



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobkyně **S. s.r.o.**, se sídlem B., O., proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2014, č. j. 3907/1.30/14-1,

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

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odeslanou dne 23. 12. 2014 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2014, č. j. 3907/1.30/14-1 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný snížil pokutu uloženou žalobkyni na 210.000,- Kč a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj (dále jen „inspektorát práce“) ze dne 26. 6. 2014, č. j. 8595/4.71/14/14.3. Rozhodnutím inspektorátu práce byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. (dále jen „zákon o inspekci práce“), kterého

se měla dopustit tím, že v rozporu s ustanovením § 141 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 472/2012 Sb. (dále jen „zákoník práce“) nevyplatila svým čtyřem zaměstnancům mzdu za měsíce leden (popř. únor, resp. březen) až květen 2013 v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, v němž zaměstnancům vzniklo právo na mzdu.

Žalobkyně namítala, že v odůvodnění rozhodnutí inspektorátu práce jí byla neoprávněně vytýkána nedostatečná součinnost při kontrole, protože musela být opakovaně vyzývána v návaznosti na to, že se nedostavovala k předložení dokladů. Žalobkyně však byla přítomna fyzické kontrole dne 9. 5. 2013 a opakovaně se dostavila na detašované pracoviště inspektorátu práce. Sice se nedostavila k ústnímu jednání dne 20. 5. 2014, avšak pokoušela se bezvýsledně opakovaně telefonicky kontaktovat oprávněnou úřední osobu a posléze se neúspěšně na pracoviště dostavila dne 9. 5. 2014 s cílem sjednat náhradní termín. S ohledem na časové vytížení jednatele žalobkyně považuje takovou součinnost z její strany za dostatečnou. S odkazem na ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) žalobkyně naopak vytýká inspektorátu práce, že od ní vyžadoval podklady, které si mohl obstarat z úřední evidence, např. oslovením České správy sociálního zabezpečení, finančního úřadu či obchodního rejstříku, a tím ji nadměrně zatěžoval a obstruoval její statutární orgány.

Žalobkyně také namítala, že ve věci byl v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu nedostatečně zjištěn skutkový stav. Inspektorát práce ve svém rozhodnutí operuje s termíny „pravděpodobně“ a „inspektorát se domnívá“, přičemž v situaci, kdy mu z její strany nebyly předloženy všechny potřebné doklady, mohl si je inspektorát práce opatřit nahlédnutím do veřejně přístupného obchodního rejstříku či oslovením jiných správních orgánů, konkrétně vyslovil-li inspektorát práce domněnku, že zaměstnanci B., M. a K. nebyli vyplaceni, skutečnost, že byli vyplaceni v plné výši, mohl získat z obchodního rejstříku či přímým dotazem na tyto zaměstnance. Žalobkyně zdůrazňuje, že nejen uvedení, ale všichni současní i bývalí zaměstnanci jsou v plné výši vyplaceni, což byla připravena účetními doklady doložit, avšak nebyla k tomu řádně vyzvána.

Vedle toho se žalobkyně domnívá, že v předmětném rozhodnutí není dostatečně odůvodněna výše stanovené pokuty. Při tomto stanovení měla být podle žalobkyně zohledněna zejména celková výše později vyplacených mezd (žalobkyně všem svým závazkům vůči zaměstnancům oproti tvrzení inspektorátu práce dostála) a aktuální finanční situace žalobkyně, která je začínající společností a uložená pokuta pro ni představuje likvidační riziko, což by mohlo pro další zaměstnance představovat riziko ztráty zaměstnání.

Žalobkyně dále k otázce součinnosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26. 7. 2005, č. j. 4 As 51/2004-82, a další obdobné judikáty a namítá porušení § 33 odst. 2 správního řádu [zde má zřejmě na mysli zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád z roku 1967“)]. Jeho porušení spatřuje v tom, že jí bylo pouze doručeno rozhodnutí, z jehož odůvodnění bylo možné vyčíst, jaké důkazy byly provedeny, což považuje za vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení §250i odst.3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002 (dále jen „o. s. ř.“). Žalobkyně je přesvědčena o zkrácení jejích práv tím, že se jednání inspekce práce konalo v její nepřítomnosti.

Žalobkyně za nepravdivá označila i tvrzení v odůvodnění napadeného rozhodnutí týkající se nemožnosti žalobkyně zkontaktovat odpovědného pracovníka inspekce práce (nemožnost telefonického spojení není podle žalobkyně problém prokázat výpisem z hovorů operátora Vodafone, z nějž bude patrná snaha dovolat se na veřejně uvedené číslo minimálně v 10 případech), tak i 76milionové výše podpory ze státního rozpočtu (to má být patrné z běžně dostupných zdrojů, např. internetu). Výši podpory odůvodněná pokuta je podle žalobkyně nepřiměřená, protože žalovaný nevzal do úvahy, že přidělená podpora je vždy určena na konkrétní věc či činnost a nelze s ní nakládat podle vůle příjemce.

Navrhla proto napadené rozhodnutí včetně rozhodnutí inspektorátu práce zrušit a již v žalobě vyslovila souhlas s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání s tím, že ve věci jde pouze o právní posouzení.

Žalovaný uvedl, že žaloba se v zásadě shoduje s podaným odvoláním, a proto odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný setrvává na závěru, že žalobkyně spáchala shora uvedený správní delikt. Žalobkyně ve správním řízení nevznesla námitku, že by byla krácena na svých právech tím, že ústní jednání proběhlo v její nepřítomnosti. Pokud se žalobkyně z jednání chtěla omluvit, měla tak učinit písemně ve smyslu ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně doposud neuvedla, proč se na ústní jednání nedostavila, přičemž případné časové vytížení jednatele žalovaný nepovažuje za dostatečný důvod. Žalobkyně ani ničím nedokládá své tvrzení, že se nemohla telefonicky spojit s oprávněnou úřední osobou, resp. že se na inspektorát práce dostavila dne 9. 5. 2014. Navíc pokud jde o samotný nedostatek součinnosti žalobkyně, žalovaný v napadeném rozhodnutí inspektorátu práce vytknul, že tento fakt nelze klást žalobkyni při určení výše pokuty k tíži, a právě proto uloženou pokutu snížil. Při objasňování majetkových poměrů žalobkyně má žalovaný za to, že správní orgány postupovaly v souladu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publikovaném pod č. 2092/2010 Sb. NSS, a připomíná, že účetní závěrky žalobkyně nejsou součástí sbírky listin obchodního rejstříku. Samotné tvrzení o likvidační povaze pokuty ve výši 210.000,- Kč není ze strany žalobkyně ničím podloženo. Proto žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Soud vyzval žalovaného, aby se vyjádřil, zda ve věci požaduje nařídit jednání. Žalovaný se v poskytnuté lhůtě nevyjádřil. Soud proto v situaci, kdy žalobkyně s takovým postupem výslovně souhlasila, o žalobě rozhodoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána včas, obsahuje nezbytné náležitosti a jsou splněny i další podmínky řízení, se soud žalobou zabýval věcně, přičemž dospěl k závěru, že není důvodná.

Ze správního spisu soud zjistil, že dne 9. 5. 2013 provedl inspektorát práce u žalobkyně pracovněprávní kontrolu zaměřenou na období od 15. 10. 2012 a týkající se jejích pěti zaměstnanců. Kontroly se zúčastnil jednatel žalobkyně a požadované podklady v podobě plné moci a výpisu z obchodního rejstříku, seznamu zaměstnanců, jejich pracovních smluv a dodatků, popřípadě dohod o provedení práce či pracovní činnosti, evidencí pracovní doby, mzdových listů, výplatních pásek a dokladů o převzetí mzdy zaměstnanci měly být předloženy na základě telefonické dohody. Následně byla žalobkyně vyzvána písemně k předložení plné moci a výpisu z obchodního rejstříku, evidencí pracovní doby, mzdových listů, výplatních pásek a dokladů o převzetí mzdy zaměstnanci dne 10. 6. 2013, jednatel

žalobkyně se však dne 7. 6. 2013 omluvil a inspektorát práce akceptoval jím navržený náhradní termín 17. 6. 2013. Dne 26. 7. 2013 pak inspektorát práce žalobkyni ještě písemně vyzýval k předložení plné moci a výpisu z obchodního rejstříku a dokladů o převzetí mzdy do dne 2. 8. 2013. Dne 21. 8. 2013 inspektorát práce termín s odkazem na telefonický rozhovor posunul na 3. 9. 2013, požadované doklady rozšířil na plnou moc, pracovní smlouvy včetně dodatků, evidence pracovní doby, mzdové listy, výplatní pásky a doklady o převzetí mzdy zaměstnanci, a současně žalobkyni na uvedený den vyzval k podpisu protokolu. Dne 2. 9. 2013 před půlnocí se jednatel žalobkyně prostým emailem oprávněně úřední osobě z jednání omluvil s odkazem na neodkladnou pracovní cestu a navrhl termín 11. 9. 2013, který inspekce práce akceptovala. Uvedeného dne pak jednatel žalobkyně podepsal protokol o výsledku kontroly se závěrem, že čtyřem zaměstnancům byly opožděně vypláceny mzdy za měsíce leden až květen 2013, a to se zpožděním dvou až tří měsíců po výplatním termínu, z toho úhrada mezd za měsíc květen a v případě pana M. i duben 2013 vyplacena vůbec nebyla, nebo tvrzené vyplacení nebylo doloženo. Jiná pochybení zjištěna nebyla. Současně jednatel žalobkyně převzal opatření ze dne 11. 9. 2013, jímž oblastní inspektorát žalobkyni uložil doplatit dlužné mzdy za květen (duben) 2013 do 27. 9. 2013 a podat o tom zprávu do 2. 10. 2013. Žádná odpovídající zpráva žalobkyně však není ve spise založena. Ze spisu není ani patrné, že by žalobkyně v souladu s poučením uplatnila žádost o přezkoumání závěrů kontrolního protokolu.

Dne 8. 4. 2014 oblastní inspektorát žalobkyni oznámil zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 26 odst. 1 písm. c) zákoníku práce tím, že žalobkyně v rozporu s § 141 odst. 1 zákoníku práce nevyplatila zaměstnancům D., K., M. a B. mzdu v zákonem stanoveném termínu, a předvolal ji k ústnímu jednání na den 20. 5. 2014. Oznámení doručené do datové schránky bylo žalobkyní přečteno dne 17. 4. 2014. Z protokolu o ústním jednání ze dne 20. 5. 2014 však vyplývá, že se za žalobkyni nikdo nedostavil, součástí spisu není žádná omluva. U jednání bylo provedeno dokazování listinami, a to celým kontrolním spisem včetně výpisu z obchodního rejstříku, předložených pracovních smluv, dohod o provedení práce, mzdových výměrů, mzdových listů, evidencí docházky, výplatních lístků za měsíce leden až květen 2013, výpisů z bankovního účtu žalobkyně a zprávy Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“).

Z pracovních smluv předložených žalobkyní a založených ve správním spise vyplynulo, že mzda byla splatná vždy k 10. dni (zaměstnanci D., K., M., B.), resp. 15. dni (K.) v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vznikl zaměstnanci nárok na mzdu; v případě dohod o provedení práce až po jejím provedení a po odpočtu daně z příjmů (K. 31. 1. - 28. 2. 2013, M. listopad 2012). Z předložených výplatních lístků a bankovních výpisů pak vyplývá, že v případě

- pana D. mzda za leden 2013 ve výši 12.405,- Kč odešla z účtu žalobkyně dne 26. 2. 2013, mzda za únor 2013 ve výši 14.520,- Kč a za březen 2013 ve výši 15.850,- Kč byla vyplacena společně dne 3. 6. 2013, mzda za duben 2013 ve výši 15.850,- Kč z účtu odešla dne 28. 6. 2013 a vyplacení mzdy za květen 2013 v téže výši doloženo nebylo (pouze jednatel v průběhu kontroly tvrdil, že květnová mzda byla v hotovosti vyplacena v září 2013)
- pana K. mzda za březen 2013 ve výši 14.716,- Kč spolu s odměnou z dohody o provedení práce ve výši 2.190,- Kč byla vyplacena dne 3. 6. 2013 a vyplacení

mzdy za duben 2013 ve výši 4.921,- Kč a za květen 2013 ve výši 20.519,- Kč doloženo nebylo

- pana M. mzda za leden 2013 ve výši 12.911,- Kč odešla z účtu žalobkyně dne 8. 3. 2013, mzda za únor 2013 ve výši 11.569,- Kč a za březen 2013 ve výši 10.955,- Kč byla vyplacena společně dne 3. 6. 2013 a vyplacení mzdy za duben 2013 ve výši 9.546,- Kč a za květen 2013 ve výši 31.839,- Kč doloženo nebylo
- pana B. mzda za leden 2013 ve výši 13.470,- Kč odešla z účtu žalobkyně dne 13. 3. 2013, mzda za únor 2013 ve výši 15.663,- Kč a za březen 2013 ve výši 9.921,- Kč byla vyplacena společně dne 3. 6. 2013, mzda za duben 2013 ve výši 10.727,- Kč z účtu odešla dne 28. 6. 2013 a vyplacení mzdy za květen 2013 ve výši 10.389,- Kč doloženo nebylo
- paní K. mzda za květen 2013 ve výši 7.120,- Kč byla vyplacena dne 28. 6. 2013
- mezd pánů D., M. a B. za listopad 2012 k jejich výplatě došlo dne 12. 12. 2012 a za prosinec 2012 dne 14. 1. 2013.

Dne 20. 5. 2012 inspektorát práce žalobkyni oznámil, že ukončil dokazování a že se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí ve lhůtě 5 pracovních dnů od doručení tohoto oznámení. Toto oznámení doručené do datové schránky si žalobkyně přečetla dne 27. 5. 2014, ze spisu však není patrné, že by se jakkoliv vyjádřila či dostavila k nahlížení do správního spisu. Inspektorát práce do spisu doplnil usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2014, č. j. KSPH 31 INS 2237/2014-A-26, z něž zjistil, že insolvenční řízení vedené na majetek žalobkyně na návrh mj. pana D., K. a M. a paní K. jako věřitelů bylo zastaveno z důvodu zpětvzetí návrhu. Inspektorát práce také do spisu zařadil listiny ze sbírky listin obchodního rejstříku vedené pro žalobkyni, z nichž však nejsou patrné majetkové poměry žalobkyně (jedná se jen o notářské zápisy a smlouvy o převodu obchodního podílu, součástí nejsou účetní závěrky).

Následně proto dne 26. 6. 2014 vydal inspektorát práce prvostupňové rozhodnutí, v němž uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce spočívajícího ve včasném nevyplacení mzdy zaměstnancům D., K., M. a B. za měsíce leden (resp. únor, popř. březen) až květen 2013 a uložil za to žalobkyni pokutu ve výši 250.000,- Kč a vedle toho jí též uložil povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1.000,- Kč. V odůvodnění konstatoval, že v průběhu fyzické kontroly se na pracovišti žalobkyně nenacházely požadované doklady, jednatel žalobkyně při kontrole neprojevoval součinnost a musel být opakovaně vyzýván k předložení dokladů, což vedlo k vyhotovení protokolu o výsledku kontroly až po 4 měsících od data fyzické kontroly. Dále zmínil, že žalobkyně, ač řádně vyrozuměna, se nedostavila ani k ústnímu jednání, ani se nevyjádřila k provedení dokazování. Protože jednatel žalobkyně při převzetí výsledku kontroly sdělil, že na vyplacení mezd nemá finanční prostředky, inspektorát práce vyslovil přesvědčení, že zaměstnancům K., M. a B. nebyla mzda za květen 2013 vůbec vyplacena. Závěr o skutkovém stavu učinil především na základě výplatních lístků zaměstnanců a výpisů z bankovního účtu žalobkyně. Při stanovení výše sankce poukázal na to, že sankci lze uložit až do výše 2.000.000,- Kč a dále na závažnost deliktu danou dotčením čtyř zaměstnanců,

opakovaností opožděného vyplacení a zasažením práva na mzdu jakožto základního práva zaměstnance. Jako přitěžující okolnost vzal inspektorát práce do úvahy skutečnost, že žalobkyně nenapravila vytýkané nedostatky, nedostavila se na ústní jednání a v průběhu kontroly neposkytovala součinnost. Pokud jde o majetkové poměry inspektorát, měl k dispozici pouze nepříliš relevantní bankovní výpisy žalobkyně, informaci o splacení vkladů společníků ve výši 200.000,- Kč, informaci, že žalobkyně spadá do velikostní kategorie zaměstnavatelů s 1 až 5 zaměstnanci a že podle Centrální evidence dotací žalobkyně ze státního rozpočtu obdržela dotaci v celkové výši 76.399.147,70 Kč od Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí.

V podaném odvolání žalobkyně argumentovala v zásadě shodně s podanou žalobou. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání snížil pokutu na 210.000,- Kč, ve zbytku však rozhodnutí inspektorátu práce potvrdil. Správnímu orgánu prvního stupně vytkl, že nebylo na místě hodnotit podklady slovem „pravděpodobně“, když skutkový stav zjistil v rozsahu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tvrdí-li žalobkyně, že se opakovaně snažila telefonicky kontaktovat oprávněnou úřední osobu a že se dne 9. 5. 2014 dostavila na oblastní inspektorát práce, tato tvrzení neodpovídají záznamům v knize návštěv ani záznamům telefonních hovorů. Navíc, i kdyby byla pravdivá, žalobkyně nenamítá, že by v důsledku své nepřítomnosti při ústním jednání byla nějak zkrácena na svých právech. Opožděné vyplacení mezd je podle žalovaného jasně doloženo výsledky kontrolního zjištění a vyplacení dlužné mzdy za květen 2013 žalobkyně ničím nedoložila, přičemž ani náprava zjištěných nedostatků nemůže zpochybnit, že ke správnímu deliktu došlo. Žalovanému není přitom patrné, jaké podklady si měl podle žalobkyně opatřit od jiných správních orgánů, takové důkazy by měla žalobkyně označit. Ve vztahu k výši pokuty žalovaný kvitoval závěry inspektorátu práce a dodal, že žalobkyně v průběhu řízení ničím nedoložila vyplacení dlužných mezd, které představují pro zaměstnance a jejich rodiny zdroj obživy, navíc opožděně byla vyplacena celá mzda, nikoliv např. jen její část, a opožděné vyplacení se tak týkalo nikoliv zanedbatelné částky ve výši 225.746,- Kč. Žalovaný však upozornil na to, že nedostatek součinnosti žalobkyně a její nedostavení se k ústnímu jednání nemohou být považovány za přitěžující okolnosti, a proto uloženou pokutu snížil na 210.000,- Kč. Protože žalobkyně své majetkové poměry nijak nedoložila, i žalovaný zohlednil, že je příjemcem vysoké dotace ze státního rozpočtu, takže je zřejmé, že hospodaří s vysokými finančními částkami. Žalovaný argumentoval tím, že pokuta na úrovni 10,5 % zákonného rozpětí bude jistě citelným zásahem do majetkové sféry žalobkyně, nic však nenasvědčuje tomu, že by měla mít likvidační účinky. Nic takového podle něj žalobkyně v průběhu správního řízení nedoložila. Napadené rozhodnutí bylo do datové schránky žalobkyně doručeno fikcí dne 23. 10. 2014.

Soud je při přezkumu napadeného rozhodnutí povinen vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tj. ze stavu ke dni 13. 10. 2014 (srov. ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Na tomto půdorysu se soud zabýval uplatněnými žalobními body. Jako zjevně nedůvodné musí soud odmítnout v první řadě žalobní body směřující proti rozhodnutí inspektorátu práce, tj. proti rozhodnutí vydanému správním orgánem prvního stupně. Předmětem soudního přezkumu je totiž pouze napadené rozhodnutí vydané žalovaným a rozhodnutím vydaným v prvním stupni se soud zabývá toliko jakožto jedním z dílčích procesních kroků vedoucích k vydání napadeného rozhodnutí. Vady rozhodnutí inspektorátu práce tak mohou mít pouze povahu procesní vady, která může vést ke zrušení napadeného

rozhodnutí jedině tehdy, jestliže nelze vyloučit, že taková vada mohla mít vliv na samotnou zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že inspektorát práce hovořil v odůvodnění svého rozhodnutí o svých domněnkách, je tak nepodstatné, protože žalovaný tento nedostatek svým rozhodnutím odstranil. Totéž by se týkalo neúplně zjištěného skutkového stavu, pokud by žalovaný skutkově zjištění odpovídajícím způsobem doplnil. Klíčové je to především v souvislosti s původně vytýkaným nedostatkem součinnosti žalobkyně, který by skutečně nemohl být hodnocen jako přítěžující okolnost při stanovení výše sankce. Tuto vadu totiž žalovaný odstranil tím, že odpovídající měrou výši uložené sankce snížil.

Jen pro úplnost soud také upozorňuje, že s ohledem na dobu, kdy proběhlo správní řízení a kdy byla podána následně tato správní žaloba, není na místě vycházet z úpravy ve správním řádu z roku 1967, již se žalobkyně dovolává, neboť ten byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen správním řádem z roku 2004. Obdobně část pátá občanského soudního řádu, na niž žalobkyně v podané žalobě odkázala, již řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů neupravuje, neboť dne 1. 1. 2003 nabyl účinnosti soudní řád správní. Věc je třeba posoudit za užití procesní úpravy účinné v době probíhajícího řízení, nikoliv na podkladě právních úprav v té době již neúčinných.

Pokud jde o procesní vady, žalobkyně jako klíčový argument používá námitku, že byla zkrácena na svých právech tím, že se nezúčastnila ústního jednání dne 20. 5. 2014, při němž bylo prováděno dokazování. V této souvislosti pak tvrdí, že se opakovaně snažila telefonicky zkontaktovat oprávněnou úřední osobu a osobně se dostavila dne 7. 4. 2014. Tento žalobní bod však není důvodný. Předně je třeba konstatovat, že je to žalobkyně, kdo by měl prokázat svá tvrzení, protože z obsahu správního spisu není patrné, že by se dožadovala změny termínu ústního jednání a tento požadavek dokládala odpovídajícím důkazem o překážce, která jí v účasti v daném termínu brání. Samotná osobní přítomnost dne 7. 4. 2014, i kdyby byla pravdivá, je irelevantní, neboť ústní jednání bylo nařízeno až oznámením doručeným žalobkyni dne 17. 4. 2014. Telefonická omluva žalobkyně by pak musela být doložena písemně, jinak nelze správnímu orgánu vyčítat, pokud by na ni nebral ohled. Žalobkyně ostatně soudu nepředložila jakýkoliv důkaz toho, že by skutečně o odročení ústního jednání žádala, neuvádí ani jakýkoliv konkrétní a ověřitelný vážný důvod, který by jejímu jednání či dalším pracovníkům bránil se k jednání dostavit či zplnomocnit k účasti jinou osobu, a ani o takovém důvodu nepředkládá doklad, jímž snad měla tehdy inspektorátu práce takový důvod omluvy doložit. Za těchto okolností je nutno vyjít z toho, že žalobkyně o termínu ústního jednání věděla s dostatečným předstihem a bez omluvy se nedostavila. Sama se tak připravila o možnost být přítomna provádění dokazování. Ostatně pasivitu žalobkyně dokládá fakt, že se ani nevyjádřila ve stanovené lhůtě před vydáním rozhodnutí inspektorátu práce, ač i v tomto případě byla o této možnosti výslovně obeznámena. V tomto směru tedy správní řízení žádnou vadou netrpí.

S pasivitou žalobkyně souvisí i nedůvodnost dalšího žalobního bodu, jímž namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav. Je pravdou, jak plyne z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, že „*Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věty první správního řádu z roku 2004 se v řízení o přestupku neuplatní.*“ Tento závěr se nepochybně uplatní i pro další řízení sankční povahy, jako je právě řízení ve

věcech správních deliktů právnických osob. Avšak povinnost správního orgánu vyhledávat skutečnosti ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení z moci úřední má své přirozené hranice. Rozšířený senát NSS v dané věci poukázal na to, že využije-li obviněný svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného "domyslel" všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal. Pouze v případě tzv. aktivní obhajoby, tj. uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhne k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To přitom neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit.

V tomto směru tak není odpovídající odkaz žalobkyně na rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2005, č. j. 4 As 51/2004-82, a „další obdobné judikáty“, protože ten se týká situace, kdy ve správním řízení nebyly provedeny žádné důkazy, resp. nebylo důkazně prověřeno obranné tvrzení obviněného. To však vůbec neodpovídá průběhu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí: žalobkyně vyjma tvrzení o uhrazení výplat za květen 2013 (jež navíc není pro věc významné – viz níže) žádná tvrzení zpochybňující její odpovědnost za správní delikt neuplatňovala a navíc v řízení proběhlo dokazování listinami předloženými žalobkyní v průběhu předchozí kontroly.

V této věci žalobkyně zpochybňuje především tvrzení žalovaného o tom, že dosud svým zaměstnancům nevyplatila dlužné mzdy za květen 2013. To však není pro věc významné. Předně by mohlo být rozhodné pouze to, zda ke dni vydání napadeného rozhodnutí byly tyto dlužné mzdy vyplaceny. Žalobkyně však sama jakýkoliv důkaz o výplatě dlužných mezd za květen 2013 v průběhu správního řízení nepředložila, a dokonce, vyjma pana D., ani netvrdila, takže žalovaný neměl žádný důvod tuto otázku dále zkoumat. Nicméně to ani nebylo pro výsledek řízení podstatné, jestliže z výroku o vině vyplývá, že žalobkyně je sankcionována nikoliv za to, že nevyplatila zaměstnancům mzdy za květen 2013, nýbrž za to, že mzdy za leden až květen 2013 vyplatila opožděně. Samotnou skutečnost, že mzdy vyplácela opožděně, žalobkyně žádným ze žalobních bodů nenapadá a včasnost jejich úhrady ani nikdy v průběhu správního řízení netvrdila.

Podle § 141 odst. 1 zákoníku práce jsou mzda nebo plat splatné po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci právo na mzdu nebo plat nebo některou jejich složku.

Podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce se právnická osoba dopustí správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku.

Podle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce lze za správní delikt podle odstavce 1 písm. b), c), f), g), i), l) a m) uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

Podle § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Právě klíčová skutečnost opožděného vyplácení mezd byla ve správním řízení podle názoru soudu zcela přesvědčivě bez důvodných pochyb prokázána doklady předloženými žalobkyní, a to především právě výplatními lístky, z nichž plyne výše mzdy konkrétních

zaměstnanců v jednotlivých měsících, a výpisy z bankovního účtu žalobkyně, z nichž plyne, kdy byly odpovídající dlužné částky žalobkyni odeslány ve prospěch dotčených zaměstnanců. Soud podotýká, že správní orgány přitom k žalobkyni přistupovaly co do výroku o vině mírně, neboť tolerovaly jisté porušení povinností v rozsahu odpovídajícím tomu, že podle uzavřených pracovních smluv byla mzda splatná již (zpravidla) 10. dne následujícího kalendářního měsíce a nikoliv až k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce po měsíci, za nějž mzda náleží. Smlouva má v tomto směru přednost před ustanovením § 141 odst. 1 zákoníku práce a při pečlivém posouzení by bylo možné dospět k tomu, že veškeré doložené mzdy, včetně měsíců listopad a prosinec 2012, nebyly připsány včas ve výplatní den na účty dotčených zaměstnanců.

Co do namítaného nedostatečného skutkového zjištění soud neshledal pochybení ani při stanovení výše uložené sankce, resp. jejím odůvodnění, a to ani z hlediska její údajně likvidační výše. Žalovaný zcela správně poukázal na to, že rozšířený senát NSS již dne 20. 4. 2010 v usnesení č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, uzavřel, že *„Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (...) Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí 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, 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 (...), byť) „je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníckým osobám. Bude tomu tak u zvláště závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality“.*

Žalobkyně skutečně nikdy ve správním řízení své majetkové poměry blíže nepopsala a správní orgány využily veškeré dostupné podklady, které se jim pro odhad těchto majetkových poměrů nabízely. Žalobkyně sama porušuje zákon již tím, že nezakládá do sbírky listin obchodního rejstříku své účetní závěrky. Již tímto krokem by mohla přitom zajistit dostatečnou informovanost správních orgánů o své příjmové a majetkové situaci, což by jim umožnilo lépe nastavit výši ukládané pokuty. Ze samotné skutečnosti, že soudu tyto účetní závěrky žalobkyně doložila v souvislosti s v pořadí třetím návrhem na přiznání

odkladného účinku žalobě a soud jejich obsah zná, přitom nelze pro úspěch ve věci samé nic dovozovat, neboť ke dni vydání napadeného rozhodnutí odpovídajícími informacemi žalovaný nedisponoval. Bližší informaci nebylo možné zjistit ani z předložených bankovních výpisů, neboť v nich jsou patrné pouze částky mzdových transakcí, ostatní částky byly skryty. Na jednom z výpisů je ovšem přesto vidět celkový stav kontokorentního úvěrového účtu v březnu 2013 ve výši -21.634.000,- Kč a v zásadě shodná výše příjmů a výdajů za období od začátku roku 2013 ve výši cca 880.000,- Kč. Byť tyto údaje jsou z období více než jednoho roku před vydáním napadeného rozhodnutí, soud konstatuje, že ani ty nesvědčily o likvidační výši uložené pokuty, neboť tato pokuta odpovídala přibližně průměrným příjmům žalobkyně za dva a půl týdne. Ostatně i informace, že žalobkyně obdržela vysokou dotaci ze státního rozpočtu přesahující 76.000.000,- Kč, představovala relevantní informaci, z níž skutečně bylo možno dovodit, že žalobkyně disponuje s prostředky v řádu desítek milionů Kč. To samo o sobě přitom neznamena, že by žalobkyně měla na úhradu použít právě prostředky získané účelovou dotací. Je totiž obecným principem dotačních podmínek, že příjemce dotace musí v rámci žádosti prokazovat schopnost doplnění získaných prostředků na určitý projekt i vlastním financováním, a to zpravidla v rozsahu desítek procent hodnoty dotace. V rámci daných možností tedy správní orgány mohly oprávněně odhadovat, že žalobkyně disponuje prostředky přinejmenším v řádu milionů Kč, což znamená, že pokuta ve výši 210.000,- Kč by pro ni neměla být likvidační. Na půdorysu informací, jimiž žalovaný v době vydání napadeného rozhodnutí disponoval, tedy nebylo při pasivitě žalobkyně možné dospět k závěru, že by uložená pokuta měla být likvidační.

Uložená pokuta přitom byla smysluplně odůvodněna a žalovaný také výslovně zareagoval na odvolací námitku závěrem, že celkovou výši později vyplacených mezd či majetkovou situaci žalobkyně ničím nedoložila. Jak také soud vysvětlil shora, žalovaný skutečně v době vydání napadeného rozhodnutí skutečně nedisponoval odpovídajícími podklady. Tvrdí-li žalobkyně, že výše vyplacených mezd má být zjistitelná z obchodního rejstříku, soud s takovým závěrem souhlasit nemůže, neboť neodpovídá realitě. Žalovaný ani nedisponuje oprávněním vyžádat si odpovídající informace od finančních orgánů či orgánů sociálního zabezpečení, jak ostatně konstatoval i rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Jediné, v čem má žalobkyně pravdu, je skutečnost, že to, zda byly mzdy vyplaceny, mohl žalovaný zjistit dotazem na dotčené zaměstnance. Obdobně usnesení o zastavení insolvenčního řízení na majetek žalobkyně mělo být pro žalovaného impulsem pro nahlédnutí do insolvenčního rejstříku, z něž by bylo možné zjistit, zda zpětvzetí insolvenčního návrhu zaměstnanců nebylo odůvodněno právě vyplacením dlužných mezd. To však není podstatné, neboť ani odůvodnění výše uložené pokuty se neopírá o samotné nevyplacení mezd, nýbrž primárně o opožděnost takové výplaty. Žalovaný zcela správně poukázal na to, že mzda má pro zaměstnance a jejich rodiny zásadní význam jako zdroj obživy. Výpadek mzdy, a to i pouhé zpoždění její výplaty oproti výplatnímu termínu, k němuž se žalobkyně zavázala, může mít pro zaměstnance závažné dopady. K tomu soud doplňuje, že zejména s přihlédnutím k nízké výši těchto mezd nelze očekávat, že by dotčení zaměstnanci disponovali dostatečnými úsporami, naopak lze očekávat, že se jedná o osoby po ekonomické stránce velmi zranitelné, pro něž i dočasný odklad výplaty mzdy může mít tíživé sociální důsledky v podobě hmotné nouze, popř. druhotné platební neschopnosti, z čehož jim mohou potenciálně vznikat další škody, za něž žalobkyně může souběžně odpovídat i v soukromoprávní rovině, aniž by to však snižovalo závažnost jejího pochybení z hlediska práva veřejného (smluvní pokuty, úroky z prodlení,

důsledky realizace zajišťovacích institutů). Přitom žalobkyně mzdy jako celek vyplácela se zpožděním nejen několika dnů (jako tomu bylo v listopadu a prosinci 2012, za což ani sankcionována nebyla), ale několika měsíců, což závažnost deliktu a dopady na zaměstnance nemalou měrou zvyšuje. Skutečnost, že žalobkyně nakonec mzdy doplatila (jak tvrdí, avšak opět nedokládá), přitom nepředstavuje polehčující okolnost, ale pouze odpadnutí okolnosti, jež by byla jinak okolností přitěžující. O tuto okolnost se přitom výše uložené sankce neopírala, takže žalobkyně v tomto směru nijak nebyla zkrácena. V odůvodnění rozhodnutí inspektorátu práce, z něž v tomto bodě vychází i napadené rozhodnutí, je totiž v této souvislosti zmíněna pouze přitěžující okolnost, že žalobkyně nesplnila uložené opatření k nápravě, přičemž to jí ukládalo mzdy doplatit do 27. 9. 2013, zatímco ze spisové značky insolvenčního řízení je patrné, že insolvenční návrh zaměstnanci podávali ještě v roce 2014. Soud tedy uzavírá, že s ohledem na závažnost pochybení žalobkyně a informace o její majetkové situaci, jež byly žalovanému dostupné v době vydání napadeného rozhodnutí, neshledává uložení pokuty na úrovni 10,5 % sankčního rozpětí nepřiměřeným, její výše naopak plně odpovídá důvodům, z nichž žalovaný oprávněně při jejím uložení vycházel.

Lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí z hlediska všech uplatněných žalobních bodů obstálo. S ohledem na to proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl v řízení úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti mu však nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 26. dubna 2016

JUDr. Milan Podhrázký, PhD., v. r.
předseda senátu

Za správnost: Bc. Pavlína Švejdová