



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. PhDr. Petra Kuchynky, Ph.D. a Mgr. Jany Komínkové v právní věci **žalobkyně: NESPO servis s.r.o.**, se sídlem Sokolov, Rooseveltova 2019, zastoupené: JUDr. Pavel Tomek, advokát, se sídlem Karlovy Vary, Polská 4, proti **žalovanému: Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 13. prosince 2013 č.j. 4263/1.30/13/14.3**

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení výše označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 16.9.2013, č.j. 16404/6.72/13/14.3, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, za což jí byla uložena pokuta 25.000,- Kč a náhrada nákladů řízení 1.000,- Kč.

Žalobkyně v **žalobě** tvrdila, že zjištěný skutek není správním deliktem, neboť jednání žalobkyně nenaplnuje znak společenské škodlivosti, tedy **materiální stránku** správního deliktu. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že by mezi účastníky pracovněprávního vztahu existoval stav právní nejistoty. Jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí jednatelky žalobkyně a zaměstnankyně Ch., před nástupem na pracoviště byly sjednány všechny podstatné náležitosti pracovněprávního vztahu, a to místo výkonu práce, druh práce, den nástupu a výše odměny.

Skutečnost, že paní Ch. nebyla v den kontroly schopná sdělit, jaký druh pracovněprávního vztahu se žalobcem uzavřela, nepovažuje žalobkyně za právně významnou. Paní Ch. nemá právní vzdělání. Je na správním orgánu, aby posoudil podstatné náležitosti uzavřené dohody. Nelze podle žalobkyně rovněž pominout, že se jednalo o dohodu mimo pracovní poměr pouze na dobu záskoku za zaměstnankyni na nemocenské, a to na jeden týden. Ze svědeckých výpovědí podle žalobkyně vyplývá, že smluvní strany byly srozuměny s tím, že k podpisu písemné dohody o provedení práce dojde poté, co se jednatelka dostaví na provozovnu, až se druhá zaměstnankyně (dcera jednatelky) vrátí z kontroly od dětského lékaře. Paní Ch. tak byla v době kontroly bez písemné dohody na pracovišti pouze cca 1 hodinu. Jednání žalobkyně tak podle ní neohrozilo státní politiku zaměstnanosti (paní Ch. nebyla vedena na úřadu práce), nevznikl stav právní nejistoty o základních právech a povinnostech dohody o provedení práce a obě smluvní strany vyjádřily úmysl uzavřít dohodu písemně po návratu druhé zaměstnankyně z kontroly od dětského lékaře, kdy bude mít jednatelka k dispozici své vozidlo. Tyto mimořádné okolnosti podle žalobkyně vedly k tomu, že písemná dohoda byla uzavřena až následně po nástupu paní Ch. na pracoviště a správní orgán je povinen přihlídnout k okolnostem protiprávního jednání. Žalobkyně nesouhlasila s hodnocením společenské škodlivosti správního deliktu správními orgány spočívajícím v tom, že uvedený správní delikt je závažný s ohledem na výši horní hranice pokuty. Podle žalobkyně je takové zdůvodnění značně zavádějící a formalistické, neboť horní hranice trestní sazby nečiní z jakéhokoli jednání, které formálně naplňuje znaky správního deliktu, protiprávní jednání v materiálním slova smyslu. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že dolní hranice trestní sazby u tohoto správního deliktu není stanovena. Žalobkyně poukázala na rozsudek NSS sp. zn. **3 Ads 53/2011** s tím, 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. Podle žalobkyně pokud zákonodárce nestanovil dolní hranici trestní sazby, nepřímou vyslovil, že existují určitá jednání, která s ohledem zejména na jejich závažnost, či minimální nebo dokonce nulové následky, nelze postihovat s ohledem na absenci materiální stránky správního deliktu. Na základě toho se žalobkyně domnívala, že se nedopustila správního deliktu podle § 25 odst. 2 písm. b) zákona o inspekci.

Žalobkyně dále uvedla, že výše stanovené pokuty představuje téměř měsíční mzdové náklady jejích dvou stálých zaměstnanců a je s ohledem na majetkové poměry žalobkyně **nepřiměřená**, když je žalobkyně obchodní společností provozující malou cukrárnu teprve od března 2012 v okresním městě s vysokou mírou nezaměstnanosti. Eventuálně žalobkyně navrhla, nebudou-li dány důvody pro zrušení žalobu napadeného rozhodnutí, aby soud uloženou sankci snížil.

Žalovaný **ve vyjádření** k žalobě navrhl zamítnutí žaloby s tím, že není pravdou, že paní D.Ch. v den kontroly sdělila, že pracuje na dobu určitou jako záskok za nemocnou zaměstnankyni. Do záznamu o zahájení kontroly naopak uvedla, že v provozovně pracuje první den na zkoušku bez pracovní smlouvy, či jiné dohody. Do záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole pak uvedla, že pracuje jako servírka podřízená paní M. s pracovní dobou od 10:00 do 18:00 hodin a evidence pracovní doby je vedena. Ve správním řízení podle žalovaného nebylo prokázáno, že na základě telefonického hovoru jednatelky žalobkyně a paní Ch. byla sjednána doba výkonu práce do 11.6. a odměna 60,- Kč/hod., neboť svědkové to při výslechu neuvedli a v následně sepsané dohodě o provedení práce je uveden

rozsah práce 3 hodiny denně od pondělí do pátku za 50,-Kč/hod. do 13.6.2012. Podle žalovaného byla naplněna i materiální stránka správního deliktu. Jestliže osoba vykonávající závislou práci pro žalobkyni není schopna v den kontroly na místě inspektorům sdělit, jaký pracovněprávní vztah má uzavřen (resp. uvedla, že nemá žádný), kdy jej bude písemně uzavírat, ani přesné podmínky, za nichž bude práci vykonávat (rozsah práce, pracovní doba, odměna), přičemž ke sjednání těchto podmínek mělo dojít telefonicky těsně před započítáním výkonu práce, je nutno trvat na určité právní nejistotě, při níž tato osoba práci vykonává. Původní správní delikt umožnění výkonu nelegální práce se nepodařilo žalobkyni bez důvodných pochybností prokázat.

V **replíce** žalobkyně poukázala na výpověď jednatelky žalobkyně a paní Ch., z nichž podle ní jasně vyplývá, že dohoda o provedení práce byla sjednána na dobu určitou, přičemž smluvní strany se dohodly na podstatných náležitostech pracovního poměru před nástupem paní Ch. na pracoviště. Jediným důvodem, proč dohoda nebyla uzavřena písemně před nástupem na pracoviště, byla situace v rodině jednatelky žalobkyně, kdy s jediným osobním vozem jednatelky odjela na kontrolní prohlídku s nezletilým dítětem její dcera (druhý zaměstnanec – paní F.). Jednatelka společnosti hlídala druhé dítě a čekala na návrat z kontrolní prohlídky od dětského lékaře. Dohoda o provedení práce byla sjednána v pozdních večerních hodinách telefonicky, přičemž k jejímu písemnému uzavření by došlo ihned po návratu jednatelky do provozovny. Kontrola byla zahájena cca hodinu po zahájení provozní doby.

Součástí **správního spisu** je záznam o zahájení kontroly v provozovně žalobkyně Kavárna Cukrárna, Rooseveltova 2019, Sokolov, ze dne 5.6.2012, kdy na pracovišti byla zjištěna Ch.D., která měla pracovat první den na zkoušku bez pracovní smlouvy i bez dohody o provedení práce, přičemž obsloužila jednoho zákazníka, kterému přinesla kávu a zákusek. Podle záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole paní Ch. pracuje pro paní M. od tohoto dne jako servírka bez pracovní smlouvy nebo dohody o provedení práce či o pracovní činnosti od 10:00 do 18:00 hodin, přičemž evidence pracovní doby je vedena a práci jí přiděluje a kontroluje paní M. Dle protokolu o výsledku kontroly ze dne 8.6.2012 v době kontroly paní Ch. zaučovala L.K. a paní Ch. obsluhovala hosty a zároveň se zaučovala obsluhovat automat na kávu. Telefonicky inspektorce jednatelka žalobkyně D.M. sdělila, že jí onemocněla stávající zaměstnankyně, a aby bylo místo obsazené, zavolala paní Ch., která se dříve ucházela o tuto práci a měla na provozovně životopis. Jelikož mohla paní Ch. nastoupit hned, nedošlo k sepsání dohody o provedení práce, ta byla sjednána ústně. Dne 6.6.2012 byla správnímu orgánu předložena dohoda o provedení práce datovaná 5.6.2012, podle níž paní Ch. začala pracovat u žalobkyně 5.6.2012 na 3 hodiny denně od pondělí do pátku za 50,- Kč/hod, a to do 13.6.2012.

Žalobkyně požádala o přezkoumání protokolu z provedené kontroly s tím, že dne 5.6.2012 v ranních hodinách byla jednatelka žalobkyně informována druhým zaměstnancem - svojí dcerou, že je potřeba zajistit prohlídku u dětského lékaře. Protože dcera nemá vlastní vozidlo, půjčila si ho od jednatelky. V daný okamžik tak v cca 8 hodin ráno nebyl žádný jednatel společnosti schopen zaskočit na místo servírky v cukrárně a na pracovišti byla pouze druhá zaměstnankyně L.K., která byla v 7. měsíci rizikového těhotenství, a nebylo vhodné, aby byla na pracovišti sama. Jednatelka si vzpomněla na pracovní pohovor s paní Ch. a kontaktovala ji telefonicky, přičemž v rámci telefonického rozhovoru bylo sjednáno i místo

výkonu práce, doba výkonu práce (do 11.6.2012), druh pracovní činnosti a odměna za práci 60,- Kč/hod. Jednatelka se s paní Ch. domluvila, že jakmile se vrátí dcera od dětského lékaře a bude k dispozici auto, písemně uzavřou dohodu o provedení práce. V době kontroly byla paní Ch. na pracovišti cca 2 hodiny a zaučovala se.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 12.3.2013 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání s tím, že mezi žalobkyní a paní Ch. byl uzavřen pracovněprávní vztah v době kontroly, byť relativně neplatně, neboť nebyl uzavřen písemně, jak vyžaduje zákon. Oběma stranám byl znám alespoň minimální nutný obsah uzavřeného pracovněprávního vztahu, tudíž nelze bez důvodných pochybností tvrdit, že paní Ch. vykonávala závislou práci mimo pracovněprávní vztah.

Svědčce D.Ch. dne 30.7.2013 vypověděla, že pracovala u žalobkyně jeden týden jako servírka, dohodu o provedení práce uzavírala s M., s níž byla domluvena, že se jedná o záskok za paní, které marodily děti. Domluvily se, že uzavřou dohodu o provedení práce do 13.6.2012. Dohodu o provedení práce pak podepisovala 6.6.2012 dopoledne. K dotazu, z jakého důvodu při kontrole inspektorům svědkyně uváděla, že pracuje na zkoušku, uvedla, že to inspektoři zřejmě špatně pochopili, protože jim řekla, že pracuje jako záskok za paní, které marodí děti. Již dříve se ucházela o zaměstnání u žalobkyně a nechala zde životopis včetně telefonního kontaktu. Paní M. ji takto kontaktovala a svědkyně byla v tu dobu bez práce, proto s tím souhlasila za uvedených podmínek.

Svědčce P.F. dne 13.8.2013 vypověděla, že pracovala jako servírka u žalobkyně od května 2012 a v červnu jí omarodilo dítě, což oznámila paní M., aby si za ni sehnala náhradu. V průběhu toho týdne, kdy žalobkyně marodila s dítětem, se zastavila v práci a viděla, jak paní K. zaučuje paní Ch., která se před několika dny ucházela o práci. Svědkyně asi po týdnu opět nastoupila do práce a vystřídalala paní Ch.

Jednatelka žalobkyně D.M. dne 13.8.2013 uvedla, že v červnu 2012 za ní přišla její zaměstnankyně paní F., že jí omarodilo dítě a bude s ním doma. Žalobkyně měla v provozovně jednu servírku paní K., která byla těhotná, proto se žalobkyně rozhodla, že na dobu, co bude paní Frančková doma s dítětem, vezme brigádnici na dohodu o provedení práce. Nejdříve telefonovala lidem, kteří dříve u ní pracovali, ale nikomu se to nehodilo, tak si vzpomněla, že před pár dny byla u nich paní Ch. ucházející se o zaměstnání, která zde nechala životopis s telefonním číslem. Jednatelka jí zavolala a domluvily se, že bude pracovat po dobu nepřítomnosti paní F. Domluvily se tak, že druhý den ráno paní Ch. nastoupí do provozovny a že ji zde paní K. zaučí. Druhý den ráno paní Ch. nastoupila do zaměstnání a asi za půl hodiny přišli na kontrolu inspektoři OIP. Dohoda o provedení práce by byla sepsána hned v den nástupu paní Ch., ale protože jednatelka neměla k dispozici osobní vozidlo (zapůjčené paní F. k lékaři) a vzhledem k bydlišti v Lomnici a provozovně v Sokolově, nemohla se na provozovnu hned ráno dostavit.

Novým rozhodnutím **správního orgánu I. stupně** byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb. spočívajícího

v tom, že jako zaměstnavatelka nesplnila povinnost danou ust. § 77 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, když neuzavřela písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti a jedno vyhotovení nevydala svému zaměstnanci D.Ch., která v době kontroly 5.6.2012 vykonávala práci servírky a obsluhovala zákazníky v provozovně žalobkyně. V odůvodnění správní orgán I. stupeň uvedl, že vycházel ze shodných výpovědí účastníka řízení a svědků, že pracovněprávní vztah paní Ch. s žalobkyní byl uzavřen na základě dohody o provedení práce, ale v době kontroly jej účastník řízení nepředložil v písemné podobě, protože byl uzavřen pouze ústně. Kontrolní protokol obsahuje zjištění o nesplnění povinností, že účastník řízení neuzavřel písemně pracovní smlouvu nebo dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti. Teprve po provedené kontrole dne 6.6.2012 předložil účastník řízení dohodu správnímu orgánu. Správní orgán považoval za závažné, že účastník řízení zaměstnával svého zaměstnance bez písemně uzavřené dohody. V okamžiku kontroly žádná písemná dohoda neexistovala. Horní hranice pokuty činí u zmíněného správního deliktu 10.000.000,- Kč. Správní orgán I. stupně vycházel při stanovení výše pokuty z toho, že správní delikt patří mezi závažné správní delikty na úseku zaměstnanosti, má vliv na státní politiku zaměstnanosti. Uvedeným způsobem mohl vzniknout stav právní nejistoty zúčastněných osob o základních právech a povinnostech z tohoto stavu vyplývajících a mohl být vytvořen prostor pro nerespektování dalších povinností účastníkem řízení jako zaměstnavatelem a zaměstnancem. Dále vzal správní orgán v úvahu skutečnost, že se jednalo o první prokázané porušení zákona o zaměstnanosti účastníkem řízení, proto byla pokuta stanovena u dolní hranice zákonného rozpětí, která by měla plnit represivní i preventivní účel tak, aby účastníka řízení i ostatní podnikatelské subjekty zaměstnávající jiné osoby odradila od neplnění jejich zákonné povinnosti.

V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně tvrdila, že 5.6.2012 v ranních hodinách byla jednatelka žalobkyně informována svojí dcerou o nemoci dítěte s tím, že je třeba zajistit prohlídku u lékaře. Dcera si půjčila od jednatelky vozidlo, a tak v 8:00 hodin ráno nebyl 5.6.2012 žádný jednatel schopen zaskočit na místo servírky. Na pracovišti byla pouze druhá zaměstnankyně paní L.K., která byla těhotná, a nebylo vhodné, aby byla na pracovišti sama. Vzhledem k těmto skutečnostem byla paní Ch. kontaktována žalobkyní pouze telefonicky, přičemž v rámci telefonického rozhovoru bylo sjednáno místo výkonu práce, druh pracovní činnosti a odměna 60,- Kč/hod. Jednatelka se s paní Ch. dohodla, že jakmile se dcera vrátí od dětského lékaře a bude k dispozici auto, dořeší písemné uzavření dohody o provedení práce. Podle žalobkyně tak, i když byly naplněny formální znaky skutkové podstaty správního deliktu, nevykazuje jednání žalobkyně daný stupeň společenské nebezpečnosti, tudíž materiální stránku správního deliktu. Žalobkyně poukázala na rozsudek NSS ze dne 17.2.2005 č.j. 7 As 18/2004-47, podle něhož je třeba každý konkrétní přestupek posuzovat nejen z toho hlediska, zda formálně naplňuje skutkovou podstatu, ale i z hlediska materiálního korektivu. Žalobkyně poukázala na ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích vyjadřujícího tzv. materiální korektiv. Podle žalobkyně v daném případě je nutno vzniklou mezeru v zákoně řešit analogií ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, tudíž aplikovat materiální korektiv i na jiné správní delikty než přestupky. Vykazuje-li tedy jednání formální znaky správního deliktu, které ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit jako správní delikt. Správním deliktem je pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti (rozsudek NSS č.j. 7 Afs 27/2008-46 ze dne 31.10.2008). S ohledem na zmíněnou judikaturu a vzhledem k nulové hranici dolní trestní sazby u zmíněného správního

deliktu je podle názoru žalobkyně na místě upustit od uložení sankce analogicky ust. § 11 odst. 3 zákona o přestupcích, neboť výše uložené sankce odpovídá měsíčním mzdovým nákladům žalobkyně a 70% jejího současného vlastního kapitálu. Proto je sankce téměř likvidační. Neodráží tak nejen stupeň společenské nebezpečnosti jednání, ale ani majetkové poměry žalobkyně.

V odůvodnění žalobou **napadeného rozhodnutí** žalovaný uvedl, že provedenou kontrolou u žalobkyně, jejíž výsledky jsou shrnuty v protokolu o kontrole, byl u žalobkyně zjištěn nedostatek v dodržování povinností na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ačkoliv v protokolu o kontrole byl skutek ještě nesprávně právně kvalifikován. Žalobkyně v průběhu kontroly ani v následném správním řízení neprokázala, že by se uvedeného porušení nedopustila, a lze konstatovat, že žalobkyně spáchání uvedeného správního deliktu nezpochybnila a sama uznala. V souladu s § 3 správního řádu tak byl zjištěn stav věci v nezbytném rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V dohodě o provedení práce je uvedena odměna 50,- Kč/hod. a dohoda se sjednává do 13.6.2012 a v rozsahu 3 hodin denně od pondělí do pátku s rozvržením pracovní doby dle aktuální potřeby zaměstnavatele. Žalobkyně poté v žádosti o přezkoumání protokolu tvrdila, že s paní Ch. byla sjednána telefonicky doba místa výkonu práce do 11.6.2012 a odměna ve výši 60,-Kč/hod. Z toho podle žalovaného vyplývá, že existují jisté pochybnosti o přesném, jasném a určitém obsahu dohody o provedení práce, která byla napřed uzavřena pouze ústně. Paní Ch. navíc v den kontroly nebyla schopna říct, jaký konkrétní druh pracovněprávního vztahu má uzavřen. Okolnosti, za nichž ke spáchání správního deliktu došlo, lze podle žalovaného sice považovat za polehčující, ovšem rozhodně je nelze chápat tak, že žalobkyni vyvíňují ze spáchání deliktu. V žalobyní zmíněných okolnostech týkajících se onemocnění dítěte její zaměstnankyně a provádění kontroly v ranních hodinách, kdy nebyl jednatel žalobkyně schopen zaskočit na místo servírky, nespátřuje žalovaný absenci materiální stránky správního deliktu, byť k nim jistě lze přihlídnout při stanovení konkrétní výše pokuty. Žalobkyně má objektivní odpovědnost za dodržování právních povinností, které jsou jí uloženy jako podnikateli a zaměstnavateli. Skutečnost, že jednatelka neměla v daný okamžik k dispozici (své) auto, nemůže žalobkyni zprostit odpovědnosti za porušení kogentních ust. zákoníku práce. Žalovaný nadto zjistil z možností dopravního spojení mezi Lomnicí (bydliště jednatelky) a Sokolovem (provozovna účastníka řízení) na internetových stránkách, že mezi uvedenými obcemi existuje poměrně slušně zabezpečené autobusové spojení. Na dodržování uzavírání písemné formy pracovněprávních vztahů je veřejný zájem zejména v souvislosti s ochranou postavení zaměstnance. Vyplývá to už ze samotné maximální výše sankce. Jde o vůbec nejvyšší možnou sankci ukládanou podle zákona o inspekci práce, totožnou maximální hranici má sankce za spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce dle zákona o zaměstnanosti. Předmětné jednání nelze podle žalovaného hodnotit jako bagatelní správní delikt, kterému by scházela společenská škodlivost. Žalovaný je přesvědčen o společenské škodlivosti předmětného jednání, jímž žalobkyně snížila paní Ch., nebo alespoň mohla snížit a ohrozit, její právní jistotu, neboť jí ztížila možnost v případě potřeby účinně uplatňovat práva plynoucí z pracovněprávního vztahu, když toto jednání je rovněž v rozporu se zásadou zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance zakotvenou v § 1a písm. a) zákoníku práce. Žalovaný poukázal na rozsudek NSS ze dne 1.2.2012 sp. zn. **3 Ads 53/2011**, podle něhož „výraz lze uložit pokutu až do výše 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 správní delikt, ale toliko k možnosti uložit pokutu do určité výše. Zákon o inspekci práce neobsahuje trest napomenutí a neumožňuje od potrestání upustit. Podle žalovaného správní orgán I. stupně správně zhodnotil závažnost správního deliktu a uložil pokutu při samé spodní hranici zákonného rozmezí, ve výši pouhých 0,25% z celkové zákonné sazby. Bylo přihlédnuto k individuálním okolnostem spáchání deliktu, rovněž bylo vzato v potaz, že jde o malého zaměstnavatele, neboť za spáchání tohoto správního deliktu ukládají orgány inspekce práce řádově i mnohem vyšší sankce. Ačkoli byl účastník řízení při zahájení správního řízení vyzván k doložení svých majetkových poměrů, zůstal v tomto směru nečinný, a proto správní orgán stanovil majetkové poměry pouze odhadem, když ze žádných skutečností, které vyšly v řízení najevo, nebylo zjištěno, že by pokuta ve výši 25.000,-Kč měla pro účastníka řízení znamenat likvidační účinek. „Povinnost k sankčnímu peněžnímu plnění je vždy pocítována tíživě, ovšem i to je projev jejího preventivního a represivního účinku; tyto funkce pokuty by měly být rovnoměrně vyvážené.“ (rozhodnutí NSS č.j. 1 Afs 50/2005-97). Finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně musí obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih smysl postrádal. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností.

O věci samé bylo rozhodnuto bez jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s.ř.s.), neboť s tím žalobkyně i žalovaný souhlasili.

Žaloba není důvodná.

Žalobkyni je nutno přisvědčit v tom, že při ukládání trestu za správní delikty je nutno zkoumat i **materiální stránku deliktu**, tedy společenskou škodlivost protiprávního jednání. Z důvodu absence výslovné právní úpravy v této otázce se postupuje analogicky ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Tento závěr vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, podle kterého *"je proto nutno vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tudíž aplikovat materiální korektiv i na jiné správní delikty než přestupky. Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, které ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit jako správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti."*

Soud má za to, že správní orgány požadavku na přezkoumání materiálního znaku správního deliktu dostaly. Zejména rozhodnutí žalovaného je v tomto směru dostatečně podrobně, logicky a přesvědčivě odůvodněno, jak vyplývá z výše provedeného shrnutí obsahu správního spisu. Správní orgán I. stupně i žalovaný poukázaly na to, že v daném případě došlo ke společensky škodlivému jednání. Za něj lze typově považovat jednání, které ohrožuje zájmy chráněné pracovněprávními předpisy, tedy zejména zájem na ochraně zaměstnance. V konkrétním případě bylo shledáno, že ohledně některých práv a povinností vyplývajících z ústně uzavřené dohody o provedení práce existovaly v době kontroly jisté nejasnosti. Soud se shoduje se správními orgány v tom, že tyto nepřesnosti mohly ztížit postavení zaměstnankyně, neboť nejasnou se ukázala např. výše sjednané odměny. Podle tvrzení žalobkyně (obsaženého

v žádosti o přezkoumání protokolu o kontrole a v odvolání) byla sjednána odměna 60 Kč/hod, ale v dodatečně předložené písemné dohodě se uvádí částka 50,-Kč/hod. Rovněž neurčité bylo ujednání o době výkonu práce, neboť podle tvrzení žalobkyně byla sjednána doba výkonu práce do 11.6.2012, avšak dle písemné dohody se mělo jednat o dobu do 13.6.2012. Tyto rozdíly podle názoru soudu mohly mít nepochybně vliv na konkrétní pracovněprávní postavení zaměstnankyně Ch. a snižovaly její právní jistotu o obsahu ujednání. Soud má na základě těchto skutečností za prokázané, že nelze dospět k závěru o absenci materiální stránky správního deliktu, tedy že by jednání žalobkyně nevykazovalo žádné znaky společenské nebezpečnosti. Takový závěr nelze dovodit ani z okolností uváděných žalobkyní, tedy že k uzavření písemné dohody nedošlo z důvodu nemožnosti jednatelky žalobkyně dostavit se dne 5.6.2012 na pracoviště a že protiprávní stav trval relativně krátkou dobu. Tyto okolnosti správní orgány správně posoudily pouze jako okolnosti polehčující, nikoli odpovědnost vylučující.

Je zřejmé, že v projednávaném případě nebyly zjištěny žádné významné konkrétní skutkové okolnosti, které by mohly zpochybnit závěr o naplnění materiální stránky přestupku. Soud odkazuje analogicky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2012 č.j. **1As 118/2012-23**, podle něhož *„jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti“*.

Podle **§ 65 odst. 3 s.ř.s.** rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Podle **§ 78 odst. 2 s.ř.s.** rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.

Pokud jde o námitku nepřiměřenosti uložené pokuty, soud ji rovněž neshledal důvodnou. Soud v této souvislosti poukazuje na přílehavou judikaturu správních soudů, dostupnou na www.nssoud.cz: Např. podle rozsudku NSS ze dne 19.04.2012, čj. **7 As 22/2012 - 23** *"smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10 000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných."*

Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29.11.2011, čj. **1 A 26/2010 - 64** *"výše sankce za protiprávní jednání musí mít preventivní charakter, a to předně ve vztahu k pachateli. Uložená sankce by měla přiměřeně, ale citelně zasáhnout do majetkové sféry pachatele přestupku tak, aby vedla k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem."*

Preventivní úlohu by měla mít uložená sankce i ve vztahu k ostatním stavebníkům tak, aby je protiprávní jednání odradilo. Správní orgán je při ukládání sankce vázán zákonnými hledisky a těmito hledisky je vázán i soud. "

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 03.04.2012, čj. **1 Afs 1/2012 - 36** "soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod."

Správní orgány v daném případě, jak vyplývá z výše shrnutého obsahu odůvodnění jejich rozhodnutí, při ukládání pokuty přihlížely k polehčujícím okolnostem (první porušení zákona a doba, po kterou trval protiprávní stav). Za podstatnou považuje soud také okolnost, že ve správní řízení žalobkyně nereagovala na výzvu, týkající se jejích majetkových poměrů za účelem stanovení přiměřené výše pokuty, v důsledku čehož nebylo možné posoudit tvrzení žalobkyně o likvidační povaze pokuty obsažené v odvolání. Po zhodnocení těchto souvislostí a ve světle cit. judikatury zdůvodňující výjimečnou aplikovatelnost soudního moderačního práva se soudu nejeví pokuta 25.000,- Kč, tedy pokuta uložená v minimální výši ve vztahu k horní hranici zákonné sazby, **zjevně nepřiměřenou** ve smyslu výše cit. § 78 odst. 2 s.ř.s., tzn. že soud není oprávněn ji dále snižovat.

Na základě výše uvedeného soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a žalobu proto zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého by měl nárok na jejich náhradu žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Žalovanému však žádné náklady řízení nevznikly, a proto jejich náhrada nebyla žádnému z účastníků přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti

němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 17. února 2015

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová