



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **město Sokolov**, se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, zastoupený JUDr. Václavem Krondlem, advokátem se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2018, č. j. 30 A 14/2017 – 80,

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 tohoto řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 12. 2016, č. j. 8032/1.30/16-3, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj (dále jen „*oblastní inspektorát práce*“) ze dne 11. 10. 2016, č. j. 13099/6.30/15-40. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za správní delikt dle § 26 odst. 6 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „*zákon o inspekci práce*“). Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že nezařadil své tři zaměstnankyně do odpovídající platové třídy podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho mezích na něm požadovaných nejnáročnějších prací v souladu s nařízením vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě (dále jen „*nařízení vlády č. 222/2010 Sb.*“). Žalobce tyto zaměstnankyně zařadil do 9. platové třídy pod označením 2.10.19 - *Referent sociálních věcí*. Tím nesplnil povinnost podle § 123 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, přičemž uvedeným zaměstnankyním neposkytoval

minimálně za období roku 2014 plat odpovídající zařazení dle nařízení vlády č. 222/2010 Sb., dílu 2.08 Sociální služby, oddílu 2.08.02 *Sociální pracovník*, minimálně v 10. platové třídě.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 27. 8. 2018, č. j. 30 A 14/2017 – 80, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž se rozhodovací důvody správních orgánů opírají o metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 26. 9. 2013 (dále jen „*metodický pokyn z roku 2013*“), jenž žalobci nebyl znám. Uvedl k tomu, že rozhodnutí nestojí výlučně na tomto metodickém pokynu. Krajský soud dodal, že správní orgány opřely své závěry o porušení povinností žalobce o konkrétní důkazy zahrnující obsah pracovních smluv jednotlivých zaměstnankyň žalobce, výpovědi svědků k otázce jejich zařazení na pracovní pozici, zaměřené na definování konkrétních činností, které zaměstnankyně vykonávaly. Podobně i dodatečná stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 21. 12. 2015 a 29. 1. 2016 (dále společně jen „*stanoviska MPSV*“) měla pouze doprovodný, „*sekundární*“ charakter. Krajský soud také uvedl, že Ministerstvo práce a sociálních věcí k této otázce zaujímal od roku 2013 jednotné stanovisko a postup správních orgánů v projednávané věci nebyl znakem libovůle.

[4] Krajský soud dále odmítl žalobní námitku, že pro uznání viny žalobce měly správní orgány postavit najisto, do jaké konkrétní platové třídy měly být zaměstnankyně správně zařazeny. Nedůvodnost této námítky plyne z předmětu správního řízení, jímž bylo posouzení naplnění znaků správního deliktu podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Těžištěm dokazování přitom bylo, zda žalobce jako zaměstnavatel poskytoval zaměstnankyním mzdu ve stanovené výši. Zjištění, že tomu tak nebylo, protože zaměstnankyně byly zařazeny do 9. platové třídy jako referentky sociálních věcí, plně postačovalo k doložení, že znaky správního deliktu byly naplněny.

[5] Krajský soud také shledal nedůvodnou žalobní námitku nepřiměřenosti uložené sankce, protože žalobce se nedopustil porušení zákona úmyslným jednáním. Uvedl k tomu, že postoj žalobce v průběhu správního řízení tomu nenasvědčoval. Žalobce vždy vyjadřoval přesvědčení o správnosti zařazení zaměstnankyň do 9. platové třídy a vědomě spoléhal na správnost tohoto úsudku.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Nejprve v ní rekapituluje obsah žaloby a uvádí, že správní soud se „*nevypořádal správně a řádně*“ s žalobními námitkami a některé nevypořádal vůbec. Na jiném místě pak konkrétně vytýká krajskému soudu, že se vůbec nevyjádřil k jeho námitce, že uložená sankce je zcela zjevně nepřiměřená okolnostem případu, zejména s ohledem na nejasnost výkladu právního předpisu.

pokračování

[8] Dále stěžovatel polemizuje s názorem krajského soudu, že otázka správného zařazení zaměstnankyň do určité platové třídy nebyla předmětem správního řízení. Podle něj jde o přímo související otázku: správnost zařazení zaměstnance (do určité platové třídy) vylučuje spáchání správního deliktu, zatímco nesprávnost tohoto zařazení při splnění dalších znaků správního deliktu může svědčit o jeho spáchání. Pokud si správní orgán, ani krajský soud jako předběžnou otázku nevyřešily správné zařazení zaměstnankyň do platové třídy, „*není dokazování o spáchání správního deliktu ucelené a umožňující rozhodnout bez pochybností*“.

[9] Stěžovatel dále poukazuje na to, že při rozhodování o správném zařazení do platové třídy „*je vycházeno z nezávazných pokynů orgánu, který příslušné právní předpisy připravoval a který se podílel na tom, že jejich obsah není jednoznačný*“. Závěr o nesprávném zařazení zaměstnankyň do platové třídy není podpořen žádným dokazováním či výkladem dotčených právních předpisů. Stanoviska MPSV byla většinou vytvořena později, právní situace byla v době spáchání deliktu nejasná, přesto však krajský soud vyšel ze zjištění správního orgánu, aniž by tuto otázku blíže řešil sám.

[10] Stěžovatel se věnuje také otázce zavinění a vytýká správním orgánům, že vyhodnotily jeho jednání jako úmyslné. Tento výklad je neudržitelný, protože stěžovatel nevěděl o existenci výkladu „*nejasného právního předpisu*“ ze strany MPSV (míněn zřejmě metodický pokyn z roku 2013 – pozn. soudu).

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti obecně uvedl, že se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Nespecifikoval však, které námitky soud podle jeho názoru opomněl. Konkrétně pak uvedl pouze to, že se krajský soud nevyjádřil k jeho námitce, že uložená sankce je zcela zjevně nepřiměřená okolnostem případu.

[15] Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčuje. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jak krajský soud hodnotil žalobní námitky stěžovatele. Lze připustit, že jejich vypořádání je stručné, nicméně názor krajského soudu na stěžejní otázky je z napadeného rozsudku patrný. Co se týče žalobní námitky ohledně nepřiměřenosti sankce uložené stěžovateli, k té se krajský soud vyjádřil na straně 8 napadeného rozsudku.

[16] Ohledně vlastního právního posouzení věci stěžovatel vytýká krajskému soudu, že aproboval rozhodnutí správních orgánů, ačkoli z nich neplyne, do jaké konkrétní platové třídy měl stěžovatel dotčené zaměstnankyně správně zařadit.

[17] Podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce *právníká osoba se dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci mzdu nebo plat, alespoň ve výši minimální mzdy, popřípadě nejnižší úrovně zaručené mzdy nebo plat ve stanovené výši.* Podle § 123 odst. 2 zákoníku práce *zaměstnavatel zařadí zaměstnance do platové třídy podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho mezích na něm požadovaných nejnáročnějších prací.*

[18] Ve výrokové části rozhodnutí oblastního inspektorátu práce se pak uvádí (viz též odstavec [1] výše), že stěžovatel porušil shora citované ustanovení zákoníku práce tím, že zaměstnankyním neposkytoval plat odpovídající nařízení vlády č. 222/2010 Sb., „*dle Dílu 2.08 Sociální služby, oddílu 2.08.02 Sociální pracovník, **minimálně v 10. platové třídě***“ (zvýrazněné bylo přidáno). Z uvedeného je zřejmé, že oblastní inspektorát práce sice nestanovil konkrétní platovou třídu, kam měly být zaměstnankyně správně zařazeny, nicméně stanovil, že měly být správně zařazeny **přínejmenším v 10. (tedy vyšší) platové třídě**. Kasační námitka je tedy v jistém ohledu zavádějící, neboť zamlčuje, že oblastní inspektorát práce se k otázce správného zařazení vyjádřil ve výroku svého rozhodnutí a stanovil minimální zařazení konkrétních zaměstnankyň do určité (10.) platové třídy.

[19] Stěžovatel má obecně pravdu, že otázka správného zařazení do platové třídy přímo souvisí s určením jeho odpovědnosti za správní delikt. Pochopitelně, pokud by zařadil zaměstnankyně do správné platové třídy, za delikt by odpovědný nebyl. To však nutně neznamená pravdivost opačného úsudku, že pokud byla dovozena odpovědnost stěžovatele za delikt, správní orgány k tomu nutně musely zjistit zařazení do konkrétní „správné“ platové třídy.

[20] V tomto ohledu je třeba přisvědčit krajskému soudu, že klíčový je zde předmět správního řízení. Tím byla právě jen otázka odpovědnosti stěžovatele za určitý správní delikt, nikoli (například) autoritativní určení, do jaké konkrétní platové třídy mají být zaměstnankyně zařazeny. Pro vymezení skutku ve výroku rozhodnutí oblastního inspektorátu práce pak postačovalo, že stanoví, do jaké platové třídy měly být zaměstnankyně **přínejmenším** zařazeny. K tomu lze též odkázat na § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení* – zde tedy otázky, jakým jednáním stěžovatel naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle § 26 odst. 6 písm. c) zákona o inspekci práce. Tomuto požadavku oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí beze zbytku dostál.

[21] Stěžovatel se tedy mýlí v tom, že bez konkrétního určení platové třídy není možné dovodit jeho delikt ní odpovědnost. Naopak pro bezrozporné vymezení skutku postačuje, že oblastní inspektorát práce vymezil prostřednictvím odkazu na příslušné položky nařízení vlády č. 222/2010 Sb., do jaké kategorie měly být zaměstnankyně zařazeny (sociální pracovník), a jaké „minimální“ platové třídě odpovídal obsah jejich práce. Ostatně oblastní inspektorát práce by v konečném důsledku postupoval neracionálně a neehospodárně, pokud by zjišťoval skutkový stav v takovém rozsahu, aby mohl přesně určit

pokračování

konkrétní zařazení každé zaměstnankyně do konkrétní platové třídy, ačkoli to nebylo nutné pro zjištění odpovědnosti stěžovatele. Rozsah zjišťovaného skutkového stavu by pak – jak naznačeno výše – překročil rozsah *nezbytný pro soulad úkonu správního orgánu* (zde rozhodnutí oblastního inspektorátu práce) s požadavky zákona (§ 3 správního řádu).

[22] Otázku správního zařazení zaměstnankyň do platové třídy nemohl „vyřešit“ ani krajský soud v souvislosti s „*dokazováním o spáchání správního deliktu*“, jak požaduje stěžovatel v kasační stížnosti. Jeho úlohou je pouze přezkum zákonnosti rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, nikoli skutkové nalézání (srovnej § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.).

[23] Další kasační námitka poukazuje na to, že při rozhodování o správném zařazení do platové třídy „*je vycházeno z nezávazných pokynů orgánu, který příslušné právní předpisy připravoval a který se podílel na tom, že jejich obsah není jednoznačný*“ a krajský soud vyšel ze zjištění správního orgánu, aniž by tuto otázku blíže řešil sám.

[24] Předně je třeba uvést, že tato námitka je formulována velice obecně, stěžovatel neuvedl, jaké „*nezávazné pokyny*“ má na mysli, neidentifikoval ani „*orgán, který příslušné právní předpisy připravoval*“. Vyjadřuje se v trpném rodě, aniž by konkrétně označil, proti kterému rozhodnutí či jeho části jeho námitky míří. V této souvislosti jedinou projednatelnou námitkou je tvrzení stěžovatele, že závěr krajského soudu o nesprávnosti zařazení zaměstnankyň do 9. platové třídy nebyl „*podpořen*“ dokazováním či výkladem dotčených právních předpisů.

[25] Co se týče otázky výkladu právních předpisů, krajský soud na straně 5 napadeného rozsudku cituje relevantní právní úpravu, na straně 6 detailně popisuje průběh správního řízení (včetně dokazování provedeného oblastním inspektorátem práce) a následně na stranách 7 a 8 napadeného rozsudku krajský soud aplikoval citované předpisy na zjištěný skutkový stav. Krajský soud také vyložil svůj názor na povahu metodického pokynu z roku 2013 i na význam stanovisek MPSV a dalších podkladů, které oblastní inspektorát práce shromáždil.

[26] Nejvyšší správní soud k dokazování v řízení před krajským soudem uvádí, že ze správního spisu a textu žaloby ověřil, že stěžovatel navrhoval k provedení důkazu pouze „*dotazem na žalobce (zřejmě však míněn žalovaný – pozn. soudu) ohledně výše udělovaných pokut za správní delikty v daném odvětví*“ (bod VIII. žaloby), jinak odkazoval jen na správní rozhodnutí a správní spis. Ze zvukového záznamu jednání krajského soudu ze dne 27. 6. 2018 vyplývá, že předseda senátu shrnul podstatný obsah správního spisu a konstatoval nespornost skutkového stavu, jak byl zjištěn správními orgány, s tím, že spor se vede pouze o právní posouzení jednání stěžovatele. Na jednání přítomný zástupce stěžovatele ve svém vyjádření k výzvě soudu s uvedeným vyjádřil výslovný souhlas a žádné důkazní návrhy nepřednesl.

[27] Ostatně Nejvyšší správní soud k této otázce připomíná, že těžiště zjišťování skutkového stavu je vždy ve správním řízení, nikoli v řízení před správními soudy (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná

na www.nssoud.cz). Žalobce samozřejmě má právo i v řízení před krajským soudem činit důkazní návrhy. Z výše uvedené rekapitulace jednání před krajským soudem dne 27. 6. 2018 je však patrné, že stěžovatel (respektive jeho zástupce přítomný na jednání) toto právo neuplatnil a skutkový stav zjištěný správními orgány výslovně aproboval. Ohledně dokazování tedy nelze krajskému soudu ničeho vytknout.

[28] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu na straně 7 napadeného rozsudku (poslední odstavec). Zde krajský soud zdůraznil, že závěry správních orgánů jsou opřeny o celou řadu důkazů, zejména svědecké výpovědi dotčených zaměstnankyň a obsah jejich pracovních smluv. Současně krajský soud přesvědčivě vyvrátil tvrzení stěžovatele, že by stanoviska MPSV byla jediným či hlavním podkladem pro rozhodnutí.

[29] Poslední kasační námitka se týká otázky zavinění. Stěžovatel vytýká správním orgánům, že vyhodnotily jeho jednání jako úmyslné. V této kasační námitce však stěžovatel nijak nepolemizuje s odůvodněním napadeného rozsudku. Taková námitka je tedy neprojednatelná, Nejvyšší správní soud se jí proto nemohl věcně zabývat.

[30] Nad rámec nutného lze uvést, že oblastní inspektorát práce ve svém rozhodnutí (na straně 13) v reakci na námitky stěžovatele pouze uvedl, že nerespektování metodického pokynu z roku 2013 si musel být stěžovatel vědom a nelze jej hodnotit jako nedbalostní jednání. Proti tomu brojil stěžovatel v žalobě s tím, že tento závěr měl vliv i na výši uložené pokuty. Krajský soud pak v napadeném rozsudku uvedl, že postoj stěžovatele v průběhu (správního) řízení nedokládal, že nesprávné zařazení zaměstnankyň do platové třídy bylo výsledkem nedbalostního jednání a že správní orgány nepochybily, jestliže posuzovaly, zda ke spáchání správního deliktu došlo nedbalostním jednáním žalobce, „*byť ve formě vědomé či nevědomé*“. Tyto úvahy krajského soudu je nutné korigovat z důvodů uvedených níže.

[31] Předně, odpovědnost za posuzovaný správní delikt dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce je postavena na **objektivním principu**; pro dovození odpovědnosti pachatele tedy není nutné zjišťovat jeho zavinění.

[32] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 6 Ads 129/2010 - 55, platí, že „[p]okud jde o subjektivní stránku deliktů, zákon o inspekci práce koncipuje odpovědnost za spáchané správní delikty právníckou osobou jako odpovědnost objektivní. Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt neklade správním orgánům povinnost zkoumat zavinění odpovědné právnícké osoby, tedy zkoumat a prokazovat naplnění psychického vztahu pachatele ke svému jednání. Porušením či nesplněním povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě je porušen zájem společnosti, pak je naplněna objektivní stránka správního deliktu a k vytvoření odpovědnosti za takový správní delikt postačí prokázání těchto porušení. Objektivní odpovědnost za správní delikty dle zákona o inspekci práce zabraňuje tomu, aby se zaměstnavatel zbavoval či na zaměstnance přenášel povinnosti mu uložené právními normami.“

[33] Oblastní inspektorát práce v příslušné pasáži svého rozhodnutí totiž **nekonstatoval formu zavinění stěžovatele ve vztahu ke správnímu deliktu**. Pouze v reakci na jeho

pokračování

námítku ve správním řízení dovozoval jeho vědomost o existenci a obsahu metodického pokynu z roku 2013. Ještě významnější však je, že tyto úvahy nesloužily jako podklad pro určení výše pokuty – příslušné důvody výměry sankce jsou totiž uvedeny až v následujícím odstavci rozhodnutí (viz zejména strana 14 rozhodnutí oblastního inspektorátu práce). Tyto důvody se netýkají vědomosti stěžovatele o daném metodickém pokynu. Podobně i žalovaný ve svém rozhodnutí (na straně 8) odůvodnil výši uložené sankce relevantními okolnostmi, nikoli úmyslem stěžovatele či jeho vědomostí o existenci metodického pokynu z roku 2013.

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud rozvíjel úvahy o subjektivní stránce spáchání správního deliktu, aniž by vzal na zřetel jeho objektivní povahu a to, že žalobní námitka není důvodná, neboť stručná úvaha oblastního inspektorátu práce o možné vědomosti stěžovatele se vůbec netýkala okolností rozhodných pro určení výše uložené sankce. Nejvyšší správní soud však k této otázce uzavírá, že vytčená vada neměla vliv na zákonitost napadeného rozsudku a nepředstavuje ani vadu, jíž by se soud musel zabývat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[35] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek není zatížen tvrzenými vadami, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[36] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly náklady, které by překročily rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 12. května 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu