



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobkyně: **Chrudim IRON & STEEL, s. r. o.**, IČ: 28669771
se sídlem Na Zámecké 1518/9, 140 00 Praha 4 – Nusle
zastoupena Mgr. Janem Dziamou, advokátem
advokátní kanceláře Rovenská & partneři, s. r. o.
se sídlem Václavské náměstí 837/11, 110 00 Praha 1 – Nové Město

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2016, č. j. 5261/1.30/16-3,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 17. 6. 2016 rozhodnutí čj. 8582/8.30/16-9 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým uložil žalobkyni pokutu ve výši 1.000.000,- Kč a náklady řízení ve výši 1.000,- Kč, a to za spáchání správního deliktu na úseku

odměňování zaměstnanců podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“). Ve výroku tohoto rozhodnutí je dále podrobně popsáno, v jakých měsících r. 2014 a 2015 neposkytla žalobkyně svým zaměstnancům M. B., Ing. G. C., M. D., Ing. S. F., Š. M., V. P., M. P., F. V., J. Z., I. Z., mzdu ve stanoveném termínu, splatnou po vykonání práce, a to nejpozději v kalendářním měsíci následujícím po měsíci, ve kterém vzniklo zaměstnanci na mzdu právo. Zde soud poznamenává, že části mezd byly pracovníkům vypláceny se zpožděním i několika měsíci.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2016, č. j. 5261/1.30/16-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodl o odvolání žalobkyně tak, že prvním výrokem snížil uloženou pokutu z částky 1.000.000,- Kč na 700.000,- Kč, v druhém výroku ponechal rozhodnutí orgánu I. stupně v ostatních částech beze změny.
3. Ze správního spisu a vydaných rozhodnutí ve věci vyplývá, že kontrolní orgán zjistil z podkladů společnosti, že tato nevyplácela svým deseti zaměstnancům v průběhu období březen 2014 – červenec 2015 v řádném výplatním termínu 25. den v měsíci mzdy, na které pracovníkům vznikl nárok na základě pracovních smluv a vykonané práce. Žalobkyně namítala, že v uvedeném období procházela společnost složitým finančním obdobím, kdy přišla o zakázku, která měla tvořit hlavní náplň činnosti na několik let, důsledkem čehož neměla dostatek příjmů na pokrytí veškerých závazků. Prioritou pak bylo udržení výroby. Podstatná část mezd byla přitom pracovníkům uhrazena dle ekonomických možností. Posléze proběhlo insolvenční řízení u Městského soudu v Praze a žalobkyni byla povolena reorganizace dle § 316 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon. O skutečnostech zjištěných kontrolním orgánem nebylo mezi účastníky řízení sporu, žalobkyně však konstatovala, že učinila vše pro naplnění liberačního důvodu dle § 36 odst. 3 zákona o inspekci práce.

II. Původní řízení před krajským soudem

II.A Žaloba

4. Žaloba poukázala na skutečnost, že oba stupně kontrolního orgánu shodně konstatovaly, že žalobkyně neprokázala vynaložení veškerého úsilí, které na ní bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. S tím však žalobkyně nesouhlasila a uvedla, že předložila potřebné doklady o své nepříznivé ekonomické situaci, doplněné o přehled příjmů a přehled měsíčních výdajů, které bylo nutno hradit k udržení výroby. Žalobkyně byla nově vzniklou společností rozbíhající výrobu a činnost, byla silně zasažena ropnou krizí, tedy neočekávanou objektivní skutečností mimo sféru jejího vlivu, kvůli níž přišla o zakázku, která měla tvořit hlavní náplň její činnosti na několik let. S ohledem na uvedený výpadek neměla žalobkyně dostatek příjmů, z nichž by mohla pokrýt veškeré své závazky, když prioritou muselo být udržení výroby. Bez probíhající výroby by nemohla generovat příjmy, slévárenské zařízení by chátralo a žalobkyni by se nedařilo získat nové zakázky. K získání zakázek ve slévárenství je potřebné mít certifikaci výroby od konkrétního zákazníka. Tato certifikace je složitým a časově náročným procesem, podmíněným probíhající výrobou. Pokud by žalobkyně nehradila přednostně náklady výroby, došlo by k jejímu zastavení, žalobkyně by se okamžitě dostala do úpadku, její činnost by byla ukončena a došlo by k zániku všech pracovních míst.

5. Žalobkyně doložila, že podstatnou část dlužných mezd uhradila, jakmile to její ekonomická situace dovolila, z čehož je zřejmé, že se snažila ze všech sil, aby své závazky vůči zaměstnancům splnila, je proto přesvědčena, že naplnila liberační důvod dle § 36 odst. 3 zákona o inspekci práce, i když závěry obou rozhodnutí tomu odporují. Správní orgány se řádně s argumentací žalobkyně v tomto směru nevypořádaly, jejich konstatování jsou obecná a chybí jim podrobná odůvodnění.
6. Žalobkyně uvedla, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje řádné odůvodnění, jakým způsobem správní orgán hodnotil či zohlednil fakt, že žalobkyně uhradila dodatečně podstatnou část dlužných mezd předmětným zaměstnancům, současně se nevypořádala s argumentem žalobkyně, že byla nejprve v moratoriu a poté v insolventci, kdy musela hradit i jiné závazky (někdy dokonce přednostně), nutné ke své stabilizaci a k provedení reorganizace, tedy, že by se platbami starých závazků zaměstnancům mohla dopustit zvýhodňování věřitele. Žalovaný přitom k tomuto uvádí, že „to oblastní inspektorát práce výslovně nezmínil“, rozhodnutí tohoto orgánu uvedené námitky žalobkyně tedy rovněž nevypovídá. Žalobkyně považuje z pohledu obrany svých práv za důležité, aby obě rozhodnutí obsahovala řádné vyjádření k její námitce, včetně odůvodnění, z uvedených důvodů shora pak považuje rozhodnutí za nepřezkoumatelná.
7. K výši uložené pokuty žalobkyně namítala, že její poměry nebyly pro účely uložení dostatečně zhodnoceny, rozhodnutí orgánu I. stupně není adekvátně odůvodněno, vychází pouze z několika údajů, získaných z veřejných zdrojů, které o aktuálních poměrech žalobkyně dostatečně nevypovídají. Žalobkyně poukazuje rovněž na její vnitřní rozpornost, kdy na jedné straně cituje značné ztráty a ztrátové hospodaření žalobkyně, na straně druhé konstatuje, že je v silách žalobkyně zaplatit pokutu v polovině zákonné sazby – tj. ve výši 1 milion Kč. Pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí měl žalovaný pro nedostatek odůvodnění prvostupňové rozhodnutí zrušit a vrátit mu věc k novému rozhodnutí.
8. K napadenému rozhodnutí žalobkyně namítla nedostatečné odůvodnění byť i částečně snížené pokuty. Zde uvádí, že žalovaný poukázal na správné zhodnocení závažnosti správního deliktu orgánem I. stupně, na toto odkázal, což žalobkyně nepovažuje za dostatečné. Není zde obsažena ani řádná úvaha o adekvátnosti snížené částky (700 tisíc Kč), o tom, proč ji žalovaný nepovažuje za likvidační. Odkaz na judikaturu je v tomto směru obecný, a pokud jde o judikát č. j. 38 Ad 12/2010-74, podle něhož nelze odvíjet výši pokuty od majetkové a finanční situace delikventa, poukazuje žalobkyně na rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, dle kterého *„musí pokuta reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární – nikoliv ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku ‚likvidačního‘ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty“.*
9. V druhém judikátu (č. j. 8 Ad 23/2014-71) je řešena situace, kdy delikvent byl sice ve ztrátě, tuto však dokázal pokaždé kompenzovat, aniž by vedla k jejímu zániku. V případě žalobkyně je však evidentní, že svou ztrátu kompenzovat nedokázala, což vyústilo v insolvenční řízení a rozhodnutí odvolacího orgánu je v tomto směru rovněž

nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Závěry obou rozhodnutí pak žalobkyně spatřuje jako rozporné s uvedeným nálezem Ústavního soudu. Uvádějí, že pokuta pro žalobkyni nemůže být likvidační, tento závěr však není vůbec odůvodněn.

10. V závěru žalobkyně navrhla zrušení obou rozhodnutí, případně aby soud na základě § 65 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) upustil od uložení pokuty či pokutu snížil. Žalobkyně je stále v nelehké situaci, dosud probíhá insolvenční řízení, žalobkyně musí plnit reorganizační plán, celkový objem závazků, které musí splnit (včetně pohledávek za majetkovou podstatou), činí 66.261.307,- Kč. Uložení pokuty v rádech statisíců Kč by odčerpalo finanční prostředky, které žalobkyně aktuálně potřebuje k tomu, aby dokončila reorganizaci a po jejím skončení mohla pokračovat v činnosti a financovat výrobu.

II.B Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v písemném vyjádření ve věci ze dne 21. 7. 2017 uvedl, že i nadále zastává názor, že žalobkyně ve správním řízení nijak neprokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila (tedy aby poskytla konkrétní mzdy konkrétním zaměstnancům v řádném výplatním termínu a nikoliv s několikaměsíčním až ročním zpožděním). Žalovaný shodně s odůvodněním rozhodnutí konstatuje, že žalobkyně jakožto podnikatel nese své podnikatelské riziko sama a nemůže jej v žádném případě přenášet na své zaměstnance a brát je jako „rukojmy“, neboť jim nemůže jít nijak k tíži, že se žalobkyně dostala do nepříznivé ekonomické situace, a že jí nevyšla jedna velká zakázka.
12. Ve své žalobě žalobkyně uvádí, že prioritou muselo být udržení výroby, lze však těžko předpokládat, že taková priorita (tedy že veškeré dostupné finance bude „nalévat“ jen do výroby, a nikoliv do splatných mezd) bude stejně tak prioritou i pro její zaměstnance, kteří po řadu měsíců nedostanou zaplacenou za řádně odvedenou práci pro žalobkyni. Je nepochybné, že mzda představuje u převážné většiny zaměstnanců jejich jediný zdroj příjmů a jakékoliv zpoždění či nevyplacení, byť jen jedné mzdy, může řadu lidí dostat do vážných potíží. Žalovaný zastává názor, že následná úhrada „podstatné“ části dlužných mezd nemá žádný vliv na již spáchaný správní delikt. Žalovaný je orgánem inspekce práce, zmocněný zákonem ke kontrole a případnému sankcionování porušování pracovněprávních povinností ze strany zaměstnavatelů a v žádném případě se nemůže ztotožnit s názorem a postojem žalobkyně, která zjevně nadřazuje svůj soukromý zájem na udržení výroby a svého podnikání, založeného na dosažení zisku, nad zájem chráněný zákonem, a to v daném případě poskytnutí odměny za řádně vykonanou práci svým zaměstnancům.
13. Argumentace žalobkyně dle přesvědčení správního orgánu svědčí o tom, že si žalobkyně není vědoma vysoké závažnosti správního deliktu, kterého se svým jednáním dopustila a toto nedůvodně zlehčuje. Žalovaný si je povinností žalobkyně vyplývajících z insolvenčního práva vědom, toto však není nijak nadřazeno právu pracovnímu, naopak, právo zaměstnance na spravedlivou odměnu za práci je jedno z ústavně zaručených práv.
14. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaný uvedl, že účelem a obsahem rozhodnutí o odvolání neměla být detailní rozbor aktuální finanční situace žalobkyně a hledání řešení jejích ekonomických problémů (např. z čeho uhradit pokutu), nýbrž pouze řádné odůvodnění výše uložené sankce. Tato je dle jeho přesvědčení odůvodněna dostatečně. V průběhu správního řízení dospěl žalovaný ke správnímu uvážení o výši

sankce, která je po právu, neboť sama o sobě nezpůsobí likvidaci podnikání žalobkyně. Ve prospěch žalobkyně, tedy s přihlédnutím k její nepříznivé situaci, žalovaný pokutu specifikovanou rozhodnutím oblastního inspektorátu snížil, aniž by však zamýšlel snížit závažnost spáchaného deliktu. To, že žalobkyně s výší pokuty nesouhlasí, ještě samo o sobě neznamená, že se jedná o likvidační sankci, či že je rozhodnutí nepřezkoumatelné a nedostatečně odůvodněné. Sama žalobkyně konečně v žalobě uvádí, že vedle celkové výše jejích závazků působí uložená pokuta nevýznamně.

15. V závěru žalovaný poukázal na to, že pokud žalobkyně hospodařila v jednom či více letech se ztrátou, nemůže samotné uložení pokuty znamenat její likvidaci. Postup správních orgánů, které by nesankcionovaly podnikatele podnikající účetně a daňově ve ztrátě, by znamenal jejich de facto beztrestnost a znevýhodňoval by podnikatele ziskové. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

II. C Rozsudek krajského soudu č. j. 31 Ad 3/2017-76

16. Krajský soud rozsudkem ze dne 14. 10. 2019, č. j. 31 Ad 3/2017-76, částečně vyhověl žalobě a snížil žalobkyni uloženou pokutu na částku 200.000 Kč. Krajský soud konstatoval, že rozhodování správních orgánů probíhalo již za velmi neutěšené finanční situace žalobkyně, která vedla k její insolvenci a v průběhu řízení soudního dospěla k prohlášení konkurzu. Žalobkyně se v průběhu řízení snažila o udržení podnikání, udržení pracovních míst pro řádově 70 zaměstnanců bylo jeho součástí. Za této situace pak dospěl krajský soud k závěru, že výši uložené pokuty je možné moderovat na částku, která by měla být reálně vymahatelná, přičemž svoji úlohu restrikce je schopna v nastalých podmínkách naplnit, avšak úloha prevence již ztratila svůj reálný význam. Soud tak zohlednil skutečnosti, které nastaly po skončení správního řízení, tj. přeměnu způsobu řešení úpadku žalobkyně z reorganizace na konkurs, a uloženou pokutu na základě § 78 odst. 2 s. ř. s. snížil na částku, kterou považoval za přiměřenou dané situaci.

III. Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu a navazující řízení

17. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 29. 6. 2022, č. j. 4 Ads 440/2019-29, vyhověl kasační stížnosti žalovaného a zrušil rozsudek krajského soudu č. j. 31 Ad 3/2017 – 76, neboť tento trpí vadou nepřezkoumatelnosti, která naplňuje důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
18. NSS konstatoval, že krajský soud nepochybil, pokud pro účely moderace správními orgány uložené pokuty prolomil zásadu zakotvenou v § 75 odst. 1 s. ř. s., avšak důvody, o něž tento svůj postup opřel, jsou nedostačující. Pro uvedené je v části týkající se moderace napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud se vůbec nezabýval majetkovými poměry žalobkyně a vyšel (po nahlédnutí do insolvenčního rejstříku) z prosté skutečnosti, že v době po vydání napadeného rozhodnutí došlo v insolvenčním řízení vedeném ohledně majetku žalobkyně ke změně a původní způsob řešení úpadku, reorganizace, byl přeměněn na konkurs. Tato prostá skutečnost sice jistě může zapříčinit pochybnosti o majetku žalobkyně, avšak tyto pochybnosti, mají-li být podkladem pro pozdější moderaci uložené sankce krajským soudem, je třeba ověřit a učinit taková dodatečná skutková zjištění, která poskytují dostatečnou oporu pro závěr, že pokuta uložená žalovaným v mezích jemu daného správního uvážení (které nepřekročil - srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.), je přesto zjevně nepřiměřená a neodpovídá majetkovým poměrům žalobkyně a jejím možnostem, tudíž

že neodpovídá obecné představě o adekvátnosti a spravedlnosti dané sankce (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20).

19. Dle NSS krajský soud neuvedl žádné aktuální skutečnosti týkající se majetkových poměrů žalobkyně a zjevně ani žádné skutečnosti stran její majetkové situace podle obsahu soudního spisu nezjišťoval. Svoje závěry o zjevně nepřiměřené výši uložené sankce tak založil zjednodušeně pouze na tom, že na majetek žalobkyně byl prohlášen konkurs a ta přesto měla snahu udržet své podnikání a pracovní místa pro své zaměstnance. Odkazoval-li se krajský soud na to, že žalobkyně se nacházela v neutěšené finanční situaci již v době probíhajícího správního řízení, pak tuto skutečnost zvažil již žalovaný (opak krajský soud nedovodil), který v napadeném rozhodnutí uloženou sankci ve výši 1.000.000 Kč snížil na částku 700.000 Kč. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku nezpochybnil, že stěžovatel při uložení sankce nevybočil z mezí správního uvážení. Hodlal-li tudíž uloženou pokutu ve výši 700.000 Kč dále moderovat, a to s ohledem na nové skutečnosti, jež nastaly v době po vydání napadeného rozhodnutí, bylo jeho povinností nejen tyto nové skutečnosti uvést, ale také odůvodnit, proč právě ony odůvodňují další snížení sankce. Takto krajský soud nepostupoval a jeho závěry, jimiž moderaci pokuty odůvodnil, jsou značně zjednodušené a především nejsou založeny na žádných konkrétních skutkových zjištěních (s výjimkou prohlášeného konkursu na majetek žalobkyně). Případná změna způsobu řešení úpadku z reorganizace na konkurs však nemusí být sama o sobě důvodem pro moderaci sankce, jestliže nebyly zjištěny konkrétní majetkové poměry žalobkyně ani bližší stav insolvenčního řízení, resp. okolnosti, jež dokreslují poměry žalobkyně a mohou mít vliv na úvahy o přiměřenosti uložené sankce z pohledu možné moderace.
20. Z rozsudku krajského soudu není dle NSS zřejmé, na základě jakých skutečností krajský soud dospěl k závěru o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty ve výši 700.000 Kč a z jakých důvodů moderoval pokutu právě na částku 200.000 Kč. Krajský soud též vůbec nevyložil, proč je v daném případě bez reálného významu uvažovat o preventivním působení uložené sankce. Ani uvedené totiž nelze bez dalšího dovozovat pouze ze skutečnosti, že na majetek žalobkyně byl prohlášen konkurs, a to tím spíše, že předem nelze vyloučit, že žalobkyně bude vyvíjet další obchodní činnost i poté, co bude insolvenční řízení ukončeno.
21. Považoval-li tedy krajský soud zákonnou sankci uloženou žalovaným za zjevně nepřiměřenou, bylo jeho povinností k takovému závěru zjistit skutečnosti, které jej podporují a za tím účelem také shromáždit podklady, z nichž tato zjištění vyplývají, jestliže měl za to, že k těmto skutečnostem, rozhodným pro moderaci uložené sankce, došlo až po skončení správního řízení. Krajský soud takto nepostupoval a bez bližšího odůvodnění snížil uloženou pokutu na částku 200.000 Kč, nadto se závěrem, že svoji preventivní funkci již plnit nemůže.
22. Dle NSS bude v dalším řízení na krajském soudu, aby za předpokladu, že bude zvažovat moderaci uložené sankce v souladu s návrhem žalobkyně, takto učinil na základě dostatečných skutkových zjištění týkajících se majetkových poměrů žalobkyně, které budou poskytovat oporu pro závěr o potřebě pokutu snížit, nikoliv jen z prosté skutečnosti, že je nyní na její majetek prohlášen konkurs. Bude-li mít za to, že skutková zjištění, která v tomto směru nově učiní, budou opodstatňovat úvahu o tom, že žalovaným uložená pokuta je zjevně nepřiměřená a je třeba ji moderovat, tento svůj závěr

dostatečně odůvodní s odkazem na konkrétní skutková zjištění za tím účelem učiněná, týkající se majetkových poměrů žalobkyně a nastalých po skončení správního řízení.

IV. Nové posouzení věci krajským soudem

23. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Byl přitom vázán názorem NSS vysloveným v jeho rozsudku ze dne 29. 6. 2022, č. j. 4 Ads 440/2019-29. Zdejší soud shledal žalobu nedůvodnou.
24. Soud úvodem připomíná, že žalobce byl v posuzované věci sankcionován za správní delikt na úseku odměňování zaměstnanců podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce (více viz bod 1 rozsudku).
25. Podle § 26 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku na úseku odměňování zaměstnanců tím, že neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku.
26. Jak již uvedl krajský soud ve svém zrušeném rozsudku, mezi účastníky nebylo sporu o tom, že se žalobkyně dopustila správního deliktu na úseku odměňování zaměstnanců, když několika zaměstnancům vyplácela v kontrolovaném období r. 2014 a 2015 část mezd se zpožděním. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že vynaložila v průběhu období, kdy musela řešit vážné provozní a finanční problémy, veškeré úsilí k tomu, aby postupovala vůči svým zaměstnancům pokud možno tak, aby je nepoškozovala na jejich právech. Žalovaný naopak spatřuje v jejím konání závažné pochybení, u něhož převažuje soukromý zájem žalobkyně.
27. Zásadní spor tkví v otázce, zda je odůvodnění uložené pokuty za výše uvedený správní delikt přezkoumatelné a zda byly poměry žalobkyně pro účely uložení pokuty dostatečně zhodnoceny. Zdejší soud se závěrem žalovaného o spáchaném deliktu žalobkyně ztotožňuje a odkazuje na důvody, které v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

28. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost v nedostatečném odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Dle žalobkyně se správní orgán I. stupně dostatečně nevypořádal s její argumentací o naplnění liberačního důvodu dle § 36 odst. 3 zákona o inspekci práce, dále správní orgány řádně neodůvodnily, jakým způsobem zohlednily skutečnost, že žalobkyně uhradila dodatečně podstatnou část dlužných mezd a též se správní orgány nevypořádaly s argumentací žalobkyně, že by se platbami starých závazků vůči zaměstnancům mohla dopustit zvyhodňování věřitele.
29. Krajský soud neshledal žádné pochybení, které by vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek; odvolací orgán tak může nahradit část odůvodnění správního orgánu I. stupně vlastní úvahou a korigovat určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47 či ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40). Namítaným nedostatečným zdůvodněním nepřiznání liberačního důvodu dle § 36 odst. 3 zákona o inspekci práce se žalovaný podrobně zabýval na str. 5 napadeného rozhodnutí, kdy argumenty žalované označil nikoliv jako liberační důvod ve smyslu uvedeného

ustanovení, ale jako důsledek podnikatelského rizika, jehož si každý podnikatel musí být vědom. Skutečností, že žalobkyně část dlužných mezd uhradila, se správní orgán I. stupně dodatečně zabýval na str. 23 prvostupňového rozhodnutí a žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí, kdy oba správní orgány dané jednání zhodnotily ve prospěch žalobkyně. K námitce žalobkyně, že se platbami starých závazků vůči zaměstnancům mohla dopustit zvýhodňování věřitele, se žalovaný nepřímo vyjádřil na str. 5 napadeného rozhodnutí, když uvedl, že „[ú]častník řízení nemůže ve své nepříznivé situaci brát jako „rukojmi“ své zaměstnance a nevyplácet jim mzdy a nadřazovat tak svůj „zájem“ nad zcela oprávněný a zákonný nárok zaměstnanců na mzdu za řádně vykonanou práci“. Z uvedeného vyplývá, že danou námitku nelze považovat za liberační důvod či jako polehčující okolnost.

30. Žalovaný se zabýval všemi námitkami žalobkyně, které dostatečně odůvodnil a z jeho posuzování je zřejmé na základě jakých argumentů a podkladů rozhodoval. Správní orgán při své úvaze jednal zcela v souladu se zákonem. Úvaha nevykazuje žádné prvky libovůle či neopodstatněného jednání. Krajský soud konstatuje, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Zdejší soud námitku nepřezkoumatelnosti považuje za nedůvodnou.

Výše pokuty a její odůvodnění

31. K uložené pokutě žalobkyně namítla, že pro její uložení nebyly dostatečně zhodnoceny poměry žalobkyně. Současně dle žalobkyně napadené rozhodnutí neobsahuje řádné zdůvodnění toho, proč považuje žalovaný pokutu ve snížené výši za adekvátní, odpovídající jejím poměrům a proč není dle jeho názoru likvidační.
32. Dle odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce lze za předmětný správní delikt uložit pokutu až do výše 2.000.000 Kč. Jedná se o pokutu, kterou omezuje zákonodárce hranicí nejvyšší možného uložení, přičemž minimální hranice určena není (resp. minimální hranice je nula Kč). Jedná se o prostor pro správní uvážení správního orgánu ve správním řízení.
33. Zdejší soud se proto dále zabýval obecně ukládáním pokut a správním uvážením. K ukládání pokut se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48, tak, že „[u]kládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. Správní orgán přitom dbá na přiměřenost sankce z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že se správní orgán musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce pak ukládá, aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu. Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak

vyplývá, že při posuzování výše pokuty musí správní orgán vycházet ze základních principů zákonnosti a individualizace sankce. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010 – 97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS, vyplývá, že *„[m]ezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán.“*

34. Projevem individualizace v projednávané věci je i mj. ekonomická situace žalobkyně, kterou se správní orgány podrobně zabývaly na str. 17 a násl. prvostupňového rozhodnutí a na str. 6 a násl. napadeného rozhodnutí. Právě nelehká ekonomická situace žalobkyně vedla žalovaného k rozhodnutí o snížení pokuty uložené správním orgánem I. stupně. Současně žalovaný konstatoval, že uložená pokuta sama o sobě nenasvědčuje tomu, že by mohla mít pro žalobkyni likvidační účinek. Při svých úvahách vycházely správní orgány mj. z výkazů zisku a ztráty v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2014/31. 12. 2015/30. 4. 2016, rozvah v plném rozsahu ke dni 31. 12. 2014/31. 12. 2015/30. 4. 2016 a finančního plánu 2016 – 2020 (vše založeno ve správním spise).
35. Správní uvážení nemá vykazovat znaky libovůle, musí být řádně odůvodněno a výstup uplatněné diskreční pravomoci správního orgánu musí být v kontextu a ve vztahu logického vyplývání se skutkovými okolnostmi, které daný případ individualizují. To ostatně vyplývá rovněž z ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán má přitom povinnost přezkoumat a vyhodnotit relevanci důkazů a argumentů předložených žadatelem. Z toho plyne, že každé správní uvážení má své meze. Úkolem správního soudu je zkoumat nejen to, jestli je správní orgán nezneužil ale i to, zda meze správního uvážení nepřekročil. Správní uvážení je vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky a v případě projednávané věci je limitováno stanovenou zákonnou hranicí. Žalobní námitku týkající se výše uložené sankce tak zdejší soud považuje za nedůvodnou, jelikož byla uložena v zákonném rozmezí s dostatečným odůvodněním správního uvážení správními orgány.
36. Krajský soud k otázce přiměřenosti, resp. k otázce likvidačnímu charakteru pokuty dodává, že žalovaný se zabýval ekonomickou situací žalobkyně a ztrátovostí jejího podnikání. Z těchto údajů je zřejmé, že uložená pokuta prohloubí ztrátovost podnikání žalobkyně; to ovšem ještě samo o sobě neznamená, že by pokuta žalobkyni přivodila platební neschopnost či ji donutila ukončit podnikatelskou činnost nebo ji dostala do situace, kdy by na dlouhou dobu bylo v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti splácení pokuty a zároveň by zde bylo reálné riziko, že se na základě této pokuty dostane do existenčních potíží. Jakkoli není uložena pokuta zanedbatelná, není současně v takové výši, aby bez dalšího – tedy sama o sobě – vedla k některému z naznačených důsledků chápaných judikaturou jako důsledků zjevně likvidačních (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS). Krajský soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016-45, dle kterého *„[a] pokud by teoreticky ani tak nebyl stěžovatel schopen pokutu splatit, je třeba korektně přiznat, že by to nebylo důsledkem pokuty jako takové, ale spíše toho, jakým způsobem podniká (a kdy jeho výdaje dlouhodobě převyšují příjmy). Přistoupení na argumentaci stěžovatele by ve své*

podstatě znamenalo, že je-li pachatel správního deliktu ve ztrátě, resp. je-li jeho finanční situace nepříznivá, nelze tuto nepřízeň dále zvyšovat uložením pokuty, což nelze akceptovat. Každá pokuta musí působit nejen preventivně, tj. musí přimět stěžovatele k nápravě, resp. odradit jeho i jiné osoby od páčání obdobných deliktů, ale též represivně, tzn., že by měla být do jisté míry citelná a zasáhnout určitým přiměřeným způsobem do poměrů stěžovatele.“ Na základě výše uvedeného krajskému soudu nezbyvá než souhlasit s názorem žalovaného, že uložená pokuta není likvidační, přičemž žalovaný se s touto otázkou vypořádal dostatečně.

Moderace

37. Žalobkyně ve své žalobě v případě, kdy soud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí ob stojí, požadovala upuštění od potrestání, případně snížení uložené pokuty.
38. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
39. Soudní řád správní výše uvedeným ustanovením umožňuje správnímu soudu zasáhnout do správního uvážení pomocí tzv. moderace. Dle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2005, č. 1 As 30/2004-82 „[s]oud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderace 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 závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí“. Právo moderovat sankci je správnímu soudu umožněno výlučně v případě, kdy skutkový stav projednávané věci byl zjištěn dostatečně a není nutné doplňovat dokazování v zásadním směru a současně žalobkyně o takový postup v žalobě požádala.
40. Stanovení konkrétní sankce je předmětem správního uvážení žalovaného (tj. jeho diskrečního práva). Žalovanému je zákonem dána volnost při určení výše pokuty rozhodnout ve vymezených hranicích. Jak uvedl NSS ze dne 3. 4. 2012, č. 1 Afs 1/2012 - 36, „[n]a 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. [...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom 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 ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/27 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 299/2004 Sb.). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán

soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“

41. Krajský soud v projednávané věci překročení či porušení mezi správního uvážení při ukládání pokuty neshledal, neboť správní orgány zhodnotily veškeré relevantní okolnosti daného případu (vzaly v potaz všechny polehčující a přitěžující okolnosti), přihlédly k majetkovým poměrům žalobkyně a uvážily, zda uložená pokuta není likvidační a pokutu uložily v takové výši, aby plnila preventivní i represivní funkci. Krajský soud dodává, že i v případě prolomení zásady zakotvené v § 75 odst. 1 s. ř. s., dle které při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, změna způsobu řešení úpadku z reorganizace na konkurs nemusí být sama o sobě důvodem pro moderaci sankce a současně nelze předem vyloučit, že žalobkyně bude vyvíjet další obchodní činnost i poté, co bude insolvenční řízení ukončeno (jak ostatně uvedl i Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 29. 6. 2022, č. j. 4 Ads 440/2019-29).
42. Ve vazbě na shora uvedené krajský soud neshledal důvod pro aplikaci ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť má za to, že v projednávané věci neexistují důvody pro to, aby uložená pokuta byla moderována.

V. Závěr a náklady řízení

43. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Hradec Králové 29. května 2023

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu