

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **GASLINES, s. r. o.,** se sídlem Horní 1679, Žďár nad Sázavou, zastoupeného Mgr. et Bc. Lubošem Klimentem, advokátem, se sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce,** se sídlem Horní náměstí 103/2, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2009, č. j. 910/1.30/09/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 7. 2010, č. j. 22 Ca 209/2009 - 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Napadeným rozhodnutím potvrdil žalovaný rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč a povinnost zaplatit náklady řízení ve výši 1000 Kč za správní delikt na úseku odměňování zaměstnanců podle § 26 odst. 1 písm. b) a písm. c) ve spojení s odst. 2 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Žalobce podle napadeného rozhodnutí správní delikt spáchal tím, že jednomu zaměstnanci v rozporu s § 112 odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, neposkytl doplatek mzdy v takové výši, aby součet mzdy a doplatku byl alespoň ve výši minimální mzdy, a tím, že dvěma zaměstnancům nevyplatil mzdu ve stanoveném termínu (u jednoho zaměstnance byla v minulosti část mzdy vyplacena opožděně, u obou zaměstnanců nebyla mzda za jiný měsíc vyplacena ke dni kontroly vůbec).

V odvolání proti rozhodnutí I. stupně žalobce napadal, že porušení zákona správní orgán zkoumal ryze po formální stránce. Podle žalobce z jeho strany nedošlo k záměrnému krácení mzdových nároků jeho zaměstnanců, které by vedlo k jejich hmotné nouzi. Zaměstnanci totiž nevyužili žádného z institutů k ochraně svých práv (okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance z důvodu prodlení s úhradou mzdy, civilní žaloba o zaplacení mzdy) a mzda jim později byla doplacena v plné výši, tudíž nedošlo k ohrožení jejich práv. Platební neschopnost žalobce vůči jeho zaměstnancům je způsobena častým prodlením smluvních partnerů žalobce, podnikatele v oboru stavebnictví, s plněním splatných závazků. Na tomto stavu tak žalobce nenesl vinu.

Žalovaný odvolání žalobce shora označeným rozhodnutím zamítl. Pokud jde o argument, že krácení mzdových nároků zaměstnanců nebylo záměrné a nevedlo k jejich hmotné nouzi, žalovaný uvedl, že v řízení o dotčeném správním deliktu se posuzuje objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za výsledek, a zavinění se nezkoumá. Žalovaný na odvolací námitku žalobce, že zaměstnanci nevyužili žádného z institutů k ochraně svých práv, uvedl, že podle jeho zjištění naopak oba zaměstnanci už pracovní poměr zrušili z důvodu prodlení s úhradou mzdy. Žalobce navíc podle žalovaného při kontrole nepředložil žádný relevantní důkaz, proč by mzdu uvedeným zaměstnancům nemusel v termínu vyplatit. Skutečnost, že žalobci smluvní partneři neuhradili včas smluvní závazky, podle žalovaného není pro posouzení věci relevantní, neboť žalobce nesmí podle § 13 odst. 2 písm. a) zákoníku práce riziko svého podnikání přenášet na své zaměstnance. Žalovaný se zabýval také výší sankce a shledal, že správní orgán I. stupně přihlédl při určení výše pokuty k počtu zaměstnanců zaměstnavatele, k závažnosti deliktu, způsobu jeho spáchání a ke společenské nebezpečnosti deliktu, kterou posoudil jako vysokou. Vzhledem k tomu, že se jedná o nejpřísněji postižitelné jednání (částkou až 2 000 000 Kč), a uložená pokuta byla u spodní hranice sankčního rozpětí, považoval ji žalovaný za přiměřenou.

V žalobě proti rozhodnutí o odvolání žalobce zopakoval námitku, že žalovaný pojímá odpovědnost za správní delikty ryze formálně. Žalobce znovu uvedl, že krácení mzdových nároků zaměstnanců nebylo z jeho strany záměrné a nevedlo k hmotné nouzi zaměstnanců. Mzdové nároky zaměstnanců byly v mezidobí vypořádány, tudíž jednání žalobce nenaplňovalo potřebný stupeň společenské nebezpečnosti, což je základním předpokladem odpovědnosti za správní delikt.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 15. 7. 2010 žalobu zamítl. Krajský soud se sice neztotožnil s některými úvahami žalovaného a tyto vypořádal samostatně, potvrdil však závěry napadeného rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že při posuzování správních deliktů je nutné zkoumat nejen naplnění znaků skutkové podstaty, ale také to, zda jednání vykazuje materiální stránku, tedy stupeň společenské nebezpečnosti. Podle krajského soudu by se zdánlivě mohlo podávat, že se správní orgány v případě žalobce zabývaly jen naplněním znaků skutkové podstaty správního deliktu (formálními znaky), a nikoli tím, zda jednání vykazuje společenskou nebezpečnost (materiálním znakem). Nicméně, i když nejsou rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného precizní, neboť úvaha o společenské nebezpečnosti je obsažena v části týkající se pokuty, je z jejich úvah zřejmé, že shledaly takovou intenzitu společenské nebezpečnosti vytýkaného jednání, která odůvodňuje uložení pokuty ve výši spodních 2 % zákonem stanoveného rozmezí pro výši

sankce. Také krajský soud se ztotožnil s tím, že vytýkané jednání naplňuje dostatečný stupeň společenské nebezpečnosti, neboť nelze odhlédnout od skutečnosti, že ani zdánlivě nízká výše nedoplatků nepředstavuje pro postižené zaměstnance zanedbatelnou část jejich mzdy, neboť jsou odměňováni na hranici minimálních mzdových tarifů. Za bagatelní nelze podle krajského soudu vůbec považovat nevyplacení mzdy se zpožděním přesahujícím 1,5 měsíce. Krajský soud zdůraznil alimentační povahu mzdy, která představuje zdroj výživy pro zaměstnance i jeho rodinu; prodlení s výplatou mzdy v délce přesahující 1,5 měsíce tak nemůže být vykládáno jako nezpůsobilé přivodit hmotnou nouzi zaměstnanců. Chování delikventa následující po zjištění deliktu kontrolními orgány považoval krajský soud ve shodě s žalovaným za nerozhodné.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce („stěžovatel“) kasační stížnost, v níž znovu zopakoval námitky uvedené v odvolání a později v žalobě, přičemž se domnívá, že napadené rozhodnutí vychází z nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

Žalovaný odkázal na svá předchozí vyjádření a zdůraznil, že při stanovení výše pokuty byly zohledněny všechny skutečnosti, které byly žalovanému známy. K otázce objektivní odpovědnosti žalovaný odkazuje na rozsudek ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 49/2004 - 74, v němž Nejvyšší správní soud potvrdil, že odpovědnost právnických osob za správní delikty je odpovědností objektivní, t. j. bez ohledu na zavinění. Podle žalovaného finanční situace stěžovatele, jeho druhotná platební neschopnost a chování obchodních partnerů nemůže mít vliv na plnění zákonných povinností vůči zaměstnancům, kteří mají také své osobní zájmy a povinnosti navázané na předpokládaný měsíční příjem za vykonanou práci. Podle žalovaného byl stupeň společenské nebezpečnosti prokázán a k okolnostem a následkům spáchání deliktu bylo přihlédnuto při stanovení výše sankce.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a není dán ani jiný důvod nepřípustnosti podle § 104 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost, vázán jejím rozsahem a důvody v ní uplatněnými podle § 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s., a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v rozhodném znění, se *„právnická osoba ... dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že ... b) neposkytne zaměstnanci mzdu nebo plat, alespoň ve výši minimální mzdy, popřípadě minimálního mzdového tarifu nebo plat ve stanovené výši“*. Podle § 26 odst. 1 písm. c) téhož zákona se právnická osoba dopustí správního deliktu také tím, že *„neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku.“* Za tyto delikty může být právnické osobě uložena podle § 26 odst. 2 písm. c) téhož zákona pokuta až do výše 2 000 000 Kč.

Zdejší soud v rozsudku ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Ads 171/2009 - 60, dostupném na www.nssoud.cz, konstatoval, že zákon o inspekci práci koncipuje odpovědnost za spáchané správní delikty právnickou osobou jako odpovědnost objektivní. Dále podrobně popsal, jaké znaky musí jednání naplňovat k uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby: *„[k] uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby je nutné, aby*

jednání naplňovalo jak obecné znaky (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně. Znaky určující skutkovou podstatu se člení na znaky charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku deliktu. Zásadně je nutné naplnit materiální znak deliktu. Individuální objekt, který má každá skutková podstata, vyjadřuje konkrétní jednotlivý zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení určeno. Objektivní stránkou se od sebe jednotlivé delikty právnických osob odlišují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006 - 65, dostupný na www.nssoud.cz).“

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti tomu, že správní orgány nezkoumaly, že krácení mzdových nároků nebylo záměrné, tedy že protiprávní stav nezavinil; namítá tedy nesprávné právní posouzení subjektivní stránky deliktu. Dále namítá, že jeho jednání nenaplňovalo potřebný stav společenské nebezpečnosti, tedy že nebyl v předchozím řízení správně posouzen materiální znak deliktu. K oběma námitkám však již zaujali žalovaný i krajský soud podrobná stanoviska ve svých rozhodnutích, Nejvyšší správní soud proto přezkoumal, zda jejich právní posouzení nebylo nesprávné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud jde o subjektivní stránku deliktů, zákon o inspekci práce koncipuje odpovědnost za spáchané správní delikty právnickou osobou jako odpovědnost objektivní. Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt neklade správním orgánům povinnost zkoumat zavinění odpovědné právnické 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 vyvození 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 (srov. výše uvedený rozsudek č. j. 6 Ads 171/2009 - 60). Jinými slovy, to, že stěžovatel nekrátil mzdové nároky záměrně, na jeho odpovědnost za správní delikt nemělo dopad. Krajskému soudu tedy nelze vytknout žádné pochybení ohledně právního posouzení relevantní otázky.

Pokud jde o materiální stránku deliktu, tedy společenskou nebezpečnost spáchaného deliktu, v obecné rovině lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že správní delikt podle uvedeného zákona nelze posuzovat čistě formálně. Nicméně, podle zdejšího soudu tak nečinili ani žalovaný ani krajský soud. Důvody, které stěžovatel uvádí na podporu argumentu, že jeho delikt nenaplňoval potřebný stupeň společenské nebezpečnosti, mají spočívat v tom, že mzdové nároky zaměstnanců byly v mezidobí vypořádány, že společnost podniká ve stavebnictví, takže často její zákazníci hradí dluhy vůči společnosti pozdě a že krácení mzdových nároků nebylo záměrné. Společenská nebezpečnost činu znamená, že spácháním takového činu pachatel ohrozí zájem společnosti, který je považován za důležitý a kterému je přiznána ochrana.

Ustanovení, které zavádí sankci za správní delikt na úseku odměňování, má za cíl zajistit v praxi účinné fungování institutu minimální mzdy. Právní úprava minimální mzdy v zákoníku práce má přitom původ v Mezinárodním paktě o hospodářských, sociálních a

kulturních právech, publikovaném pod č. 120/1976 Sb., v němž je minimální odměna za práci, potřebná k slušnému životu pracovníků a jejich rodin, uvedena jako lidské právo [čl. 7 písm. a) paktu]. Nevyplacení mzdy v minimální výši nebo prodlení s jejím vyplacením výrazně delší, než je splatnost mzdy, je tedy možné považovat za zásah do zájmu společnosti zajistit odměnu za práci k slušnému a soběstačnému životu pracovníků a jejich rodin, a tedy za společensky škodlivé jednání. Podle § 141 zákoníku práce jsou mzda či plat splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku, a tuto lhůtu pro vyplácení mzdy stěžovatel opakovaně nesplnil. Význam, jenž zákonodárce přikládá včasné výplatě mzdy, lze ostatně dovodit i z toho, že nevyplacení odměny za práci do patnácti dnů ode dne splatnosti mzdy je jedním z mála taxativně vymezených důvodů pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnancem v § 56 písm. b) zákoníku práce.

Naproti tomu je nutno jednoznačně odmítnout argument stěžovatele, že by zaměstnanci museli využít okamžitého zrušení pracovního poměru jako institutu k ochraně jejich práv předtím, než by bylo možné zaměstnavateli uložit sankci podle zákona o inspekci práce. Takový výklad nejenže nevyplývá ze zákona a argumenty k němu nepředložil ani stěžovatel, ale navíc by popíral smysl úpravy inspekce práce. Včasná kontrola dodržování předpisů o odměňování, která odhalí případná pochybení, je účinnější i z pohledu ochrany práv zaměstnanců, neboť na základě ní lze sjednat nápravu a taková kontrola má také preventivní účinky. I v tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním posouzením otázky krajským soudem.

Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému neshledal námitky stěžovatele důvodnými a kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu