



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **R. V.**, zastoupen JUDr. Vojtěchem Hrozou, advokátem se sídlem Arne Nováka 4, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2012, čj. 3636/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 6. 2015, čj. 30 A 63/2013 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 8. 8. 2012 rozhodnutí sp. zn. SD 329/12, čj. 10053/9.30/12/14.3-RZ, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 40.000 Kč za správní delikt, jehož se měl při svém podnikání dopustit na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr podle § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, v rozhodném znění. Správní delikt spočíval v tom, že jako zaměstnavatel uzavřel se svou zaměstnankyní L. J. dvě dohody o provedení práce, a to na sjednané úkoly „výpomoc při obsluze“ a „náhodná výpomoc při administrativní práci, pořizování dat“, které měly být provedeny v době od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012. V obou dohodách o provedení práce byl stanoven rozsah práce na 300 hodin, tedy celkem 600 hodin v kalendářním roce 2012. Tím žalobce porušil § 75 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl. Uvedl, že odpovědnost za správní delikt je koncipována jako objektivní, a proto se žalobce nemůže vyvinut tvrzením, že uzavření dvou dohod bylo pouhým administrativním pochybením. Spáchání deliktu nedbalostně však bylo zohledněno jako polehčující okolnost při stanovení výše pokuty.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, ve které tvrdil, že ve skutečnosti byla s L. J. platně uzavřena pouze jedna dohoda o provedení práce, a to na pozici „výpomoc při obsluze“. Druhá dohoda sloužila pouze jako vzor a žalobce neměl v úmyslu druhou dohodu na takovou pracovní pozici vůbec uzavřít. Namítl, že uložená pokuta je pro něj velmi přísná a nepřiměřeně vysoká.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že obě dohody o provedení práce byly smluvními stranami řádně podepsány, ani jedna z nich není označena jako vzor, v žádné z nich není text přeškrtnut. Žalobce ani v průběhu správního řízení, ani v rámci žalobního návrhu nenavrl k prokázání svých tvrzení žádné důkazy. Z ničeho nevyplývá, že by dohody byly zpochybněny zaměstnankyní žalobce. Tvrzení žalobce o administrativním pochybení tak nebylo nijak doloženo. Krajský soud také uzavřel, že správní orgány nevybočily z mezí správního uvážení při stanovení výše uložené pokuty. Zohlednily, že žalobce patří do kategorie tzv. malých zaměstnavatelů a pokutu stanovily při dolní hranici zákonné sazby.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Nezákonnost napadeného rozsudku měla spočívat v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se správního uvážení o výši uložené pokuty. Ta byla totiž ve vztahu k žalobci zjevně nepřiměřená. Soud neaplikoval řádně § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. K uzavření dvou dohod o provedení práce s L. J. došlo pouhým administrativním pochybením. Platně byla uzavřena pouze jedna dohoda, a to na pozici „pomoc při obsluze“. Druhá dohoda na pozici „náhodná výpomoc při administrativní práci, pořizování dat“ sloužila jako vzor a žalobce neměl v úmyslu takovou dohodu uzavřít. Nedošlo tak k úmyslnému porušování či obcházení zákonných předpisů. Navíc všechny administrativní práce, včetně účetnictví, vykonává pro žalobce externí společnost a nemá tedy důvod sjednávat pracovní smlouvu či dohodu o provedení práce na takovou pozici. K této skutečnosti je nutno přihlídnout jakožto polehčující, jež odůvodňuje uložení pokuty při spodní hranici zákona. Žalobce se řadí do kategorie tzv. malých zaměstnavatelů, a z toho důvodu je pro něj pokuta ve výši 40.000 Kč nepřiměřeně vysoká. S ohledem na maximální výši pokuty do 300.000 Kč je nutno dojít k závěru, že uvedený správní delikt je hodnocen jako méně závažný. K závažnosti stěžovatel uvedl, že zde není dána žádná vysoká společenská škodlivost, kterou správní orgány odůvodňují spáchaný delikt. Správní orgány ani krajský soud neuvedly žádné okolnosti, které by odůvodňovaly uložení pokuty v tak nepřiměřené výši.

[7] Krajský soud se navíc nevypořádal s odkazem stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 50/2005 – 97, dle kterého by povinnost k sankčnímu plnění měla být pocitována tíživě, měla by však působit i preventivně a represivně, přičemž všechny tyto funkce by měly působit rovnoměrně a měly by být vyvážené.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za správný a vydaný v souladu se zákonem. Ve správním řízení nashromáždil dostatek důkazů, jež hodnotil samostatně i ve vzájemných souvislostech, v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, z nichž vzešla správná úvaha, že o administrativní pochybení ze strany účastníka řízení nešlo. Žalovaný je přesvědčen, že výše uložené pokuty je přiměřená všem okolnostem případu, je citelným zásahem do majetkové sféry stěžovatele (viz rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008 – 133), není však dle jeho názoru pro něj likvidační.

[9] Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Argumentace stěžovatele je založena v podstatě pouze na jediné námitce, která směřuje proti výši uložené pokuty, jež je dle stěžovatele nepřiměřená.

[13] Nejvyšší správní soud má za nesporné, že se stěžovatel dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce, podle kterého se právnická osoba dopustí deliktu tím, že „*poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, doby o provedení práce nebo doby o pracovní činnosti*“. Za tento správní delikt lze podle odst. 2 písm. a) tohoto ustanovení uložit pokutu až do výše 300.000 Kč. Správní orgán I. stupně postihl jednání stěžovatele, jako podnikající fyzické osoby, podle uvedeného ustanovení na základě § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce („*Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.*“).

[14] Pravidla pro určení výše pokuty za správní delikt upravuje § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, podle kterého se přihlídnou k poměrům právnické osoby, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[15] Správní orgány přihlídnou k poměrům stěžovatele, který je malým zaměstnavatelem spadajícím do kategorie zaměstnavatelů zaměstnávajících 6 až 9 zaměstnanců. Jelikož stěžovatel nepředložil žádné doklady pro zhodnocení jeho osobních a majetkových poměrů, vycházely z jim dostupných údajů, zejména z výpisu z živnostenského rejstříku, z výpisu z registru ekonomických subjektů a ze skutečností, které vyvstaly v rámci jeho kontrolní a správní činnosti (např. doklady prokazující existenci základních pracovněprávních vztahů, mzdové listy, výplatní pásky či výplaty dobírek). Stěžovatel sám žádným způsobem nedoložil, že by pro něj pokuta mohla mít např. likvidační účinek. Omezil se pouze na tvrzení, že uložená pokuta je pro něj příliš vysoká.

[16] Pokud jde o závažnost správního deliktu, správní orgány jej hodnotily jako méně závažný. V úvahu vzaly způsob spáchání, kdy uvedly, že stěžovatel dostatečně nedbal svých zákonných povinností při sjednávání dohod o provedení práce. Nejvyšší správní soud souhlasí se správním orgánem I. stupně v tom, že si stěžovatel těchto zákonných povinností musel být plně vědom, a to nejenom z důvodu, že mu vzniklo živnostenské oprávnění již ke dni 1. 1. 1993. Jako polehčující vzal správní orgán okolnost, že k pochybení došlo administrativní chybou.

Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že tuto administrativní chybu stěžovatel dostatečně neprokázal, neboť se omezil na pouhé tvrzení, které nevyznívá příliš věrohodně. Uzavření dohody o provedení práce na pozici „náhodná výpomoc při administrativní práci, pořizování dat“ nijak nevylučuje fakt, že si stěžovatel na veškerou administrativní činnost najímá externí společnost. Správní orgán dále přihlédl k přitěžující okolnosti spočívající v tom, že maximální stanovený rozsah práce na základě dohod o provedení práce byl překročen dvakrát; případné faktické naplnění dohod by mělo velmi vysokou společenskou škodlivost, dotýkající se zejména odvodů na zdravotní a sociální pojištění, daní, přehledu odpracované doby, odměn paní J. atd. Nejvyšší správní soud zcela nesouhlasí s tím, že by uvedené důvody způsobovaly velmi vysokou společenskou škodlivost deliktu, nicméně s existencí určité společenské škodlivosti, jež by měla být vzata v potaz jako přitěžující okolnost, se ztotožňuje. Byly zohledněny také požadované funkce sankce za správní delikt.

[17] S ohledem na výše uvedené kasační soud dává za pravdu krajskému soudu, že správní orgány všechna zákonem stanovená kritéria při stanovení pokuty náležitě posoudily a její výši řádně odůvodnily. Z mezi svého správního uvážení tak nevybočily. Nejvyšší správní soud pokutu ve výši 40.000 Kč jako nepřiměřenou neshledal.

[18] Nejvyšší správní soud se stěžovatelem souhlasí v tom, že pokuta měla být uložena v dolní hranici zákonné sazby. Tak tomu ovšem skutečně bylo. Pokud zákon stanovuje maximální hranici pokuty 300.000 Kč, je třeba uloženou pokutu ve výši 40.000 Kč považovat za pokutu uloženou ve spodní části výměry.

[19] Taktéž námitka, že se krajský soud nevypořádal se stěžovatelovým odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 50/2005 – 97, není důvodná. Konkrétně stěžovatel odkazuje na závěr rozsudku, podle kterého povinnost k sankčnímu peněžnímu plnění je vždy pocitována tíživě, ovšem i to je projevem jejího preventivního a represivního účinku; tyto funkce pokuty by přitom měly být rovnoměrně vyváženy. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zjevné, že toto pravidlo vzal při určování výše pokuty v úvahu, a v tomto duchu přezkoumal napadená správní rozhodnutí i krajský soud. Není přitom rozhodné, že se výslovně o tomto rozsudku nezmínil.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 30. září 2015

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu