



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **SD hotel service s. r. o.**, IČO 29355982
sídlem Táborského nábřeží 790/3, 639 00 Brno
zastoupená advokátem JUDr. Jaroslavem Kopou
sídlem Táborského nábřeží 790/3, 639 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2016, č. j. 6461/1.30/16-3, sp. zn. S9-2016-151

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ze dne 22. 7. 2016, č. j. 9019/9.30/16-11, sp. zn. S9-2016-151, jímž Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj [dále též „inspektorát práce“] shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců

dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a uložil jí pokutu ve výši 85 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Správního deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že svým sedmi zaměstnancům v období roku 2014 a osmi zaměstnancům v období roku 2015 neposkytla mzdy ve výši nejnižší úrovně zaručené mzdy dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí z důvodu nezákonnosti a nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, na jehož základě žalovaný dospěl k chybným skutkovým zjištěním a nesprávnému právnímu posouzení věci. Právní stav posoudil ryze formálně, bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem jednání žalobkyně, čímž nesprávně vyhodnotil i míru společenské škodlivosti takového jednání.
3. Žalobkyně nerozporovala, že výše základní mzdy byla u jmenovaných zaměstnanců stanovena níže, než činí výše tzv. zaručené mzdy dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb. a měla proto povinnost tento rozdíl doplatit. Pro každého zaměstnance stanovila tzv. zásluhovou mzdu, na jejímž základě vyplácela nad rámec základní mzdy ještě osobní složku mzdy, která zohledňovala míru zásluhovosti konkrétního pracovníka. Tento stav byl důsledkem nesprávné interpretace právních předpisů a smíšení dvou mzdových forem, nikoli úmyslem poškodit své zaměstnance. Žalobkyně převzala provozování hotelu „A-AUSTERLITZ“ v srpnu roku 2012 a po celé další období se potýkala s důsledky zanedbání mzdové a personální politiky svého předchůdce, jakož i s důsledky fluktuace. Na základě upozornění inspektorátu práce protiprávní stav napравила a mzdové nároky všech zaměstnanců, i těch, jejichž pracovní poměr skončil, doplatila.
4. Řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vykazovalo vady, které mohly mít vliv na nesprávné skutkové zjištění a právní posouzení věci. Lze mít pochybnosti o objektivitě kontrolního orgánu, resp. správnosti jeho skutkových zjištění. Již při zahájení kontroly byl jednatel žalobkyně upozorněn, že kontrola musí skončit exemplárním potrestáním, neboť se jedná o opakovanou kontrolu. Vždy se jednalo o kontrolu na podnět bývalých zaměstnanců, s nimiž byl ukončen pracovní poměr, z důvodu určité msty. Žádná z předchozích kontrol porušení právních povinností na úseku zaměstnanosti a odměňování neshledala. Sankcionované jednání v projednávaném případě proto mělo být posuzováno jako první a ojedinělé. Současně mělo být přihlédnuto k tomu, že žalobkyně své pochybení odstranila ještě před vydáním rozhodnutí ve věci. Posuzování míry společenské škodlivosti jednání žalobkyně ve vztahu k újmě zaměstnanců je umělou konstrukcí, neboť jim v důsledku jejího jednání žádná újma nevznikla.
5. Inspektorát práce sice správně vyhodnotil pojmové znaky jednání žalobkyně, jimiž naplnila formální znaky skutkové podstaty projednávaného správního deliktu, avšak již nepřihlédl k individuálním znakům ve vztahu ke konkrétnímu pachateli, míře zavinění, společenské škodlivosti a závažnosti následků sankcionovaného jednání. Z kontrolních závěrů jednoznačně vyplynulo, že žalobkyně nejednala v úmyslu své zaměstnance poškodit a následky protiprávního jednání sama odstranila. Za této situace bylo posouzení míry společenské škodlivosti správním orgánem sporné, neboť ta byla v konkrétním případě velmi nízká až nepatrná. V této souvislosti považovaly správní orgány veškerou

argumentaci žalobkyně za irelevantní, proto lze porušení zákona mj. spatřovat i v tom, že se nedostatečně vypořádaly s tvrzenými skutečnostmi, jež svědčí v její prospěch.

6. Uložení sankce, byť v dolní hranici sazby, je nadbytečné a nemá výchovný charakter. Již samotná kontrola a projednání správního deliktu působilo dostatečně výchovně a preventivně. Výše pokuty, která byla žalobkyni uložena, může mít v době špatných ekonomických výsledků a krátkodobého působení na trhu téměř až likvidační charakter. Vzhledem k majetkové situaci, kterou žalobkyně doložila účetními závěrkami za rok 2014 a 2015, se jeví správní uvážení o jejích možnostech hradit sankci zcela chybné. Uložená výše pokuty je vzhledem k závažnosti porušení právních povinností v nepoměru a ve vztahu k žalobkyni nepřiměřeně vysoká.
7. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, příp. aby soud rozhodl o upuštění od uložení sankce či stanovil vyšší sankce vzhledem k okolnostem i osobě žalobkyně.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 3. 2017 žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Vzhledem k obsahu uplatněných námitek odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K úmyslu žalobkyně uvedl, že odpovědnost za projednávaný správní delikt je odpovědností objektivní a k úmyslu se nepřihlíží, postačí nedbalost. I přesto, že žalobkyně mzdové nároky zaměstnanců dodatečně vypořádala, nezabývá ji to odpovědností za spáchaný správní delikt. K této okolnosti bylo přihlédnuto jako k polehčující při stanovení sankce.
9. Z veřejného rejstříku žalovaný zjistil, že žalobkyně byla zapsána do obchodního rejstříku dne 11. 5. 2012 a byla založena formou zakladatelské listiny. Z uvedeného tedy nevyplývá, že by převzala provozování hotelu jako právní nástupce. V době spáchaní správního deliktu v roce 2014 a 2015 si musela být vědoma svých povinností na úseku odměňování zaměstnanců a musela být s pojmem „*zaručená mzda*“ obeznámena. Neznalost zákona neomlouvá.
10. Ze správního spisu nevyplývalo upozornění na exemplární potrestání a předjímání závěru kontroly. Inspektor provádějící kontrolu má povinnost zjistit stav v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými doklady, jak bylo učiněno v rámci této kontroly, což žalobkyně nezpochybňovala. Inspektor se navíc přímo nepodílí na určení výše pokuty, ani nemůže předjímat, zdali bude správní řízení vůbec zahájeno.
11. Kontrola byla u žalobkyně provedena již v roce 2014, na jejím základě bylo zjištěno šest porušení právních povinností, a to i na úseku odměňování zaměstnanců. Zaměstnancům nebyla poskytována mzda ve výši zaručené mzdy náležející jim dle druhu vykonané práce. Jednalo se tedy o opakované zjištěné porušení právních povinností, nikoliv o opakovaný správní delikt na úseku odměňování zaměstnanců. Jednání žalobkyně bylo z hlediska závažnosti hodnoceno jako nedbalostní, nikoli ve smyslu recidivy. Je však zřejmé, že ani po kontrole provedené roku 2014 žalobkyně nepřijala opatření, aby k porušení právních předpisů nedošlo.
12. Bylo přihlédnuto k formální i materiální stránce správního deliktu, jakož i k jeho závažnosti, způsobu spáchaní, následkům i okolnostem, za nichž byl spáchán. Žalovaný se neztotožňuje s tvrzením, že společenská škodlivost je v projednávané věci nízká.

Žalobkyně svým zaměstnancům nevyplácela zaručenou mzdu v průběhu roku 2014 a 2015, což v součtu tvoří částku ve výši stovek tisíc korun. Společenská škodlivost je spatřována v negativním zásahu do finanční situace zaměstnanců a zásahu do veřejných financí. Dodatečné splnění povinnosti žalobkyně nemá na míru této škodlivosti v zásadě vliv.

13. Výše sankce byla stanovena vzhledem ke smyslu a účelu správního trestání, jakož i ke všem tvrzeným a doloženým osobním a majetkovým poměrům žalobkyně. Kontrola zjevně nepůsobila dostatečně výchovně a preventivně, neboť se jednalo již o opakované zjištěné porušení zákonné povinnosti. Žalovaný podrobně zkoumal doložené listiny prokazující majetkové poměry žalobkyně, což uvedl v napadeném rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že stanovená výše pokuty může být způsobila zasáhnout do majetkové sféry žalobkyně, a to zcela přiměřeně, nikoliv likvidačně.

IV. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí inspektorátu práce včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná.**
15. Úvodem je nutno zdůraznit, že žalobkyně nerozporovala, že svým zaměstnancům v období od roku 2014 do roku 2015 vyplácela mzdu nižší, než činila výše tzv. zaručené mzdy dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb. Rozpor žalobkyně spatřovala v tom, že správní orgány věc nesprávně právně posoudily, neboť tak měly činit ryze formálně bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem jednání žalobkyně, zejména bez dostatečného vyhodnocení míry společenské škodlivosti. Kontrolní řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, navíc dle žalobkyně vykazovalo vady, které mohly mít vliv na nesprávné skutkové zjištění a právní posouzení věci, a to z důvodu neobjektivitý kontrolního orgánu, resp. správnosti jeho skutkových zjištění.
16. Dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce se „[p]rávnícká osoba 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.“
17. Dle § 36 odst. 3 inspekce práce platí, že „[p]rávnícká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“
18. Co se týče námitky nesprávného právního posouzení věci, žalobkyně namítala, že inspektorát práce sice správně posoudil naplnění formálních znaků skutkové podstaty projednávaného správního deliktu, avšak již nepřihlédl k jeho individuálním znakům ve vztahu ke konkrétnímu pachateli, míře zavinění, společenské škodlivosti a závažnosti následků protiprávního jednání. Tedy mj. k tomu, že žalobkyně nejednala v úmyslu své zaměstnance poškodit, protiprávní stav sama napравила, čímž odstranila nepříznivé následky, které zaměstnancům vznikly, a míra společenské škodlivosti byla nízká až nepatrná.
19. Soud předně konstatuje, že skutková podstata správního deliktu je tvořena jak formální, tak materiální stránkou. Tradičně se mezi pojmové znaky správního deliktu, respektive znaky jeho skutkové podstaty, řadí objekt (zájem či hodnota chráněná normami správního práva), objektivní stránka (složená z jednání, škodlivého následku a příčinné souvislosti

mezi těmito faktory) a subjekt. Subjektivní stránka představovaná zaviněním je pouze fakultativním znakem, který se objevuje v rámci některých druhů správních deliktů a je vázána výlučně k fyzickým osobám. K tomu blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65, č. 1658/2008 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz): „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.“

20. Z výše uvedeného vyplývá, že zavinění a následky jednání spadají pod formální pojmové znaky správního deliktu, žalobkyně tedy brojí jak proti posouzení materiální stránky deliktu (společenská škodlivost), tak proti posouzení formální stránky, co se do rozsahu zavinění a následků jednání týče. Na tomto základě soud přistoupil k posouzení žalobních námitek.
21. Žalobkyně nejprve namítala, že krácení mzdových nároků zaměstnanců nebylo úmyslné, nýbrž se jednalo o pouhou nedbalost. Zde je však třeba upozornit, že odpovědnost u právnických osob a podnikajících fyzických osob je koncipována převážně na principu objektivní odpovědnosti, ve většině případů zákon pro vznik odpovědnosti nevyžaduje zavinění subjektu. Ke vzniku odpovědnosti postačuje, jsou-li naplněny znaky deliktu stanovené zákonem bez ohledu na to, zda lze v daném případě přičíst odpovědnému subjektu jednu z forem zavinění, či nikoliv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2008, č. j. 9 As 36/2007-59, č. 1533/2008 Sb. NSS). Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt proto neklade správním orgánům povinnost zkoumat zavinění odpovědné právnické osoby, tedy zkoumat a prokazovat naplnění psychického vztahu pachatele ke svému jednání. Již samotným porušením či nesplněním povinností stanovených zákonem nebo uložených na jejich základě je porušen zájem společnosti. Tím je naplněna objektivní stránka správního deliktu a k vyvození odpovědnosti za takový správní delikt postačí prokázání těchto porušení.
22. I odpovědnost právnické osoby u skutkové podstaty správního deliktu dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce je koncipována jako odpovědnost objektivní, u které není vyžadováno zavinění pachatele. Objektivní odpovědnost za správní delikty dle zákona o inspekci práce zabraňuje tomu, aby se zaměstnavatel zbavoval či na zaměstnance přenášel povinnosti uložené mu právními normami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Ads 171/2009-60). Je zjevné, že pokud se inspektorát práce a posléze žalovaný v otázce viny blíže nezabývali subjektivní stránkou jednání žalobkyně, nedopustili se žádného pochybení. Skutečnost, že žalobkyně nejednala úmyslně, ale nedbalostně, totiž nemělo vliv na posouzení odpovědnosti za spáchaný správní delikt. Nejednalo se o znak jeho skutkové podstaty, a jeho naplnění nebylo podmínkou pro to, aby žalobkyně byla shledána vinnou za jeho spáchání. V otázce trestu naopak oba správní orgány zcela správně přihlížely k nedbalostní povaze jednání žalobkyně.
23. Jestliže žalobkyně v této souvislosti dále namítala, že se protiprávního jednání dopustila z důvodu nesprávné interpretace právních předpisů, nutno konstatovat, že žalobkyně ze své pozice zaměstnavatele měla objektivní povinnost seznámit se s příslušnou právní

úpravou v oblasti zaměstnávání, tj. i s povinností poskytovat zaručenou mzdu dle § 112 odst. 2 a odst. 3 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce a nařízení vlády č. 567/2006 Sb., a zároveň se jí řídit. Přitom jí nic nebránilo se s tímto předpisem seznámit, neboť zákon byl řádně publikován a je veřejně dostupný. Žalobkyně v době kontroly provozovala hotel „A-AUSTERLITZ“ již nejméně třetím rokem, tudíž nelze přijmout její argument, že se dostatečně neseznámila s právní úpravou na úseku odměňování zaměstnanců. Protiprávní jednání žalobkyně proto nelze omluvit z důvodu její nesprávné právní interpretace příslušných právních předpisů. Tato žalobní námitka je nedůvodná.

24. K námitce žalobkyně, že protiprávní stav napравиła a k žádné újmě zaměstnanců nedošlo, což měly správní orgány akceptovat zejména s ohledem na posouzení následků jednání a míry společenské škodlivosti, soud uvádí následující. Odstraní-li delikvent protiprávní stav ještě před vydáním meritorního rozhodnutí, může být k této okolnosti přihlédnuto toliko jako k polehčující při stanovení sankce, nikoli v otázce odpovědnosti za správní delikt (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Ads 171/2009-60). Zprostit se objektivní odpovědnosti za správní delikt dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce by bylo možné pouze tzv. liberací, kdy by žalobkyně musela prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možné požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila, což se však v daném případě nestalo. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů (viz str. 9 rozhodnutí inspektorátu práce a str. 7 rozhodnutí žalovaného) je navíc zřejmé, že k zjednané nápravě kontrolou zjištěných nedostatků při stanovení výše pokuty přihlédly. Nelze tak souhlasit s tvrzením žalobkyně, že by náprava protiprávního stavu nebyla brána v potaz. K nápravě navíc došlo až po upozornění kontrolního orgánu.
25. Soud následně posoudil tvrzení žalobkyně, že její jednání mělo být posouzeno jako pochybení první a ojedinělé. Žalobkyně nerozporovala, že byla v minulosti podrobena kontrolám inspektorátu, avšak je toho názoru, že pochybení zjištěná předchozími kontrolami se nevztahovala k vyplácení tzv. zaručené mzdy, nýbrž ke mzdovým nedoplatkům, na které zaměstnancům nevznikl nárok. V protiprávním jednání tedy žalobkyně nepokračovala, a k této skutečnosti nemělo být v projednávaném případě přihlédnuto. Dle soudu je postup, kdy správní orgány v souladu s § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce přihlédly k okolnostem spáchání správního deliktu (tedy že již jednou inspektorát práce u žalobkyně konstatoval porušení právních povinností na úseku odměňování zaměstnanců, přestože k zahájení správního řízení tehdy nedošlo), správný. K této okolnosti bylo přihlédnuto toliko jako k přítěžující okolnosti, nikoli jako k určité recidivě, jak žalobkyně naznačovala. Správní orgány jen poukázaly na to, že žalobkyně byla již dříve konfrontována s právními předpisy upravujícími odměňování zaměstnanců. Přesto stále hodnotily jednání žalobkyně jako nedbalostní. Po správních orgánech nelze spravedlivě požadovat, aby přehlížely skutečnosti známé jim z úřední činnosti.
26. Pokud jde o materiální stránku správního deliktu, žalobkyně namítala, že správní orgány dostatečně neposoudily míru společenské škodlivosti jejího jednání. V obecné rovině lze souhlasit, že projednávaný správní delikt nelze posuzovat čistě formálně. Aby byla skutková stránka naplněna, a aby byla dána i právní odpovědnost žalobkyně, správní orgány musely zkoumat, zda její jednání naplňuje i materiální stránku skutkové podstaty, tedy zda ohrožovala nebo porušovala společenský zájem. Skutečnost, že je správní orgán povinen zkoumat naplnění materiálního znaku u správních deliktů vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2017, č. j. 7 Ads 33/2017-24, nebo ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008-46: „*Kategorie*

správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.“). Materiální stránka protiprávního jednání se tedy musí projevit již při posuzování trestnosti právně závadného jednání, nejen při stanovení výše sankce.

27. Dle žalobkyně její jednání nemohlo materiální stránku správního deliktu naplnit, neboť intenzita společenské škodlivosti dosáhla pouze mizivé míry. Mzdové nároky zaměstnancům zpětně vypořádala a nekrátila je úmyslně. Těmito argumenty se však inspektorát práce zabýval při posuzování otázky společenské škodlivosti a naplnění materiální stránky správního deliktu řádně, logicky a dostatečně odůvodnil (viz str. 9 jeho rozhodnutí). Společenskou škodlivost jednání žalobkyně spatřoval zejména v negativním zásahu do finanční situace zaměstnanců, kterým po celou dobu trvání pracovního poměru žalobkyně vyplácela mzdu nižší, než na kterou jim ze zákona vznikl nárok. Bylo tomu tak po celé kontrolované období, tedy v letech 2014-2015, společenská škodlivost tak nevykazovala velmi nízký stupeň, jak žalobkyně tvrdila. S tímto závěrem se ztotožnil i žalovaný (viz str. 7 rozhodnutí žalovaného) a dodal, že zejména s ohledem na výši skutečně poskytovaných mezd bylo možné očekávat, že se jednalo o zaměstnance po ekonomické stránce velmi zranitelné, pro které je i malá finanční stránka významným příjmem do rodinného rozpočtu.
28. Soud považuje takové posouzení materiální stránky projednávaného správního deliktu za dostatečné a ztotožňuje se s ním. Ze správního spisu je zřejmé, že zaměstnancům byla vyplácena mzda o několik tisíc nižší, než byla v letech 2014 a 2015 výše tzv. zaručené mzdy dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb., a to v různě dlouhém období let 2014-2015. Společenskou škodlivost projednávaného správního deliktu soud spatřuje zejména v tom, že žalobkyně nevyplacením části mzdy zaměstnancům neoprávněně zasahovala do jejich soukromých práv a oprávněných zájmů, konkrétně krátila jejich základní zákonné právo na spravedlivou odměnu za vykonanou práci. Nevyplacení mzdy v minimální výši je tedy možné považovat za neoprávněný zásah do zájmu společnosti zajistit odměnu za práci k slušnému a soběstačnému životu pracovníků a jejich rodin. Sama skutečnost, že rozdíl mezi stanovenou základní mzdou a zaručenou mzdou žalobkyně doplatila zpětně až na základě kontroly inspektorátu práce, pak není relevantní, neboť jak již bylo uvedeno výše, skutkovou podstatu naplnila již svým protiprávním jednáním. Společenská škodlivost navíc znamená, že pachatel spácháním správního deliktu ohrozí zájem společnosti, který je považován za důležitý. Lze se proto ztotožnit s argumentací žalovaného, že dodatečné splnění povinností nemá v zásadě vliv na míru společenské škodlivosti jednání žalobkyně. Jelikož se soud nemá důvodu se od výše uvedených závěrů správních orgánů odchýlit, shledává tuto žalobní námitku nedůvodnou.
29. Porušení zákona ve správním řízení žalobkyně spatřovala také v tom, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s tvrzenými skutečnostmi, jež měly svědčit v její prospěch. Žalobkyně brojila konkrétně proti tomu, že žalovaný považoval za irelevantní namítané individuální okolnosti, za kterých k jednání došlo, jakož i formu a míru zavinění a společenskou škodlivost. Soud při posouzení této námitky vycházel ze správního spisu, tedy zejména z odvolání žalobkyně a napadeného rozhodnutí, přičemž neshledal, že by se žalovaný opomenul těmito odvolacími námitkami zabývat. V odůvodnění rozhodnutí žalovaného jsou tato tvrzení vypořádána (konkrétně na str. 7). Lze souhlasit, že některé

námítky žalovaný vypořádal pouhým odkazem na konkrétní stranu rozhodnutí inspektorátu práce, aniž by se k odvolací námitce sám obsáhle vyjádřil. Zde je však nutno připomenout, že správní řízení, až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu, představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací orgán ze závěrů rozhodnutí správního orgánu vycházel nebo je sám doplnil. V otázkách, které nebyly z hlediska přezkumu správního soudu sporné a vadné, tak žalovanému nic nebránilo odkázat na předchozí rozhodnutí inspektorátu práce. Soud tedy neshledal, že by se správní orgány vypořádaly s námitkami žalobkyně nedostatečně. Ani tuto námitku tak soud nepovažuje za důvodnou.

30. Další námitkou žalobkyně brojila proti samotnému kontrolnímu řízení, které správnímu řízení předcházelo, jelikož mělo vykazovat vady, které mohly mít vliv na nesprávné skutkové zjištění a právní posouzení věci. Žalobkyně měla pochybnosti o objektivitě kontrolního orgánu, resp. správnosti jeho skutkových zjištění, jelikož již při zahájení kontroly byla upozorněna, že kontrola musí skončit exemplárním potrestáním z důvodu opakované kontroly. Navíc měla kontrola probíhat vždy na základě podnětu bývalých zaměstnanců, kteří tak činili z důvodu msty.
31. Zde je třeba předně zdůraznit, že tyto konkrétní námitky žalobkyně měla a mohla uplatnit již v rámci kontrolního řízení. Ačkoliv využila možnosti podat námitky, netýkaly se v žalobě vytýkaných pochybností o objektivitě kontrolního řízení. Jelikož protokol o kontrole ze dne 30. 10. 2015, č. j. 23240/9.50/15-2, sloužil jako podklad pro navazující správní řízení o správním deliktu žalobkyně, soud se zabýval i těmito námitkami.
32. Co se týče pochybností žalobkyně o objektivitě kontrolního řízení, inspektorát práce tuto námitku vypořádal, a to tak tak, že kontrolor vždy srovnává faktický stav se stavem právem aprobovaným (viz str. 8 rozhodnutí inspektorátu práce). Uvedl, že v případě kontroly pracovněprávních vztahů se jedná zejména o kontrolu dokladů, z povahy věci je proto vyloučeno, aby kontrolor dospěl ke skutkovým zjištěním a závěrům založeným na svém subjektivním názoru, které by se neshodovaly s faktickým stavem. Objektivita má být zajištěna také tím, že správní řízení je vedeno oprávněnými úředními osobami, které nejsou inspektory a které kontrolu neprováděly. Soud se s tímto názorem ztotožňuje. Hlavním účelem kontroly dle § 2 zákona č. 255/2012 Sb., zákona o kontrole (kontrolní řád), je zjišťovat, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů, nikoli kontrolovanou osobu sankcionovat. Protokol o kontrole, který je výsledkem kontroly, není správním rozhodnutím, tedy není rozhodnutím o právech a povinnostech kontrolované osoby. Obsahuje pouze kontrolní zjištění, spočívající v popisu zjištěných skutečností s uvedením případně zjištěných nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Teprve po ukončení kontroly (tj. sepsání protokolu, popřípadě ukončení řízení o námitkách kontrolované osoby) může (ale nemusí) následovat správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech kontrolované osoby, tedy i o uložení sankci. Z *protokolu o kontrole ze dne 30. 10. 2015, č. j. 23240/9.50/15-2*, nevyplývá, že by měl inspektor tendenci žalobkyni jakkoli „trestat“, pouze konstatoval, že nedodržela své povinnosti na úseku odměňování, a to u sedmi zaměstnanců v období roku 2014 a u osmi zaměstnanců v období roku 2015, tedy, že těmto zaměstnancům neposkytla tzv. zaručenou mzdu dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb. Tento svůj závěr navíc dostatečně doložil.
33. Dle § 9 písm. a) kontrolního řádu je kontrolující osoba povinna zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit zjištění

potřebnými doklady. Dle soudu z kontrolního spisu a protokolu o kontrole ze dne 30. 10. 2015, č. j. 23240/9.50/15-2, vyplývá, že zjištěné skutečnosti jsou dostatečně doloženy, inspektorát práce při kontrole konkrétně vycházel z výpisu z obchodního a živnostenského rejstříku, písemného seznamu zaměstnanců, směrnice o pracovním řádu, provozních řádů žalobkyně, směrnice žalobkyně o způsobu odměňování zaměstnanců, z pracovních smluv a dohod uzavřených mezi zaměstnanci a žalobkyní, mzdových listů, výplatních pásek a evidence pracovní doby zaměstnanců, vše za rok 2014 a 2015. Soud považuje takové zjištění stavu věci za dostatečné. Pokud měla žalobkyně pochybnosti o objektivitě inspektora, popř. jej považovala za podjatého, mohla a měla tuto námitku uplatnit již v rámci kontrolního řízení.

34. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že kontrola byla prováděna na základě podnětu bývalých zaměstnanců, kteří se snažili žalobkyni poškodit, čímž mohla být ovlivněna objektivita kontrolního řízení, soud ji nepovažuje za relevantní. Ztotožňuje se s žalovaným (viz str. 8 rozhodnutí žalovaného), že jakkoli podnětem ke kontrole může být i vnější podnět fyzických osob, je vždy na uvážení kontrolního orgánu, zda kontrolu zahájí či nikoli. Soud k tomu doplňuje, že závěry kontrolního zjištění o porušení právní povinnosti žalobkyně v oblasti odměňování zaměstnanců nemá žádnou spojitost s tím, zda a kdo podal podněty k zahájení kontrolního řízení. Sama žalobkyně nerozporuje, že v období roku 2014–2015 neposkytovala svým zaměstnancům mzdu ve výši tzv. zaručené mzdy, a ostatně tento závěr byl i výsledkem kontrolního řízení. V takovém případě je skutečnost, zda podnětem ke kontrole byl „vnější“ podnět bývalých zaměstnanců či nikoli, pro projednávanou věc nepodstatná.
35. Žalobkyně závěrem žaloby navrhovala moderaci uložené sankce, popř. její úplné zrušení, neboť je její výše vzhledem k závažnosti porušení právních povinností v nepoměru a ve vztahu k žalobkyni nepřiměřeně vysoká. Byť je pokuta uložena v dolní hranici sazby, je nadbytečná, nemá výchovný účinek a může mít až likvidační charakter. Správní uvážení o možnostech subjektu hradit sankci se jeví jako zcela chybné. Žalobkyně tak učinila moderační návrh dle § 78 odst. 2 s. ř. s.
36. Posouzení této otázky se dle krajského soudu rozpadá do dvou rovin, jež představuje posouzení zákonnosti uložené sankce – tedy zda nebyly překročeny meze správního uvážení správního orgánu a posouzení, zda pokuta není zjevně nepřiměřená.
37. Ve vztahu k první otázce je nezbytné zdůraznit, že soud ohledně překročení meze správního uvážení přezkoumává pouze to, zda tato úvaha nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 262/2014-26). Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133). Je tedy nezbytné, aby se správní orgány zabývaly všemi zákonem stanovenými hledisky. Z odůvodnění musí být také zřejmé, jak se konkrétní pochybení projevuje ve výši uložené sankce.
38. Pravidla pro určení výše pokuty za správní delikt upravuje § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce: „*Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k jejím poměrům, k závažnosti*

správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“

39. V projednávaném případě správní orgány při určení výše pokuty postupovaly v souladu s výše citovaným § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce. Z odůvodnění rozhodnutí inspektorátu práce vyplývá, že přihlédl k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán - posuzoval jak polehčující okolnosti (přihlédl k nápravě zjednané žalobkyní, kdy dlužné rozdíly mzdy svým zaměstnancům doplatila), tak okolnosti svědčící v neprospěch žalobkyně (již při předchozí kontrole byla upozorněna na povinnost dodržovat předpisy o odměňování zaměstnanců). V rámci přihlednutí k majetkovým poměrům žalobkyně vycházel ze skutečností z kontrolní, správní a úřední činnosti a z jemu dostupných dokumentů, tedy z Výpisu z registru ekonomických subjektů v ARESu, z živnostenského a z obchodního rejstříku a z dokladů předložených žalobkyní, tj. z přiznání k dani z příjmů žalobkyně za rok 2014, z rozvahy v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2014 a výkazu zisku a ztrát druhového členění v plném rozsahu k 31. 12. 2014. Z výpisu Registru ekonomických subjektů inspektorát práce zjistil, že se v případě žalobkyně jedná o zaměstnavatele v kategorii s 1 až 5 zaměstnanci, z pohledu inspektorátu práce proto byla vnímána jako malý zaměstnavatel. Žalobkyně působila jako společnost s ručením omezeným na pracovním a finančním poli přes 4 roky. Základní kapitál činil 200 000 Kč a byl zcela zaplacen. Žalobkyně byla plátkyní DPH, zařadila se tedy mezi právnické osoby, jejíž obrat za nejvýše 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců přesáhl 1 000 000 Kč. Nešlo přitom o nespolehlivého plátce DPH. Jelikož k odvolání žalobkyně přiložila účetní dokumenty platné i ke dni 31. 12. 2015, žalovaný vycházel i z těchto podkladů. Výši pokuty však aproboval. Z listin vyplynulo, že žalobkyně za účetní období roku 2013 vykázala ztrátu 933 000 Kč, za účetní období 2014 ztrátu 558 000 Kč a za účetní období 2015 ztrátu 9 000 Kč. Žalovaný nerozporoval, že žalobkyně je ve ztrátě, nicméně ta vykazovala sestupnou tendenci a bylo zjevné, že žalobkyně se ztrátou podnikala již několik let, a proto pro ni výše pokuty není likvidační. Soud dodává, že za správní delikt dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč, stanovená výše pokuty 85 000 Kč v projednávaném případě se pohybuje v zákonném rozmezí a v tomto ohledu správní orgány meze správního uvážení nepřekročil.
40. Dle soudu úvahy správních orgánů při určení výše pokuty v projednávaném případě ob stojí, jakkoli je nelze označit za zcela ideální. Správní orgány však dostatečně zohlednily závažnost správního deliktu, způsob jeho spáchání, jeho následky i okolnosti, za nichž byl delikt spáchán. Co se pak týče kritérií potřebných pro individualizaci sankce, správní orgány sice vycházely z analýzy majetkových a osobních poměrů tak, aby pro žalobkyni pokuta nebyla likvidační, lze si však v tomto ohledu představit jistě důkladnější argumentaci. Samotná skutečnost, že ztráta žalobkyně vykazuje sestupnou tendenci, ještě sama o sobě nemusí být ukazatelem, že stanovená výše pokuty pro ni nebude likvidační. Právě v této souvislosti žalobkyně namítala, že vzhledem k její ekonomické situaci, kdy je již několik let ve ztrátě, je stanovená pokuta likvidační, byť i na spodní hranici zákonné sazby.
41. K pojmu likvidační pokuta se vyjádřil již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, dle kterého je likvidační pokutou taková sankce, která je „*nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho*

donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“ V rozsudku ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8 Afs 17/2011-87, Nejvyšší správní soud doplnil, že postačuje hrozba likvidačního účinku a nemožnost vyloučení tohoto rizika k tomu, aby vznikla potřeba tento korektiv při stanovování výše pokuty náležitě zohlednit.

42. V projednávaném případě správní orgány vycházely jak z veřejně dostupných dokumentů, tak listin předložených žalobkyní, z nichž dospěly k závěru, že ta je sice ve ztrátě, situace se však zlepšuje a se ztrátou podniká již několik let, pokuta pro ni proto nebude likvidační. Pokud žalobkyně brojila zejména proti tomuto závěru, měla svou ekonomickou situaci doložit i dalšími podklady, které by dokládaly její nepříznivou ekonomickou situaci. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Záleželo tedy především na žalobkyni, aby projevila svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro ni neměla likvidační důsledky, tím, že by správnímu orgánu poskytla bližší údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doložila. Pokud tak neučinila, mohl si správní orgán učinit jen základní představu o jejich příjmech a majetku, a to i na základě odhadu.
43. Pokud by zdejší soud akceptoval samotnou argumentaci žalobkyně, že se nachází v ekonomicky nepříznivé situaci, a proto je pro ni pokuta likvidační, znamenalo by to, že by za tento správní delikt nebyla postižitelná nikdy, neboť za situace, kdy by se nacházela ve ztrátě, mohla by pokutu za likvidační označit vždy. To ostatně vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, např. blíže rozsudek ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58: *„Zákaz likvidačních pokut neznamena, jak mylně dovozují žalobkyně, že by správní orgány měly rezignovat na ukládání pokut ve větší výši. Naopak, aby pokuta za správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. To platí bezpochyby i v případě, kdy se právnická osoba jako pachatel správního deliktu nachází dlouhodobě ve ztrátě, jelikož v opačném případě by byla za protiprávní jednání prakticky nepostihnutelná (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133)“*. Lze tedy shrnout, že odvíjení výše pokuty pouze od současné majetkové a finanční situace žalobkyně by přineslo stav, kdy by v případě nesprávného hospodaření mohla beztrestně porušovat zákony, neboť by neměla zdroje na úhradu pokuty.
44. Odvíjení výše pokuty jen od výsledků finančního hospodaření delikventa tedy není naplnění smyslu § 36 zákona o inspekci práce, který zajišťuje spravedlivou a přiměřenou pokutu (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 1. 2014, č. j. 38 Ad 16/2010-127, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58). V případě ukládání sankce a při posuzování možného likvidačního charakteru sankce ukládané obchodní společnosti nelze izolovaně hodnotit např. pouze zisk nebo ztrátu, nýbrž je třeba vzít do úvahy i další skutečnosti (obrat, obchodní aktivitu apod.), které pomáhají vytvořit si bližší představu o ekonomické síle subjektu. Jak již bylo uvedeno

výše, v tomto rozsahu nelze shledat odůvodnění výše sankce správními orgány za ideální, nicméně i přesto lze konstatovat, že tato vada není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud totiž nenabyl dojmu, že z předložených dokladů o finanční situaci žalobkyně vyplývá, že stanovená výše pokuty je pro ni likvidační, a tedy nezákonná. Žalobkyně se sice skutečně potýká se ztrátou již několik let, tu však úspěšně snižuje, a to v poměrně velké míře (viz výkaz zisku a ztrát v plném rozsahu za účetní období 2014, ve kterém byla ztráta 558 000 Kč, za účetní období 2015 již 9 000 Kč), což svědčí o dobrých výsledcích hospodaření. Kondici žalobkyně lze odvodit i z ročního úhrnu čistého obrátu, který v daňovém přiznání za rok 2014, v bodě „K. Vybrané ukazatele hospodaření“, založeného ve správním spisu, byl 6 504 386 Kč. Z Přílohy k účetní závěrce ke dni 31. 12. 2014 navíc vyplývá, že žalobkyně nemá žádné závazky kryté zástavním právem a pohledávky převyšují závazky. Lze tedy dospět k závěru, že žalobkyně je schopná pokutu ve výši 85 000 Kč zaplatit, aniž by tato částka ohrozila nebo způsobila ukončení její podnikatelské činnosti.

45. Je totiž třeba stále myslet na to, jakou funkci pokuta za jiné správní delikty plní. Jak konstatoval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již citovaném usnesení č. 2092/2010 Sb. NSS: *„To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoli ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.“*
46. Poté, co soud shledal uloženou pokutu zákonnou, zabýval se tím, zda není zjevně nepřiměřená.
47. Dle § 78 odst. 2 s. ř. s. *„[r]ozhoduje-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“*.
48. Moderační oprávnění dle § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit. Soud však takto může učinit jedině v případě, kdy jde o postih zjevně nepřiměřený, neboť smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS).
49. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, přístup soudu se do značné míry liší od posouzení zákonnosti uložené sankce, neboť *„při moderaci trestu soud postupuje obdobně jako správní orgán: je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje soud závěr správního*

orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc snížit sankci uloženou ve správním řízení nebo od ní plně upustit. Pokud soud k moderaci trestu za správní delikt přistoupí, je povinen též odůvodnit, v čem spatřuje zjevnou nepřiměřenost trestu a na základě jakých kritérií dospěl k jím stanovené výši trestu; pouhé konstatování zjevné nepřiměřenosti trestu bez náležitého odůvodnění zakládá nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí pro nedostatek důvodů“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82).

50. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 85 000 Kč za správní delikt na úseku odměňování dle § 26 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, který je zařazen mezi nejprísneji postižitelné správní delikty tohoto zákona, a lze za něj uložit nejvyšší možnou pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Pokuta tedy tvoří 4,25 % horní hranice sazby a je tak stanovená při její dolní hranici. Zdejší soud však považuje za potřebné posuzovat otázku zjevné nepřiměřenosti dále a podrobněji. Lze mít totiž za to, že i pokuta mírně přesahující 4 % maximálního zákonného rámce může být v určitém případě (byť zřejmě zcela výjimečně) zjevně nepřiměřenou. Takový postup považuje soud za souladný i se smyslem moderace vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, podle něhož smyslem a účelem moderace není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale pouhá její korekce.
51. Soud se proto dále zabýval okolnostmi uložení dané pokuty a přitom nedospěl k závěru, že by daný případ, kdy pokuta uložena ve výši 4, 25 % maximálního zákonného rámce, byla zjevně nepřiměřená.
52. 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. Pokud žalobkyně tvrdí, že její jednání nebylo společensky škodlivé, s tímto závěrem nemůže krajský soud souhlasit. V daném případě zákonodárce přisoudil veřejnému zájmu velký význam, který se odrazil v horní hranici sazby stanovené na 2 000 000 Kč. Správní delikt žalobkyně je tak typově jedním z nejzávažnějších správních deliktů dle zákona o inspekce práce. Žalobkyně měla povinnost odměňovat své zaměstnance v souladu s příslušnou právní úpravou, své povinnosti však vůči svým zaměstnancům porušovala, a to dokonce dlouhodobě. Mzdu ve výši tzv. zaručené mzdy žalobkyně svým zaměstnancům nevyplácela v průběhu dvou let – v roce 2014 sedmi zaměstnancům, v roce 2015 osmi zaměstnancům. Přitom právě stanovení výše minimální mzdy má výraznou alimentární funkci, tedy, její výše by měla zabezpečovat slušnou minimální životní úroveň samostatně žijícího příjemce minimální mzdy za výkon práce. Lze proto předpokládat, že v případě odměňování ve výši pohybující se v rovině minimální mzdy je bytí sebemenší částka pro zaměstnance existenční. Správní orgány navíc při stanovení výše pokuty správně vzaly v potaz i skutečnost, že žalobkyně protiprávní stav napravila. Přihlédly také k ekonomické situaci žalobkyně, když konstatovaly, že podniká se ztrátou již několik let, a ta se postupně snižuje. S ohledem na okolnosti případu a zájmu, který byl v konkrétním případě ohrožen, tak nelze považovat výši pokuty za nepřiměřenou.
53. Soud dospěl k závěru, že v projednávaném případě nejsou dány důvody pro upuštění od uložené sankce nebo pro její snížení. Finanční postih musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, a tak v sobě nutně musí obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu, tj. možnost upuštění od potrestání či snížení postihu, má místo toliko tam, kde jde o případ zjevné nepřiměřenosti.

Tu soud v daném případě neshledal. Nedospěl-li totiž soud k závěru, že by sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši, nejsou ani dány důvody pro postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s.

54. Vzhledem k tomu, že v daném případě jde o věc správního trestání, zabýval se soud rovněž tím, zda nebyla v mezidobí přijata nová právní úprava, jež by byla pro žalobce příznivější (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Po prostudování změn v relevantní právní úpravě lze konstatovat, že tomu tak není, jak skutková podstata předmětného správního deliktu, tak zákonná sazba pokuty zůstala beze změny.
55. Soud neprováděl dokazování rozhodnutími správních orgánů ani dalšími listinami, které byly součástí správního spisu, neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

56. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
57. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 30. září 2019

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu

Mgr. Petr Pospíšil, v. z., v.r.
(§ 54 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)