ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally 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 27. 12. 2012, č. j. 38 Ad 16/2011 - 77,

**takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 12. 2012, č. j. 38 Ad 16/2011 - 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2010, čj. 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, čj. 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. 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 podává stížnost na jejího nadřízeného, vedoucího odboru dopravy Městského úřadu Rakovník, pana F. F. Ve stížnosti 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, přičemž se může k tomuto dostavit, neboť má povoleny „vycházky" každý den od 10:00 do 16:00 hodin a její zdravorní 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, jedná se 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 pociťovala 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. 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 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.

[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 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. 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 nepříslušným 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 uvádí, že paní T. podala žalobu u Okresního soudu v Rakovníce, 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 žalobkyně oblastnímu inspektorátu práce ze služebního telefonu, zjištěné v rámci kontroly.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 12. 2012 (dále jen „napadený rozsudek“) 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 vinen 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 dále 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 dále konstatoval, že *„se rovněž neztotožňuje s námitkou žalobce, týkající se prolomení místní příslušnosti OIP“*.

[5] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost. Svou kasační stížnost odůvodnil žalobce (dále též stěžovatel) důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též s. ř. s). Stěžovatel 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. 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 stěžovatele nedošlo. Z těchto důvodů namítal stěžovatel nedostatek místní příslušnosti oblastního inspektorátu práce k provedení kontroly a vedení správního řízení se stěžovatelem na základě podnětu ze dne 9. 2. 2010. Stěžovatel dále zopakoval svou argumentaci uplatněnou v žalobě, že v projednání stížnosti zaměstnankyně mu bránily objektivní okolnosti, které byly mimo dispozici stěžovatele, a to pracovní neschopnost zaměstnankyně, neznalost jejího skutečného zdravotního stavu,

respektive agresivní chování paní T. vůči kolegům na pracovišti. To mělo podle názoru stěžovatele být dosvědčeno svědeckými výpověďmi založenými ve spisu Okresního soudu v Rakovníce 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. Stěžovatel 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 stěžovatele, kdy v přenesené působnosti vykonává veřejnou správu a neodlišil jej od (horizontálního vztahu) stěžovatele jakožto zaměstnavatele s jeho zaměstnanci. Konečně se krajský soud nijak nezabýval ani námitkami stěžovatele 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. Dále stěžovatel podotýká, že se krajský soud v odůvodnění zabýval otázkou nesprávného platového zařazení J. T., které nebylo ani předmětem správního řízení ani nebylo nijak namítáno v žalobě. Stěžovatel vyjádřil svůj údiv nad tím, že krajský soud věnoval převážnou část (téměř 30 stran z celkových 32 stran napadeného rozsudku) obsáhlé rekapitulaci správního a soudního řízení a obsahu podání účastníků, zatímco samotné vypořádání žalobních námitek stěžovatele se dostalo velmi omezeného prostoru bez bližších hodnotících úvah soudu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud nepochybil, kdy 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 však to není na újmu celkové srozumitelnosti a přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. K námitce porušení ustálené správní praxe ohledně výše pokuty žalovaný uvedl, 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 přezkoumal napadené usnesení 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.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud se nezabýval v odůvodnění napadeného rozsudku některými námitkami stěžovatele uplatněnými v žalobě. V této souvislosti Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

[10] Podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům představujícím součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučujícím libovůli při rozhodování. Tato povinnost je pro správní soudnictví upravena v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými

zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky toho, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34/1996 Sb. ÚS, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85/1997 Sb. ÚS, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02). Nejvyšší správní soud dodává, že podle judikatury Ústavního soudu nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu spočívající v nevypořádání některé uplatněné námitky nemůže být zhojena ani v řízení o kasační stížnosti tak, že by Nejvyšší správní soud opomenutou námitku sám posoudil a dospěl k závěru, že je nedůvodná (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 1534/08 ze dne 17. 12. 2008).

[11] Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč jednotlivé žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

[12] Ve světle výše uvedené judikatury shledává Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu nedostatečným. Důvodem pro tento závěr není samotná struktura napadeného rozsudku, v níž je nepřiměřeně velké místo věnováno rekapitulaci správního a soudního řízení (cca do strany 29 napadeného rozsudku, aniž by to bylo odůvodněno složitostí předchozího správního a soudního řízení) a naopak prostor věnovaný vypořádání jednotlivých žalobních námitek poměrně malý (cca dvě strany), přičemž dva odstavce této argumentační části jsou věnovány úvahám soudu nesouvisejícím s předmětem řízení (platové zařazení J. T. a dalších pracovnic městského úřadu a úvaha o oprávněnosti stanovení minimální sazby pokuty, která je v dané věci irelevantní, neboť spodní sazby pokuty není stanovena). To by nebylo na újmu srozumitelnosti a dostatečnosti odůvodnění, pokud by ovšem krajský soud alespoň stručným způsobem vyjádřil své vyhodnocení všech podstatných žalobních námitek.

[13] Jednou z podstatných námitek uplatněných stěžovatelem v žalobě, bylo zpochybnění příslušnosti Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj pro provedení kontroly u stěžovatele a k vedení navazujícího správního řízení respektive nezákonnost delegace. Tuto argumentaci pak stěžovatel dále rozvinul a konkretizoval v doplnění žaloby ze dne 18. 3. 2011. Ačkoli krajský soud tuto námitku uvedl v rekapitulaci žaloby, věcně se argumenty a námitkami stěžovatele nezabýval, pouze lakonicky konstatoval, že *„se rovněž neztotožňuje s námitkou žalobce, týkající se prolomení místní příslušnosti OIP“*. To ovšem nelze považovat za vypořádání žalobní námitky vzhledem k výše citované judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

[14] Krajský soud se dále vůbec nezabýval žalobní námitkou porušení ustálené správní praxe v souvislosti s výší pokuty uložené stěžovateli a neprovedl ani listinné důkazy

k tomuto předložené stěžovatelem aniž by neprovedení důkazů jakkoli odůvodnil. Ačkoli i tuto námitku uvedl krajský soud v rekapitulaci obsahu žaloby, v samotných důvodech rozhodnutí na ni vůbec nereagoval. Nejvyšší správní soud uvádí, že za vypořádání takovéto velmi konkrétní a o listinné důkazy opřené námitky nelze považovat obecné konstatování krajského soudu, že výše pokuty byla žalovaným dostatečně odůvodněna a úvaha žalovaného nevybočila ze zákonných mezí. 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.

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu z důvodu opomenutí dvou žalobních námitek je sama o sobě důvodem pro zrušení tohoto rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Tato skutečnost však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se vypořádal s kasačními námitkami směřujícími proti těm částem odůvodnění napadeného rozsudku, které nejsou zatíženy touto vadou.

[16] To se týká především okruhu námitek týkajících se otázky, zda projednání předmětné stížnosti na nerovné zacházení podané zaměstnankyní J. T. bránily stěžovateli objektivní okolnosti.

[17] Podle § 14 odst. 3 zákoníku práce ve znění účinném do 31. 12. 2011 platilo, že *zaměstnavatel je povinen projednat se zaměstnancem nebo na jeho žádost s odborovou organizací nebo radou zaměstnanců anebo zástupcem pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci stížnost zaměstnance na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Tím není dotčeno právo zaměstnance domáhat se svých práv u soudu.* (Obdobné ustanovení je nyní obsaženo v § 276 odst. 9 zákoníku práce.) Podle § 24 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce se deliktu dopustí právnická osoba jako zaměstnavatel, která *neprojedná se zaměstnancem nebo na jeho žádost se zástupci zaměstnanců jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu.* Podle odst. 2 téhož paragrafu může být za takový delikt uložena pokuta až do výše 400.000 Kč.

[18] V daném případě stěžovatel tvrdí, že v projednání stížnosti zaměstnankyně mu bránila pracovní neschopnost této zaměstnankyně, která trvala od 12. 2. 2009 do 25. 3. 2010. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem, že by pracovní neschopnost zaměstnance vždy představovala překážku projednání podané stížnosti, která by zaměstnavatele automaticky zbavovala povinnosti stížnost zaměstnance projednat. Nejvyšší správní soud souhlasí s úvahou žalovaného, že v takovém případě je nutné podle konkrétních okolností posoudit, zda (delší) pracovní neschopnost zaměstnance představuje překážku projednání. V posuzované věci požádala J. T. opakovaně o projednání stížnosti a to i přesto, že byla uznána dočasně práce neschopnou, a uvedla, že projednání stížnosti na pracovišti nebrání její léčebný režim, respektive byly jí ošetřujícím lékařem povoleny vycházky dle § 61 písm. g) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, a že jí byla účast na projednání stížnosti dokonce doporučena z důvodu předpokládaného pozitivního vlivu na zdravotní stav. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí se stěžovatelem v tom, že zaměstnavatel není oprávněn posuzovat zdravotní stav zaměstnance. Zaměstnavatel ani není oprávněn z důvodu skutečných či předstíraných obav o zdravotní stav dočasně práce neschopného zaměstnance, a proti jeho vůli, tohoto zaměstnance omezovat v jeho právech. Zaměstnavatel je nepochybně povinen omluvit nepřítomnost zaměstnance v práci po

dobu jeho dočasné pracovní neschopnosti (§ 191 zákoníku práce) a nevyžadovat od tohoto zaměstnance plnění pracovních povinností, tím však jeho povinnosti ve vztahu k práce neschopnému zaměstnanci v zásadě končí a je především na zaměstnanci samotném, aby po poradě s ošetřujícím lékařem a při respektování nařízeného režimu zvážil, zda je schopen účasti na projednání stížnosti. Je třeba zdůraznit, že účast zaměstnance při projednání jeho stížnosti je právem, nikoli povinností zaměstnance. Pokud tedy nařízený režim dočasně práce neschopného zaměstnance projednání stížnosti nebrání a zaměstnanec si projednání stížnosti přeje, pak je zaměstnavatel povinen stížnost projednat. Pokud by ovšem k projednání stížnosti zaměstnanec nebyl reálně schopen, případně ochoten, poskytnout potřebnou součinnost, pak by se nepochybně jednalo o objektivní překážku, která by zbavovala zaměstnavatele odpovědnosti za správní delikt dle § 24 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce. Vzhledem k tomu, že se stěžovatel o projednání stížnosti ani nepokusil, nemůže se chybějící součinnosti zaměstnankyně dovolávat.

[19] Pokud stěžovatel namítal, že projednání stížnosti bránila i opakovaná podání zaměstnankyně, v nichž původní stížnost rozšiřovala, případně uplatňovala různé další podněty, pak lze i zde konstatovat, že se v konkrétním případě nejednalo o okolnost, který by objektivně bránila v projednání stížnosti. Obsah stížnosti zaměstnankyně založené ve správním spise je relativně jasný, a případné další podněty této zaměstnankyně mohly být bez jakýchkoli komplikací pro zaměstnavatele projednány společně s původní stížností. Účelem takového projednání je právě vyjasnění předmětu stížnosti ohledně tvrzených porušení pracovněprávních předpisů zaměstnavatelem, konfrontace názorů obou stran a vyjádření stanoviska zaměstnavatele k těmto tvrzením zaměstnance, případně možnost nalezení smírného řešení sporu či nápravy ze strany zaměstnavatele. Projednání stížnosti nepresumuje oprávněnost této stížnosti a z povinnosti projednat stížnost nevyplývá povinnost stížnosti vyhovět. Nejvyšší správní soud na okraj uvádí, že zaměstnavatel by nemohl být sankcionován za porušení své povinnosti projednat stížnost zaměstnance, pokud by bylo prokázáno, že se jedná ze strany zaměstnance o zneužití práva, tedy pokud by zaměstnanec podával excesivní množství stížností, jejichž opakované projednávání by zaměstnavatele nadměrně zatěžovalo (např. každodenně). V posuzované věci však takový závěr učinit nelze, neboť se jednalo o jedinou stížnost (byť doplňovanou následnými podáními a podněty) a k jejímu projednání vůbec nedošlo.

[20] Nejvyšší správní soud nemohl stěžovateli přisvědčit ani, pokud jako okolnost bránící mu v projednání stížnosti uváděl údajné agresivní chování J. T. na pracovišti. Zde lze konstatovat, že z dokumentů obsažených v správním spisu lze zjistit, že na pracovišti existovalo ve vztahu k této zaměstnankyni určité napětí, což ostatně sama učinila předmětem své stížnosti adresované stěžovateli jakožto svému zaměstnavateli. Nejvyššímu správnímu soudu (ani krajskému soudu) nepřísluší hodnotit, zda toto napětí mělo příčinu v osobě a chování zaměstnankyně nebo v jí dovozované šikaně za strany vedoucího odboru. Proto krajský soud nepochybil, pokud neprovedl dokazování spisem Okresního soudu v Rakovníce, sp. zn. 9 C 132/2009, který se těmito otázkami meritorně zabývá, neboť posouzení této otázky nemůže být ve vztahu k předmětu řízení před správními soudy jakkoli relevantní. Předmětem posouzení je toliko to, zda stěžovatel jako zaměstnavatel porušil v daném případě § 14 odst. 3 zákoníku práce, když neprojednal stížnost zaměstnankyně. Z podání J. T. (ani z jiných okolností vyplývajících ze spisů) nelze ostatně učinit, závěr, že by podala stížnost ve stavu duševní poruchy, která by snad způsobovala její nepříčetnost [§ 19 písm. b) zákoníku práce], případně, že by byla zcela nezpůsobilá k právním úkonům, respektive že by stížnost nebyla míněna vážně. Stížnost je naopak relativně jasná a logická. Naopak i zde lze uvést, že řádné a včasné projednání stížnosti mohlo přispět k zmírnění výše uvedeného napětí na pracovišti a to i případě, že by příčinou tohoto napětí byl „psychoteror“ ze strany J. T.

[21] Odpovědnost stěžovatele za neprojednání stížnosti nevylučuje ani neochota odborové organizace účastnit se projednání. Jednak stěžovatel tuto neochotu dokládá dokumentem z 13. 5. 2010, tj. jeden a čtvrt roku po podání stížnosti. Především je ale třeba uvést, že projednání stížnosti nemohla bránit neochota odborové organizace zúčastnit se jednání. Ustanovení § 14 odst. 3 zákoníku uvádí dvě alternativy projednání stížnosti: buď s příslušným zaměstnancem, nebo se subjekty zaměstnance zastupujícími (odborovou organizací, radou zaměstnanců nebo zástupcem pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci). V daném případě se jednalo o první alternativu stížnosti, kdy zaměstnankyně požadovala projednání stížnosti s ní samotnou (byť zároveň navrhovala účast odborové organizace). Pro vyhovění požadavku zákona by proto postačovalo projednání stížnosti s J. T.

[22] Údajné nedostatky týkající se časového vymezení spáchaného deliktu v napadeném rozhodnutí nebyly předmětem žaloby, proto jde o nepřípustnou kasační námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl). Nejvyšší správní soud přitom obecně souhlasí s úvahou krajského soudu, který uvedl, že absence konkrétní lhůty pro projednání stížnosti v § 14 odst. 3 zákoníku práce nelze vykládat tak, že umožňuje zaměstnavateli neomezeně odkládat splnění této povinnosti. Ze smyslu a účelu tohoto ustanovení je naopak nutno dovodit, že zaměstnavatel je povinen stížnost projednat ve lhůtě co nejkratší, přičemž posouzení, zda povinnost byla zaměstnavatelem (včas) splněna, bude vždy záviset na okolnostech dané věci. V posuzovaném případě, kdy zaměstnavateli v projednání stížnosti žádná objektivní překážka nebránila (srov. výše), nebyla stížnost podaná v únoru 2009 projednána ještě ani v době konání kontroly u stěžovatele, tj. v květnu 2010. Za těchto okolností je zřejmé, že povinnost zaměstnavatele vyplývající z § 14 odst. 3 zákoníku práce splněna nebyla.

[23] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se tvrzené nezákonnosti úvahy žalovaného a krajského soudu o „přitěžující okolnosti“ spočívající v postavení stěžovatele (respektive městského úřadu jakožto jeho orgánu) jako subjektu veřejné správy rozhodujícího o právech a povinnostech jednotlivců, který by měl být příkladem ostatním zaměstnavatelům v plnění povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů. Na této úvaze neshledává Nejvyšší správní soud nic nezákonného, naopak jedná se o úvahu logickou a správnou. Tato úvaha je umožněna i zákonnými kritérii pro ukládání pokut (srov. poměry právnické osoby v § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce). Na tom nic nemění ani stěžovatelem namítaná skutečnost, že jeho městský úřad nerozhoduje o právech a povinnostech v pracovněprávních vztazích jako např. soud nebo inspektorát práce. Stěžovatel jakožto veřejnoprávní korporace je prostřednictvím svých orgánů vykonavatelem veřejné správy a to jak státní správy v přenesené působnosti, tak i samosprávy v samostatné působnosti. Jako orgán veřejné správy rozhodující autoritativně o právech a povinnostech jednotlivců je nepochybně povinen jít příkladem v dodržování všech právních předpisů včetně povinností vyplývajících z pracovního práva. I porušování těchto povinností ze strany stěžovatele je z hlediska veřejnosti více viditelné, a jeho společenská nebezpečnost proto může být posouzena jako typicky vyšší, než v případě porušení obdobných povinností ze strany zcela soukromého subjektu. Okolnost, že stěžovatel přímo v oblasti pracovněprávních vztahů veřejnou správu nevykonává, je z tohoto hlediska nerozhodná.

[24] Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k výše uvedenému napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud především přezkoumá napadené rozhodnutí z hlediska výše uvedených opomenutých žalobních námitek a své rozhodnutí ve věci řádně odůvodní.

[25] 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 16. května 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu