



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobce: **IMPULS BUILDING a.s.**, IČ: 61859052, se sídlem Praha 10, Litevská 1174/8, zastoupeného JUDr. Janou Vyšanskou, Ph.D., advokátkou se sídlem Praha 10, Korunní 810, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2014 č.j. 147/1.30/14/14.3.,

t a k t o :

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

- [1] Žalobce se podanou žalobou ke zdejšímu soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2014, č.j. 147/1.30/14/14.3. (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu, č. j. 15630/306135/3.30/13/14.3 ze dne 16. 12. 2013 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo ve výroku I. konstatováno, že se žalobce (a) dopustil správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců, zakotveného v ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o inspekci práce*“), a to tím, že nevyplatil (prokazatelně nedoložil) mzdu v termínu splatnosti (zde uvedeným zaměstnancům), čím tímto jednáním nesplnil svou povinnost vyplývající z ust. § 38 odst. 1 písm. a), ust. § 109 odst. 1 a ust. § 141 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákoník práce*“), a (b) dopustil správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, a to tím, že nevydal potvrzení o zaměstnání při skončení pracovního poměru (zde uvedenému zaměstnanci), čímž nesplnil svou povinnost vyplývající z ust. § 313 odst. 1 zákoníku práce, a to tím, že neuvedl při skončení poměru v potvrzení o zaměstnání druh konané práce dle pracovní smlouvy u zaměstnance (zde uvedeného), čímž nesplnil svou

povinnost vyplývající z ust. § 313 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Za tato jednání mu proto byla ve výroku II. tohoto rozhodnutí uložena pokuta ve výši 150.000,- Kč. Ve výroku III. pak byla účastníku řízení uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

- [2] Žalobce v podané žalobě zejména namítá nezákonnost a nesprávnost rozhodnutí o výši uložené pokuty, neboť při určení výše pokuty by měl správní orgán přihlídnout také k poměrům účastníka řízení, což však správní orgán dostatečně neučinil. Správní orgán ve svém rozhodnutí uvádí, že nezpochybňuje, že momentální ekonomická situace žalobce nemusí být příznivá, nicméně navzdory tomu považuje uloženou pokutu za přiměřenou, když argumentuje poměry žalobce vyjádřenými nevypovídajícími ekonomickými parametry – zejména dobou trvání existence společnosti, ze zapsané výše základního kapitálu a z toho, zda se žalobce nachází v insolvenčním rejstříku, když právě před touto situací se žalobce snaží zachránit. Odvolací orgán ve svém rozhodnutí dokonce potvrzuje, že správní orgán neměl k dispozici při posuzování poměrů žalobce všechny důkazy nezbytné pro takové posuzování a že nevylučuje, že by předložení výkazu zisku a ztrát či rozvahy mohlo ovlivnit výši sankce ve prospěch žalobce. K doplnění důkazů však odvolací správní orgán žalobce nevyzval a s vědomím toho, že konkrétní dokument by mohl ovlivnit rozhodnutí, spokojil se s důkazy dodanými žalobcem a pouze konstatoval, že kdyby žalobce býval vedle přehledu exekucí, stavu daňových účtů a faktur za říjen a listopad 2013 doložil ještě konkrétní dokumenty, mohlo být rozhodnutí pro žalobce příznivější. Odvolací správní orgán tak zjistil porušení zásady materiální pravdy, která je jednou ze základních zásad správního řádu a správního práva obecně a připustil, že její porušení mohlo mít za následek přísnější rozhodnutí v neprospěch žalobce a přesto nezákonné rozhodnutí správního orgánu potvrdil a s jeho názorem se ztotožnil.
- [3] Dále žalobce namítá konstatování v napadeném rozhodnutí, kde jedním z argumentů použitých v rozhodnutí bylo, že finanční situaci žalobce lze dokreslit základním kapitálem, jež má společnost ve výši 2 028 591,- Kč. Nová úprava základního kapitálu dle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, se odklání od původní koncepce pojetí kapitálu. Dosavadní úprava předpokládala složení základního kapitálu ve stanovené minimální výši, nicméně společnost nenutil, aby takovou hotovost udržovala, resp. aby měla majetek v této hodnotě. Základní kapitál tak představuje položku, která má pro zjištění finanční situace společnosti pramalý význam. Proto ke zjištění reálné finanční situace žalobce měl být použit test insolvence, nikoli pouhá kontrola výše základního kapitálu dle zápisu v obchodním rejstříku, která neodpovídá majetku a reálné ekonomické hodnotě společnosti.
- [4] Jako další argument odvolací správní orgán použil skutečnost, že žalobce vlastní nemovitost. V předmětném listu vlastnictví je však jasně uvedeno, že na nemovitosti váznou zástavní práva, a že nemovitost je předmětem exekučního řízení a byl vydán exekuční příkaz k prodeji nemovitosti. Pronájem této nemovitosti je jediným zdrojem příjmů žalobce, z kterého se snaží splácet své dluhy věřitelům. Z nahlížení do těchto veřejných seznamů měla být správnímu orgánu naopak jasně patrná správnost prohlášení žalobce o tom, v jak kritické finanční situaci se nachází.
- [5] Žalobce dále uvedl, že se skutečně nachází ve velmi špatné finanční situaci a čelí požadavkům svých věřitelů, což doložil přehledem exekucí, přehledem stavu osobních daňových účtů i vydanými a přijatými fakturami za říjen a listopad 2013. Uvedené důkazy ilustrují, že žalobce aktuálně balancuje na pokraji úpadku a každá další platební povinnost

pro něj může mít likvidační charakter. Žalobce má za to, že správní orgán nezohlednil důkazy jím doložené k prokázání tíživé finanční situace a pro hodnocení poměrů žalobce zvolil zcela irrelevantní podklady. Žalobce má tedy za to, že správní orgán, který rozhodnutí vydal, dostatečně nepřihlédl při určení výše sankce k finančním poměrům žalobce a nepostupoval v souladu se zásadou materiální pravdy.

- [6] Žalobce dále zdůrazňuje povinnost správního orgánu při určení výše pokuty přihlídnout k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Porušení zákona správní orgán zkoumal ryze po formální stránce. Ze strany žalobce nedošlo k záměrnému krácení mzdových nároků jeho zaměstnanců, které by vedlo k hmotné nouzi, a mzda jim byla doplacena v plné výši. Žalobce v této souvislosti uvádí, že porušení práv zaměstnanců bylo způsobeno porušováním povinností při vedení společnosti ze strany místopředsedkyně představenstva, xxxxxxxxx, která mimo jiné přímo zodpovídala právě za plnění povinností (personální věci, výplaty mezd), za jejichž porušení byla žalobci pokuta uložena. Správní delikty, za které byla uložena pokuta, úzce souvisí se selháním jednotlivce ve společnosti, a to dokonce páčáním trestné činnosti a jejím následným zakrýváním tak, že ostatní orgány společnosti neměly určitou dobu o skutečné situaci ve společnosti správné informace. Společnost výše uvedené považuje za okolnost, ke které měl správní orgán přihlídnout při stanovení výše pokuty a neučinil tak. Vzhledem k výše uvedenému žalobce namítá, že při vyměřování sankce nebyly uplatněny zásady zákonnosti a spravedlnosti, jakož i řádně aplikovány zásady individualizace a přiměřenosti. Významná je v tomto případě zásada individualizace požadující, aby byl zvolen takový druh sankce a ta vyměřena v rámci sazby tak, aby vyjadřovala všechny zvláštnosti činu a odpovědné osoby, a aby brala v úvahu i předpokládané možnosti dalšího vztahu pachatele k plnění právních povinností.
- [7] Žalobce se dále domnívá, že byla nedostatečně aplikována i zásada přiměřenosti (viz odůvodnění ohledně likvidačního účinku vysoké sankce). V tomto ohledu nebyla především brána v úvahu možnost dalšího vztahu žalobce k plnění právních povinností, jelikož svojí výší může zmařit právě snahu žalobce o plnění jeho závazků a placení dluhů (viz přehled exekucí společnosti založený ve spise) a ekonomickou stabilizaci žalobce. Žalobce nesouhlasí s tvrzením správního orgánu, že typová závažnost správního deliktu je vyjádřena rozpětím zákonné sazby až do 2.000.000,- Kč, opětovně argumentuje názorem vyjádřeným v odborné publikaci správního práva, dle kterého veliké rozpětí správní pokuty nejen že neodráží typovou nebezpečnost deliktu, ale neumožňuje ani posoudit závažnost konkrétního spáchaného deliktu a dle kterého lze důvodně pochybovat o tom, že zákonodárce vzal řádně v úvahu relaci společenské škodlivosti deliktu s tvrdostí správního trestu. Správní trestání by dále mělo vycházet ze stejných zásad a principů jako pro trestání soudní, jelikož pokuta za správní delikt je ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod trestním obviněním. Jedním z požadavků na zákonnost rozhodování je i požadavek na dostatečně určitou právní úpravu trestů (sankcí). Dle názoru vysloveného ve výše odkazované publikaci nároku na dostatečnou určitost trestu neodpovídá též velká šíře, velké rozpětí sazeb pokut.
- [8] Žalobce má ve smyslu výše uvedeného za to, že napadené rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce je nezákonné, jelikož v řízení bylo postupováno v rozporu se zásadou materiální pravdy. Proto navrhuje jeho zrušení, a pro případ, že soud shora uvedenému návrhu žalobce na vydání rozsudku v bodu I. nevyhoví, navrhuje žalobce, aby soud od pokuty uložené napadeným rozhodnutím pro její nepřiměřenost upustil, popř. ji v mezích zákonem dovolených snížil.

- [9] Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že s ní nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uváděl věcně tytéž závěry, jako v tomto rozhodnutí.
- [10] Z předloženého správního spisu soud následně zjistil tyto podstatné skutečnosti:
- [11] Dne 12. 12. 2013 vydal Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu rozhodnutí, č. j. 15630/306135/3.30/13/14.3, kterým rozhodlo tak, jak bylo uvedeno v předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku.
- [12] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání.
- [13] Dne 20. 2. 2014 vydal žalovaný pod č.j. 147/1.30/14/14.3, rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění je mj. uvedeno, že prvostupňové rozhodnutí včetně jeho odůvodnění je správné a plně přezkoumatelné. Se závěry správního orgánu I. stupně vyjádřenými ve výroku napadeného rozhodnutí i s jeho odůvodněním se žalovaný ztotožnil.
- [14] S námitkou žalobce, podle níž správní orgán I. stupně nepřihlédl k jeho nepříznivé finanční situaci, kterou doložil při jednání s oblastním inspektorátem práce přehledem stavu daňových účtů, přehledem exekucí a fakturami za říjen a listopad 2013, se žalovaný vypořádal tak, že při hodnocení poměrů účastníka řízení je ze správního spisu patrné, že toto není pravdou s tím, že správní orgán I. stupně přihlédl k také mnoha jiným okolnostem, např. nahlédl do veřejného rejstříku, kde zjistil základní kapitál účastníka řízení a délku jeho působení v podnikání, a dále pak do insolvenčního rejstříku a evidence úpadců, kde zjistil, že účastník řízení není v insolvenci či evidenci úpadců.
- [15] K námitce žalobce, podle něhož majetek a ekonomickou hodnotu společnosti nejlépe dokládají účetní výkazy a přehledy závazků společnosti, žalovaný uvedl, že kompletní účetní výkazy nebyly správnímu orgánu I. stupně ani orgánu odvolacímu vůbec doloženy. Přes tyto relativně dílčí informace si proto oblastní inspektorát práce informace doplnil o informace získanými nahlédnutím do veřejného rejstříku. Žalovaný nevylučuje, že by předložení výkazu zisku a ztrát či rozvahy za celý kalendářní rok mohlo ovlivnit výši sankce ve prospěch účastníka řízení. Tyto údaje však účastník řízení nedoložil a k nahlédnutí nebyly ani obsahem sbírky listin veřejného rejstříku. Při hodnocení poměrů tak bylo vycházeno jak z dokladů doložených účastníkem řízení, tak z veřejně dostupných informací, jak učinil správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí.
- [16] S námitkou žalobce, podle něž správní orgán I. stupně nepřihlédl k tomu, že k porušování povinností docházelo ze strany vedení místopředsedkyně představenstva, se žalovaný vypořádal tak, že odpovědnost za správní delikty podle zákona o inspekci práce, je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění. Koncepce objektivní odpovědnosti za správní delikt neklade správním orgánům povinnost zkoumat zavinění odpovědné právnické osoby, tedy zkoumat a prokazovat naplnění psychického stavu 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. K zásadám individualizace a přiměřenosti následně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-113, kde je

uvedeno, že závažnost správního deliktu v sobě zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě. Žalovaný proto nesdílí názor účastníka o nepromítnutí typové závažnosti správního deliktu do rozpětí zákonné sazby. Individuální závažnost byla podle žalovaného dostatečně zhodnocena orgánem I. stupně s tím, že nevyplacení mzdy je řazeno mezi nejprísnejši postižitelné delikty dle zákona o inspekci práce, když horní hranice sankce je stanovena ve výši 2 000 000,- Kč. Z hlediska individuální závažnosti žalovaný uvedl, že neposkytnutím mzdy bylo zasaženo do práv zaměstnance a jeho sociální sféry. Mzda nebyla poskytována po několik měsíců a týkala se dvou zaměstnanců, což považuje žalovaný za přitěžující okolnost. Tito zaměstnanci byli kráceni na svém nároku vyplývajícím z pracovního poměru, kdy jednáním účastníka řízení byl porušen jeden z hlavních znaků určujících pracovní poměr a státem chráněný zájem určený k ochraně zaměstnanců (tzv. alimentační funkce mzdy).

- [17] K závažnosti správního deliktu nevydání potvrzení o zaměstnání se žalovaný vyjádřil tak, že potvrzení o zaměstnání, tzv. zápočtový list, je jedním ze základních dokladů v pracovněprávní oblasti, který obsahuje informace důležité pro dalšího zaměstnavatele, event. příslušný úřad práce. Jeho nevydání nelze vázat na splnění jakýchkoliv povinností ze strany zaměstnance. Neobdržení potvrzení o zaměstnání může přivodit zaměstnanci značné komplikace a může vést až ke vzniku škody na jeho straně. Potvrzení o zaměstnání totiž toliko nevyžaduje úřad práce, ale i ten, kdo přijímá zaměstnancem práce, neboť je povinen vyžádat si od něho potvrzení vystavené s tím, u koho naposledy pracoval, o tom, zda byl nařízen výkon rozhodnutí srážkami z jeho mzdy, kterým soudem a v čí prospěch. To znamená, že zaměstnanec se může v praxi stát bez svého zavinění „nezaměstnatelným“ a může mu tak vzniknout škoda.
- [18] Dle žalovaného není možné, aby se účastník řízení vyhnul uložení pokuty tím, že prokáže, že jeho podnikání je v době ukládání sankce nevýdělečné, neboť podnikání se sebou přináší nejen vidinu úspěchu a zisku, ale taky riziko ztráty a neúspěchu. Navíc v daném případě nelze hovořit ani o prokázání ztráty, když, jak je uvedeno výše, účastník řízení k poměrům doložil pouze přehled vydaných a přijatých faktur za dva kalendářní měsíce, přehled daňového účtu a exekucí. Pouze z těchto údajů nelze učinit závěr o celkových poměrech účastníka řízení. Ty lze dokreslit základním kapitálem, ke kterým přihlédl oblastní inspektorát práce, nebo např. aktivity účastníka řízení (movitým a nemovitým majetkem). Nahlédnutím do katastru nemovitostí žalovaný zjistil, že účastník řízení patří nemovitosti, a to budova Vršovice č.p. 1174 (objekt k bydlení) na parc. č. 1577, dále pozemky parc. č. 1577, parc. č. 15787 a parc. č. 1580/2, vše zapsáno na listu vlastnickém č. 98, k.ú. Vršovice, Obec Praha. Ke stanovení poměrů pouze s přihlédnutím k výsledkům hospodaření žalovaný zastává názor, že odvíjení se výše pokuty od současné majetkové a finanční situace delikventa by přineslo stav, kdy špatně hospodařící subjekt by mohl beztrestně porušovat zákony, neboť by neměl zdroje na úhradu pokuty. Tím by došlo k diskriminaci subjektů v příznivé finanční sumaci, jímž by tak mohly být pokuty ukládány. V daném případě byla ze strany oblastního inspektorátu práce umocněna složka represivního účinku, a to s ohledem na skutečnost, že na základě výsledků kontroly provedené v září 2012 byl dne 5.2.2013 vydán za porušování povinností v období roku 2012 na úseku odměňování a pracovního poměru příkaz č.j. 1308/3.30/13/14.3, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 100.000,- Kč. Ani tato pokuta a vytýkané protiprávní jednání žalobce nepřispělo k přijetí takových mechanismů, aby k dalšímu porušování pracovněprávních povinností nedocházelo.

- [19] K námitce žalobce, podle něhož stanovená pokuta může zmařit snahu účastníka řízení o plnění jeho závazků a placení dluhů, žalovaný uvedl, že uložená pokuta je adekvátní k poměrům účastníka řízení uvedeným v napadeném rozhodnutí a je adekvátní také pokutám, které jsou obdobným subjektům ukládány za totožné správní delikty. Proto neshledal důvod pro její snížení. Uložená pokuta musí být v takové výši, aby do budoucna odradila účastníka řízení od dalšího jednání, které by bylo v rozporu se zákonem. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24.5.2006, č.j. 1 Afs 50/2005-97, musí být finanční postih v majetkové sféře delikventa znatelný, aby tak v sobě zahrnoval represivní složku, což podle žalovaného uložená pokuta splňuje.
- [20] Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).
- [21] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto.
- [22] Podle ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce ve znění účinném v rozhodné době: *Právnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku,*
- [23] Podle ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce ve znění účinném v rozhodné době: *Právnícká osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti,*
- [24] Podle ust. § 26 odst. 2 zákona o inspekci práce ve znění účinném v rozhodné době: *Za správní delikt podle odstavce 1*
a) *písm. a) a j) lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč,*
b) *písm. d), e), h) a k) lze uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč,*
c) *písm. b), c), f), g), i), l) a m) lze uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.*
- [25] Zásadní žalobní námitky žalobce směřuje proti určení výše pokuty v tom smyslu, že podle jeho názoru nesouhlasí s tím, jak byly hodnoceny jeho poměry, a že si správní orgán neopatřil všechny potřebné důkazní prostředky pro posouzení jeho skutečných poměrů. S touto námitkou žalobce však soud nesouhlasí, neboť ze správního spisu je zřejmé, že orgán I. stupně prováděl své vlastní šetření o majetkových poměrech žalobce (např. nahlédnutím do obchodního rejstříku a rejstříku insolvenčního – výkaz zisku a ztrát, rozvaha a příloha k účetní závěrce), neboť žalobce ke svým poměrům zaslal pouze velmi omezené podklady (v podstatě pouze značně neúplnou informace o obchodním podnikání za dva měsíce). Je tak nutné uvést, že správní orgán vycházel z těch informací, které žalobce poskytl buď přímo v tomto správním řízení, nebo z veřejně přístupných informací z veřejného rejstříku, které však byly značně neúplné (žalobce do sbírky listin přílohy za období let 2002-2014 zaslal až dne 21. 3. 2014, tedy těsně po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, ke kterému došlo dne 20. 2. 2014). Správní orgán I. stupně tak podle názoru soudu vyvinul dostatečnou aktivitu směřující k zjištění majetkových poměrů

žalobce, avšak z podstaty věci jsou jeho možnosti omezené na podklady, které mu poskytne účastník řízení nebo které jsou veřejně přístupné. Podle ust. § 50 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Tato možnost je však omezená, neboť tyto údaje jsou veřejně přístupné pouze v tom směru, pokud se týkají nemovitého majetku (dostupné z katastru nemovitostí), či veřejného rejstříku (včetně rejstříku insolvenčního). S argumentací žalobce ve světle výše uvedených argumentů, podle níž správní orgán I. stupně nesplnil svou povinnost zjistit si všechny relevantní podklady pro určení výše pokuty, tak soud nesouhlasí.

- [26] Jak bylo uvedeno výše, správní orgán má při zjišťování majetkových poměrů jen omezené možnosti s tím, že nejlépe je se svými majetkovými poměry obeznámen sám žalobce, a tudíž je v jeho zájmu něco tvrdit a prokazovat (viz ust. § 52 správního řádu). Proto v souladu se zákonem správní orgán I. stupně požadoval po žalobci prokázání těchto poměrů, neboť jiné možnosti správní orgán (kromě shora uvedených veřejně přístupných informací o majetkových poměrech žalobce) nemá. Ve vyrozumění byl nadto žalobce jasně poučen o tom, že před vydáním (prvostupňového rozhodnutí) má právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout jejich doplnění, a to buď písemně, nebo ústně do protokolu ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění. Na základě tohoto vyrozumění pak žalobce doložil správnímu orgánu I. stupně přehled exekucí, přehled stavů osobních daňových účtů, a vydaných a přijatých faktur za říjen a listopad 2013. Bylo tak na žalobci, aby předložil takové podklady, které vypovídají o jeho majetkových poměrech. Pokud správní orgány z takových podkladů vycházely, respektovaly procesní aktivitu žalobce, přičemž jiné podklady (krom shora zmíněných údajů z veřejně přístupných zdrojů) si opatřit nemohly. Ke zkrácení procesních práv žalobce tedy nedošlo, a jestliže jich žalobce nevyužil nebo jich využil omezeně, pak taková okolnost nemůže jít k tíži žalovaného, ale žalobce.
- [27] Výše uvedenému závěru soudu odpovídá i posuzování žalobní námitky, podle které o majetkových poměrech žalobce nic nevypovídá výše základního kapitálu zapsaná v obchodním rejstříku ve výši 2. 028. 591,- Kč. Jak však bylo uvedeno výše a je rovněž uvedeno v napadeném rozhodnutí: „...nelze hovořit o prokázání ztráty, když, jak uvedeno výše, účastník řízení k poměrům doložil pouze přehled vydaných a přijatých faktur za dva kalendářní měsíce, přehled daňového účtu a exekucí. Pouze z těchto údajů nelze učinit závěr o celkových poměrech účastníka řízení. Ty lze dokreslit základním kapitálem, ke kterým přihlédl oblastní inspektorát práce...“ (viz. str. 6 napadeného rozhodnutí). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokud žalobce nevyvinul dostatečnou procesní aktivitu k prokázání svých tvrzení o svých majetkových poměrech, nemohl správní orgán I. stupně postupovat jinak, než že vycházel ze zapsaných informací ve veřejném rejstříku bez ohledu na to, jestli stav zapsaný stav o výši základního kapitálu odpovídá, či neodpovídá skutečnosti. Prokázání těchto skutečností bylo na žalobci, který tak mohl učinit v průběhu celého řízení (i odvolacího, kdy již byl seznámen s výší uložené pokuty), to však neučinil.
- [28] Stejně nedůvodnou pak soud shledává argumentaci žalobce, podle níž není pro určení jeho majetkových poměrů rozhodující, jestli vlastní nemovitost, která je zatížena věcným právem třetích osob. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k této okolnosti uvedl: „Dle odvolacího orgánu není možné, aby se účastník řízení vyhnul uložení pokuty tím, že prokáže, že jeho podnikání je v době ukládání sankce nevýdělečné, neboť podnikání se sebou přináší nejen vidinu úspěchu a zisku, ale taky riziko ztráty a neúspěchu“ (viz. str. 6 napadeného rozhodnutí) s tím, že pak odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze

dne 27. 11. 2012, č.j. 38Ad 16/2010-74, v němž byl vysloven ten názor, že „*Odvíjení výše pokuty od současné majetkové a finanční situace delikventa by přineslo stav, kdy špatně hospodařící subjekt by mohl beztrestně porušovat zákony, neboť by neměl zdroje na úhradu pokuty. Tím by došlo k diskriminaci subjektů v příznivé finanční situaci, jimž by tak mohly být pokuty ukládány*“. K tomuto zdejší soud pouze doplňuje, že byť bylo toto rozhodnutí rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2013, č.j. 3 Ads 11/2013 – 51 zrušeno pro nepřezkoumatelnost, na právním názoru uvedeném výše ohledně výše pokuty nic nezměnil. Proto se také zdejší soud s touto argumentací plně ztotožňuje. Aktuální špatná finanční situace skutečně nemůže být zásadním důvodem při významnějším zohlednění uložené sankce, neboť pokuta musí plnit rovněž svou represivní funkci, jinak ztrácí smysl. Jak již zkonstatoval Nejvyšší správní soud: „*Pokuta musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele, který odpovídá intenzitě skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 31.1.2017, č.j. 4 Ads 244/2016).

- [29] Soud pak ani nemůže přisvědčit námitce žalobce, podle níž správní orgán při určení výše pokuty nepřihlédl dostatečně k okolnostem celého případu. V odůvodnění obou správních rozhodnutí, která vytváří jeden logický celek, je přehledně uvedeno, jaké porušení povinnosti bylo žalobci vytýkáno, z jakého důvodu jsou tyto okolnosti naplněním zákonného znaku příslušného správního deliktu a co při určování výše uložené správní sankce vzal správní orgán jako okolnost polehčující, či přitěžující; toto hodnocení pak odpovídá příkladným zákonným kritériím podle ust. § 36 zákona o inspekci práce. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že jako přitěžující okolnost bylo hodnoceno to, že v případě žalobce šlo již o druhou pokutu v průběhu kratšího než půl roku za totožný delikt, a že došlo k porušení zákona v oblasti odměňování zaměstnanců, která je pod zvýšenou právní ochranou. Jako polehčující okolnost následně hodnotil žalovaný to, že doba mezi skončením pracovního poměru a vydáním potvrzení o zaměstnání byla 11 dní. Jde-li o námitku, že k porušování povinností docházelo ze strany místopředsdkyně představenstva, tak s tuto námitkou se dostatečně vypořádal jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný, který jeho úvahu ještě doplnil. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje s právním hodnocením orgánu I. stupně, podle něhož je představenstvo společnosti orgánem kolektivním, a nikoliv individuálním, a tudíž nelze odpovědnost přenést pouze na jednu z osob v tomto orgánu zastoupenou. Nedá se přehlédnout rovněž věcné konstatování, podle něhož: „*...rozhodnutí o osobě místopředsdkyně bylo v rukách valné hromady společnosti, a když ta se rozhodla ponechat xxxxxxxx její funkci i po tom, co byla účastníku řízení uložena první pokuta za spáchání správního deliktu, tudíž již v tomto čase si účastník řízení musel být vědom pochybení z její strany, pak inspektorát neshledal tuto skutečnost jako důvod pro snížení pokuty, když samotný účastník řízení byl nečinný při realizaci opatření k zamezení opětovného pochybení*“. Stejně soud souhlasí s úvahou žalovaného, podle níž odpovědnost za správní delikty podle zákona o inspekci práce, je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez pohledu na zavinění té či oné odpovědné osoby. Skutečnost, že žalobce podal na místopředsdkyni trestní oznámení za její pochybení, je skutečností, která nemá na potrestání právnické osoby za její protiprávní jednání z hlediska správního žádný významnější vliv. Jestliže žalobce zmiňuje zásadu individualizace, tak je nutno uvést, že tato zásada se uplatňuje zejména při trestání fyzických osob, kde je odpovědnost koncipována jakožto subjektivní, nikoliv právnických, kde je odpovědnost koncipována jako objektivní.

- [30] Pokud jde o otázku přiměřenosti, či nepřiměřenosti sankce, soud ji rovněž neshledal důvodnou, neboť je nutno zdůraznit, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení, což je sféra, do níž soud není oprávněn zasahovat. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku: „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, publikovaný pod č. 225/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). [...] prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené pokuty (§ 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.“ (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36). Soud přitom považuje zdůvodnění výše pokuty v prvostupňovém rozhodnutí a doplněné v napadeném rozhodnutí za dostatečně jasné, logické a srozumitelné. Z obou rozhodnutí je dostatečně vysvětleno, jakými úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil, jaká kritéria byla vzata v úvahu a jak význam deliktu zvyšují či naopak snižují. Soud proto nemá důvod vytýkat žádné nedostatky v užití správního uvážení, protože správní orgány svého diskrečního práva užily podle zákonného příkazu a také z mezí zákonem vytyčených nijak nevybočily.*
- [31] V posuzovaném případě byla žalobci uložena ve výši 150. 000,- Kč, přičemž podle ust. § 26 odst. 2 zákona o inspekci práce může správní orgán uložit za tento správní delikt pokutu až do výše 2.000.000,- Kč. Stanovená pokuta proto představuje 7,5% z celkového rozpětí. Soud proto nemůže výši takové pokuty považovat za likvidační, nehledě na to, že ani žalobce, ač tvrdí, že je pokuta nepřiměřená, pak tento nesouhlas ničím nezdůvodnil, neuvedl, z jakých důvodů považuje takovou pokutu za nepřiměřenou, nebo snad likvidační, a ani neuvedl, jakou pokutu považuje za přiměřenou, a to vzhledem k jeho majetkovým poměrům. Pokud žalobce poukazuje spíše na okolnosti likvidační při platbě pokuty, tedy že má uhradit pokutu v době, kdy se společnost nachází ve finanční tísní, což ji může potencionálně na trhu ohrozit, pak tato okolnost nemůže být posuzována jako likvidační účinek sankce, neboť na tyto situace právo pamatuje a umožňuje tuto platební povinnost rozložit do splátek. Likvidační pokutou soud chápe sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nikoliv skutečnost, že žalobce bude na trhu znevýhodněn či nebude dosahovat takového zisku, jako v minulosti.

- [32] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).
- [33] Za nedůvodný soud považuje rovněž návrh žalobce na snížení pokuty soudem podle ust. § 65 odst. 3 správního řádu soudního, a to z důvodů, které soud osvětlil v odůvodnění výše. Soud má jinými slovy pouze omezenou možnost ke snížení uloženého trestu přistoupit, neboť tak může učinit pouze za předpokladu, je-li uložená pokuta zjevně nepřiměřená (srov. ust. § 78 odst. 2 s.ř.s.). Podle názoru soudu však nepřiměřená ani likvidační není, a proto k moderaci této povinnosti nepřistoupil.
- [34] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 Praze dne 5. září 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Z. L.