řízení nebylo přihlédnuto ani ke způsobu spáchání správního deliktu, k němuž došlo pouze u skupiny 8 zaměstnanců, přičemž k neposkytnutí nepřetržitého odpočinku v týdnu došlo v důsledku neúmyslného pochybení vedoucím zaměstnancem při plánování směn, kdy nebyly dostatečně vzaty v úvahu směny předcházejícího měsíce; při kontrole prováděné u 3 000 zaměstnanců jde o nízkou míru závažnosti jednání zaměstnavatele.

Ze strany správního orgánu byla porušena zásada legitimního očekávání coby požadavek na zachování určité míry kontinuity rozhodovací praxe.

Argumenty orgánu inspekce práce (a krajského soudu)

Zaměstnavatel při opětovném porušení stejné povinnosti nemohl legitimně očekávat uložení pokuty ve stejné výši jako v roce 2009, neboť uložení pokuty ve výši 30 000 Kč v předchozí době nenaplnilo preventivní funkci uložené sankce; při uložení pokuty ve výši jedné poloviny její horní hranice měl správní orgán na vědomí jak výchovnou, tak i represivní funkci této sankce.

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; bylo rozhodné, že se výše uložené sankce pohybuje v mezích vymezených zákonem.

Z obchodního rejstříku, který zaznamenává údaj o kapitálu zaměstnavatele, nevyplývá, že by výše uložené sankce ve výši 500 000 Kč znamenala ohrožení či dokonce likvidaci jeho činnosti; při úvahách o výši sankce nebylo možné pominout, že došlo k opětovnému spáchání stejného deliktu, za který již byla v minulosti zaměstnavateli uložena pokuta; odůvodnění výše pokuty v rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za nedostatečné.

Správní orgán ve svém rozhodnutí zdůraznil význam právní úpravy obsažené v ustanovení § 92 odst. 1 zákoníku práce, totiž že jeho smyslem je zaručit, aby zaměstnavatel zajistil dostatečný čas pro regeneraci fyzických i psychických sil svých zaměstnanců; tuto povinnost má zaměstnavatel ke všem svým zaměstnancům a žalobní námitka, týkající se značného počtu zaměstnanců zaměstnavatele ve vztahu k četnosti zjištěných porušení, je zcela irelevantní; podstatné bylo, že se jednalo o porušení opakované a že závadám zjištěným předchozí kontrolou zaměstnavatel nezabránil.

Z odůvodnění rozhodnutí soudu

Zásada legitimního očekávání zakotvená v ustanovení § 2 odst. 4 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 neznamena nárok na stejné či obdobné zacházení s účastníkem jako v jeho kdykoliv jiných, předcházejících případech, bez přihlédnutí ke skutkovým okolnostem; v souzené věci je z podnětu namítané zásady legitimního očekávání předmětem úvah, zda správní orgán mohl zaměstnavateli za obdobné protiprávní jednání uložit sankci šestnáctinásobně vyšší, než mu byla uložena za stejné či obdobné protiprávní jednání v minulosti; první protiprávní jednání zaměstnavatele, 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; zaměstnavatel se v daném případě opakovaného porušení svých povinností stěžít může dovolávat předvídatelnosti stejné či obdobné míry jeho sankčního postihu, neboť si musí být vědom, že se

poměrně v krátkém čase dopustil opakovaně porušení zákona, za které již byl postižen.

Kasační stížnost je ale důvodná v námitce nesprávného posouzení právní otázky aplikace zákonných kritérií pro uložení výše pokuty dle ustanovení § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce a v důsledku tohoto pochybení následně i v nedostatečném přezkumu úvah správního orgánu o přiměřenosti výše pokuty.

Podle uvedeného ustanovení 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; z dikce ustanovení § 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.

Správní orgán se v rámci kritéria závažnosti správního deliktu vyjádřil pouze k typové závažnosti správního deliktu, avšak náležitě se nezabýval jednotlivými dílčími kritérii individuální závažnosti deliktu – 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 zaměstnavatelem na základě původní kontroly a nevážil poměr jednotlivých případů porušení zákona ve vztahu k dodržování rozvržení pracovní doby u ostatních zaměstnanců.

Zaměstnavatel a potažmo ani krajský soud v přezkumném řízení se nedozvěděli, jakou míru závažnosti (škodlivosti) přisoudily správní orgány tomu, že u 8 zaměstnanců z celkového kontrolovaného počtu, 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 zaměstnavatele a jaké v jeho neprospěch.

Správní orgány se s individuálními zákonnými kritérii pro posouzení výše pokuty náležitě nevyrovnaly a uvedenými vadami řízení se následně nezabýval ani krajský soud; ten nepřípustně zaměnil smysl zákonné ochrany zaměstnanců garantované vymezením znaků skutkové podstaty správního deliktu 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.

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; pokud se krajský soud s takovým rozhodnutím správního orgánu ztotožní, dopouští se nesprávného posouzení právní otázky; rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu se proto ruší.

ASPI Wolters Kluwer

© 2015 Wolters Kluwer, a. s. U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3, tel.: 246 040 400, fax: 246 040 401

e-mail: obchod@wolterskluwer.cz , web: www.wolterskluwer.cz

Prohlášení o ochraně osobních údajů | Všeobecné obchodní podmínky