



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci žalobce **J.Š.**, zastoupeného Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou, se sídlem Rooseveltova 35/15, Plzeň, proti žalovanému **Státnímu úřadu inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.6.2013, č.j. 1985/1.30/13/14.3,

t a k t o:

- I. Žaloba se z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Napadené rozhodnutí.

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21.6.2013, č.j. 1985/1.30/13/14.3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo na základě žalobcova odvolání změněno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále též „*oblastní inspektorát práce*“ či „*prvoinstanční orgán*“), ze dne 8.4.2013, č.j. 6577/6.30/13/14.3, tak, že původní výše pokuty 70.000 Kč byla snížena na částku 55.000 Kč. Tato pokuta byla žalobci uložena podle § 25 odst. 2 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „*zákon o inspekci práce*“) za správní delikt na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr dle § 25

odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce a za správní delikty na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) téhož zákona.

II. Žaloba.

Žalobce v žalobě namítal nezákonnost vydaných správních rozhodnutí, neboť správní orgány nesprávně zjistily skutkový stav věci a následně nesprávně aplikovaly právní normy. Ve vztahu k prvnímu vytýkanému skutku žalobce uvedl, že správní orgány hodnotily zjištěný skutkový stav tak, že mezi účastníky došlo ke vzniku pracovněprávního vztahu (dohody o provedení práce) v konkludentní podobě bez dodržení písemné formy. Žalobce se s tímto závěrem neztotožnil. Uvedl, že při jednání dne 12.12.2012 předložil správnímu orgánu dohodu o provedení práce ze dne 28.2.2012 (v žalobě nesprávně uvedeno datum 28.12.2012, pozn. soudu), na základě které pro žalobce pracoval zaměstnanec J.O. od 1.3.2012. Je pravdou, že při samotné kontrole žalobce tuto dohodu nepředložil, to však samo o sobě nemůže být důvodem pro závěr, že nebyla v písemné podobě uzavřena. Pokud žalobce a J.O. při kontrole správním orgánům uvedli, že jmenovaný je pouze na zkoušce, následně vysvětlili, že dotazům řádně nerozuměli. Stejně tak doklady o výplatě odměny jednoznačně prokazují, že pracovní vztah vznikl a že na jeho základě byla vyplácena odměna. Žalobce poukázal na skutečnost, že žalovaný jako odvolací orgán považoval obranu žalobce za účelovou a neuvěřil tomu, že dohoda o provedení práce byla v písemné podobě uzavřena. Žalobce se však domníval, že pokud dohodu v písemné podobě předložil a společně s J.O. uvedli, že tato byla uzavřena již v době kontroly, pak správní orgány měly k těmto důkazům přihlídnout a nebyl důvod, aby vycházely toliko ze záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole. Žalobce tak měl za to, že skutkový závěr správního orgánu, že dohoda o provedení práce se zaměstnancem J.O. nebyla uzavřena v písemné formě, neodpovídá skutečnosti. Nebyl tedy správný ani právní závěr, k němuž správní orgány dospěly, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

K porušení povinnosti dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce žalobce namítl, že si nebyl vědom skutečnosti, že musí mít k příslušnému stroji český návod, když rodeu v německém jazyce rozuměl.

Stejně tak se žalobce neztotožnil ani se závěry správního orgánu v části týkající se sankce. V této souvislosti uvedl, že v současné době žije společně s přítelkyní a společným ½ ročním synem, narozeným 6.10.2012, v rodinném domě svých rodičů. Přítelkyně je na mateřské dovolené a jako OSVČ pobírá rodičovský příspěvek ve výši 3.800 Kč. Žalobce jako podnikající osoba je nyní v začátcích svého podnikání, provozuje autoservis, jehož činnost je tedy jediným zdrojem příjmů rodiny, neboť možnost sehnat zaměstnání je v lokalitě bydliště pro žalobce téměř nemožná. Žádné větší úspory s výjimkou určité provozní cca dvouměsíční rezervy na náklady spojené s podnikáním ani hodnotnější věci nemá. Čistý příjem žalobce v roce 2012 činil 292.120 Kč, splácí však půjčku ve výši 150.000 Kč, která není daňově zohlednitelná, měsíční příjem tedy činí cca 12.000 Kč měsíčně. Celkové příjmy tříčlenné rodiny tedy činí cca 20.000 Kč nyní a od června 2013 pak 16.000 Kč měsíčně. Žalobce hradí pravidelné měsíční výdaje spojené s bydlením u rodičů ve výši cca 4000 Kč měsíčně, jedná se o výdaje na služby spojené s užíváním domu a dále pak si hradí penzijní připojištění a životní

pojištění pro případ, že by se s ním něco stalo, aby byla zajištěna jeho rodina. Jinou vyživovací povinnost než k přítelkyni a synovi nemá. Žalobce nebyl nikdy odsouzen v trestní věci a nebyl ani nikdy potrestán za přestupek, domnívá se, že ani za správní delikt. Hradí veškeré platby vůči státnímu rozpočtu, daně, pojistné na sociální a zdravotní pojištění a ostatní odvody řádně a včas. Snaží se postarat se o sebe a svoji rodinu, domnívá se, že je řádným občanem. Podnikání, které je však jediným zdrojem jeho příjmů, je v současné době s ohledem na trvající hospodářskou krizi problematické. Jeho příjmová a výdajová stránka je již nyní téměř vyrovnaná a při zohlednění osobní spotřeby nezbytné na zajištění základních potřeb jeho rodiny neumožňuje zaplacení uložené pokuty, aniž by bylo ohroženo cash flow nezbytné pro podnikání. Žalobce by musel použít veškeré své rezervy na zaplacení pokuty a nezbylo by mu ničeho na provoz podniku. S největší pravděpodobností by takový postup způsobil nezbytnost likvidace podniku a odvolatel by se musel nechat evidovat jako nezaměstnaný na úřadu práce, neboť by neměl již žádné rezervy. Navíc je třeba poukázat i na výši odměny za provedení práce ze strany pana Odcházela. Přiměřenost pokuty je třeba posuzovat i ve vztahu k výši odměny a době trvání dohody o provedení práce. Pan O. na základě této dohody pro žalobce pracoval 26 dnů, 121 hodin a jeho celková odměna činila 13.100 Kč čistého. Neúměrnost pokuty je tedy i ve vztahu k panu O. zaplacené odměně zcela zřejmá. Žalobce tak spatřoval nezákonnost vydaných správních rozhodnutí i v nepřiměřenosti uložené sankce.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve svém vyjádření k žalobě setrval na názoru, že se žalobce dopustil vytýkaných správních deliktů. K deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce žalovaný dospěl k závěru, že předložená dohoda o provedení práce byla dodatečně vytvořeným dokumentem. Dle žalovaného se nebylo možno ztotožnit s argumentací, že žalobce spolu s J.O. následně správním orgánům vysvětlili, že dotazům řádně nerozuměli a mysleli si, že nejen tehdy, když je uzavřena pracovní smlouva, se jedná o pracovní vztah, ale že i dohoda o provedení práce je smluvním dokumentem, na který se kontrolní pracovníci dotazovali. Dle žalovaného v průběhu kontroly pokládané otázky nebyly nesrozumitelné a matoucí, a žalobce společně s J.O. si tak ve svých sděleních v den kontroly museli být jisti neexistencí dohody o provedení práce, zvláště když záznamy obsahující sdělení jmenovaných následně oba podepsali. Žalovaný proto odmítl, že by nebylo přihlédnuto k námitkám žalobce a ke svědecké výpovědi J.O., avšak dospěly k závěru, že k sepsání doložené dohody došlo až po provedené kontrole. Žalovaný v této souvislosti poznamenal, že správní orgány vycházely z protokolu o výsledku kontroly, který nebyl žalobcem (postupem dle § 41 odst. 1 zákona o inspekci) nijak rozporován, přičemž mu není znám důvod, proč by protokol o výsledku kontroly nemohl sloužit jako podklad pro rozhodnutí, když byl vyhotoven na základě řádné kontroly a žalobce s ním byl řádně seznámen. Dle názoru žalovaného tak byl ve vztahu k tomuto správnímu deliktu skutkový stav věci náležitě zjištěn.

K vytýkanému správnímu deliktu dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce žalovaný uvedl, že žalobce v podané žalobě nerozporoval, že se správního deliktu v uvedených dvou případech dopustil. K námitce žalobce, že si nebyl vědom skutečnosti, že

musí mít k provozovanému dvousloupcovému zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T67045 český návod, když rodeu v německé verzi rozuměl, žalovaný konstatoval, že odpovědnost za správní delikty je v zákoně o inspekci práce koncipována na principu objektivní odpovědnosti, tj. bez ohledu na zavinění. Ke skutečnosti, že se žalobce nedopustil porušení bezpečnostních předpisů úmyslně, žalovaný přihlédl při stanovení výše sankce. V této souvislosti pak doplnil, že povinnosti žalobce se nevztahovaly toliko ke skutečnosti, že žalobce ovládá německý jazyk natolik, že rozumí průvodní dokumentaci, ale součástí požadavků na bezpečné používání výrobních prostředků je i požadavek na vypracování pokynů pro bezpečnou obsluhu takového provozovaného zařízení a bezpečný výkon prací.

K výši uložené pokuty žalovaný konstatoval, že dle jeho názoru byla žalobci pokuta uložena v souladu se zákonem a řádně odůvodněna. V tomto ohledu žalovaný odkázal na str. 5 a 6 odůvodnění svého rozhodnutí. Jelikož se žalobce dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci a správního deliktu dle § 30 odst. 1 písm. r) téhož zákona, byla žalobci po porovnání horních hranic zákonného rozpětí, v souladu se zásadou absorpce, uložena pokuta dle ustanovení vztahujícího se na nejprísněji postižitelný správní delikt, tj. podle § 25 odst. 2 písm. b) zákona o inspekci práce. Podle tohoto ustanovení lze pachateli uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč. Ke správnímu deliktu na úseku bezpečnosti práce pak bylo přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti. Žalovaný uvedl, že při určování konkrétní výše uložené pokuty správní orgány postupovaly v souladu s § 36 odst. 1 zákona o inspekci práce, když bylo přihlédnuto jak k poměrům žalobce, tak i k závažnosti správních deliktů, kterých se žalobce dopustil. Vzhledem k tomu, že majetkové poměry žalobce doložil až k výzvě žalovaného, žalovaný přistoupil ke snížení sankce uložené oblastním inspektorátem práce. Žalovaný nepřisvědčil námitkám žalobce, že je podnikající osobou v počátcích svého podnikání, neboť ze živnostenského rejstříku vyplynulo, že žalobci vzniklo první živnostenské oprávnění již dne 13.11.1996. Živnostenské oprávnění v předmětu činnosti *opravy silničních vozidel* pak žalobci vzniklo dne 16.2.2009. Kontrola provedená dne 20.4.2012 se tak uskutečnila po více než 15 letech poté, co se žalobce stal podnikající fyzickou osobou, resp. po více než 3 letech, co své podnikání rozšířil o předmět podnikání *opravy silničních vozidel*. Ke skutečnosti, že žalobce nebyl za porušení pracovněprávních předpisů v minulosti trestán, bylo při stanovení sankce přihlédnuto. Námitku žalobce spočívající v porovnání výše odměny, kterou vyplatil J.O. a doby trvání dohody o provedení práce s výší uložené sankce žalovaný považoval za neopodstatněnou. Žalovaný připomněl, že žalobce svým jednáním naplnil také skutkovou podstatu správního deliktu na úseku bezpečnosti práce a jednáním spočívajícím v neuzavření základního pracovněprávního vztahu v písemně formě porušil kogentní ustanovení zákoníku práce. Nedodržení této povinnosti přitom výrazným způsobem zeslabilo ochranu práv účastníků takového pracovněprávního vztahu, zejména zaměstnanců jakožto slabší strany. Vzhledem k výše uvedenému tak žalovaný nepovažoval výši uložené pokuty za nepřiměřenou. Závěrem proto žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV.

Skutkový základ věci.

Z předloženého správního spisu krajský soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

Dne 20.4.2012 byla na pracovišti žalobce, v autoservisu na adrese: ..., provedena kontrola, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu a dále plnění povinností plynoucích z právních předpisů zaměstnavatele na úseku bezpečnosti práce. Na pracovišti žalobce byla v době kontroly zjištěna osoba J.O., který prováděl v prostoru předního levého kola vozidla zvednutého na zvedáku opravu kladivem. Jmenovaný při kontrole sdělil, že od dubna 2012 (datum si nepamatuje) pracuje na zkoušku a se žalobcem zatím žádnou smlouvu nepodepsoval. Toto potvrdil také žalobce, který uvedl, že s J.O. ještě smlouvu písemně neuzavíral (viz listiny založené ve správním spisu: „*Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob*“ a písemnost nazvaná jako „*Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou*“ ze dne 20.4.2012, bez č.j.).

O výsledku kontroly byl pod č.j. 4137/6.71/12/15.2, sp.zn. 6-2012-4129, sepsán protokol, s jehož obsahem byl žalobce seznámen dne 27.4.2012 a z něhož vyplynuly následující zjištěné nedostatky: 1) žalobce neprokázal u J.O. pracovněprávní vztah, čímž vzniklo podezření, že mu umožnil výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“); 2) žalobce nesplnil povinnosti při zajištění řádného stavu používaných pracovních prostředků a zařízení ve stavu, který neohrožuje bezpečnost a zdraví osob. Žalobce dne 20.4.2012 předložil ke kontrole průvodní dokumentaci pro elektrohydraulický dvousloupcový zvedák vozidel zn. STENHØJ typ T 67045 pouze v německém jazyce a neměl překlad do českého jazyka nebo zpracovaný místní provozní bezpečnostní předpis, ve kterém by byly řešeny opravy, údržba a následné pravidelné kontroly a revize zařízení, jakož i pokyny pro bezpečnou práci. Žalobce tak nejednal v souladu s § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 378/2001 Sb., kterým se stanoví bližší požadavky na bezpečný provoz a používání strojů, technických zařízení, přístrojů a náradí (dále jen „*nařízení vlády č. 378/2001 Sb.*“); a § 4 odst. 1 písm. c), odst. 2, v návaznosti na § 23 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (dále jen „*zákon č. 309/2006 Sb.*“); 3) žalobce nesplnil povinnosti při zajištění řádného stavu používaných pracovních prostředků a zařízení ve stavu, který neohrožuje bezpečnost a zdraví osob. Žalobce nezajistil provedení revizní zkoušky elektrohydraulického dvousloupcového zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045, včetně pravidelné revize el. zařízení, a to nejméně jednou za 12 měsíců, což bylo v rozporu s § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 378/2001 Sb. Žalobce tím nejednal v souladu s § 4 odst. 2 nařízení vlády č. 378/2001 Sb.; a § 4 odst. 1 písm. c), odst. 2, v návaznosti na § 23 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb.

Opatřením ze dne 27.4.2012, č.j. 4137/6.71/12/15.2, bylo žalobci v souladu s § 7 odst. 1 písm. k) zákona o inspekci práce uloženo, aby odstranil v protokolu vytykané nedostatky a podal o tom do 18.5.2012 písemnou zprávu. Žalobce dne 11.5.2012 doručil oblastnímu inspektorátu práce protokol o revizi předmětného zdvihacího zařízení a podáním ze dne 25.5.2012 oznámil, že k uvedenému zdvihacímu zařízení zajistil potřebnou dokumentaci, která je k nahlédnutí v dílně žalobce na adrese ...

Dne 22.11.2012 oblastní inspektorát práce z moci úřední (*ex officio*) zahájil správní řízení ve věci podezření ze správního deliktu, jehož se měl žalobce dopustit tím, že umožnil výkon nelegální práce u J.O. dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, a dále tím, že

neplnil povinnosti při zajištění řádného stavu používaných pracovních prostředků a zařízení ve stavu, který neohrožuje bezpečnost a zdraví osob v prostorách provozovny žalobce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce. Zároveň nařídil ve věci ústní jednání.

Při ústním jednání, které se ve věci konalo dne 12.12.2012 (viz protokol o ústním jednání ze dne 12.12.2012, č.j. 14700/6.30/12/14.3/1, sp.zn. 6-2012-4129), žalobce sdělil, že mu J.O. chodil vypomáhat na základě dohody o provedení práce, kterou spolu uzavřeli dne 28.2.2012 a kterou žalobce při jednání prvoinstančnímu orgánu předložil. Ke svému sdělení a sdělení J.O. v den kontroly 20.4.2012 (tj. že dohoda nebyla uzavřena písemně a že J.O. pracoval na zkoušku) žalobce uvedl, že byl při kontrole vyplašený a zcela nerozuměl kladeným otázkám. Báł se něco na rovinu říct, neboť pracovní smlouvu se jmenovaným uzavřenou neměl. Dále uvedl, že J.O. vyplácel to, co si s ním sjednal. Evidenci si vedl v kalendáři. V pracovním poměru J.O. zaměstnal od 1.7.2012. Revizi zdvihacího zařízení neměl, u elektrických zařízení ano, kdy zprávy o pravidelných kontrolách elektrických spotřebičů doložil při jednání. V této souvislosti pak žalobce následně dne 19.12.2012 předložil oblastnímu inspektorátu také výdajové pokladní doklady týkající se vyplácení odměn J.O. za práce dohodou a evidenci jím odpracovaných hodin v konkrétních dnech zaznamenaných v diáři.

Dne 17.1.2013 byl v řízení proveden výslech svědka – J.O., který vypověděl, že pro žalobce pracoval na základě dohody o provedení práce, někdy od dubna 2012. Práce spočívala v údržbě a opravách motorových vozidel, resp. v opravách motorového vozidla žalobce, s nímž jezdí závody. Pracovní doba nebyla stálá, práce byla vykonávána dle telefonických objednávek žalobce. Od žalobce dostával odměnu ve výši 100 Kč za hodinu, vždy po nějaké době. Svědek potvrdil výplatu odměn na základě předložených výdajových pokladních dokladů a k evidenci pracovní doby uvedl, že se jednalo o kalendář, do kterého byla zapisována jím odpracovaná doba. Svědkovi byl při výslechu předložen záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole ze dne 20.4.2012 a byl mu přečten jeho obsah. K obsahu záznamu (k tomu, že je na zkoušku) svědek upřesnil, že dohodu měli se žalobcem už předtím. Svědek v této souvislosti vypověděl, že uvedený záznam vyplňoval s inspektorem a pořádně nerozuměl kladeným otázkám, neboť se lekl a nevěděl, co by měl říkat. U žalobce již nepracuje, jednalo se o přechodnou práci.

Dne 8.4.2013 vydal oblastní inspektorát práce prvoinstanční rozhodnutí, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 70.000 Kč, za to, že: - nesplnil povinnost danou mu § 77 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), když neuzavřel sjednanou dohodu o provedení práce v písemné podobě a coby zaměstnavatel nevydal jedno vyhotovení zaměstnanci J.O., čímž se měl dopustit správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce; - nesplnil povinnost uloženou mu v § 4 odst. 1 písm. c) a v § 4 odst. 2, v návaznosti na § 23 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., a v návaznosti na § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 378/2001 Sb., když nesplnil povinnost při zajištění řádného stavu používaných pracovních prostředků a zařízení ve stavu, který neohrožuje bezpečnost a zdraví osob, neboť neměl k dispozici překlad průvodní dokumentace do českého jazyka, nebo zpracovaný místní provozní bezpečnostní předpis vztahující se v obojím případě k dvousloupcovému zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045, čímž se měl dopustit správního deliktu dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce; - a nesplnil povinnost uloženou mu v § 4 odst. 1 písm. c) a v

§ 4 odst. 2, v návaznosti na § 23 písm. c) zákona č. 309/2006 Sb., a v návaznosti na § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 378/2001 Sb., když nezajistil provedení revizní zkoušky dvousloupcového zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045, a to nejméně jednou za 12 měsíců v rozsahu průvodní dokumentace, nebo v rozsahu stanoveném místním provozním předpisem, čímž se měl dopustit správního deliktu taktéž dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce.

Oblastní inspektorát práce neakceptoval předloženou dohodu o provedení práce uzavřenou dne 28.2.2012 s odůvodněním, že tvrzení žalobce a pana J.O. (viz „*Poskytnutí informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech kontrolovanou osobou*“ a „*Záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob*“, protokoly zachycující výpověď žalobce při ústním jednání dne 12.12.2012 a svědeckou výpověď J.O. dne 17.1.2013) jsou v rozporu s předloženou písemnou dohodou o provedení práce, která byla dle data uzavřena v únoru roku 2012 – 28.2.2012. Argumentaci žalobce i argumentaci zaměstnance J.O. týkající se nepochopení otázkám pokládaným při kontrole považoval prvoinstanční orgán za účelovou. Stejně tak pokládal za účelově vytvořenou také dohodu o provedení práce, a to s cílem odvrátit nepříznivé následky provedené kontroly. Oblastní inspektorát práce uvedl, že žalobce nevznese vůči obsahu protokolu o výsledku kontroly (tj. protokolu ze dne 27.4.2012, č.j. 4137/6.71/12/15.2) žádné námitky a ani ne žádal o jeho přezkum, přestože z jeho obsahu bylo zřejmé, jakého porušení se žalobce dopustil. Žalobce dohodu o provedení práce předložil až v průběhu správního řízení, ačkoli tak mohl učinit již v průběhu kontroly, či následně poté, co byl seznámen s obsahem protokolu. Oblastní inspektorát práce nicméně akceptoval předložené doklady prokazující výplatu sjednané odměny zaměstnanci (J.O.), a proto na jednání účastníků pracovněprávního vztahu nahlížel jako na konkludentní sjednání pracovněprávního vztahu bez dodržení požadované písemné formy. Dále uvedl, že pokuta byla na základě absorpční zásady uložena dle ustanovení vztahujícího se ke správnímu deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, přičemž ke správním deliktům spáchaným na úseku bezpečnosti práce bylo přihlédnuto jako k přítěžující okolnosti. Prvoinstanční orgán považoval nesjednání pracovněprávního vztahu předepsanou písemnou formou za velmi závažné jednání, neboť jím došlo k porušení kogentního ustanovení zákoníku práce. Dle prvoinstančního orgánu povinnost písemného sjednání pracovněprávního vztahu odráží požadavek zákonodárce ke sjednání pracovněprávního vztahu v prokazatelné formě. Nedodržení povinnosti zeslabuje výrazným způsobem ochranu práv dotčených zaměstnanců vyplývajících z takto uzavřených pracovních vztahů. Z tohoto důvodu bylo hodnoceno porušení právních předpisů jako velmi závažné. Prvoinstanční orgán dále za závažné hodnotil a) provozování dvousloupcového zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045 bez překladu průvodní dokumentace do českého jazyka, nebo bez zpracování místního provozního bezpečnostního předpisu, ve kterém by byly řešeny opravy, údržba a následné pravidelné kontroly a revize zařízení, jakož i pokyny pro bezpečnou práci a obsluhu provozovaného dvousloupcového zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045, neboť tímto jednáním žalobce připustil stav nesprávné obsluhy, nesprávné údržby a nesprávné kontroly v rozporu s požadavky na bezpečný provoz a v rozporu s pokyny výrobce, a též b) nezajištění řádného provedení revizní zkoušky dvousloupcového zvedáku vozidel zn. STENHØJ typ T 67045, a to nejméně jednou za 12 měsíců v rozsahu průvodní dokumentace, nebo v rozsahu stanovené místním provozním předpisem, neboť tímto jednáním žalobce připustil stav neznalosti

technického stavu provozovaného zařízení, jehož důsledkem je zvýšená míra ohrožení bezpečnosti a zdraví osob vykonávající obsluhu provozovaného zařízení. Prvoinstanční orgán dále zkonstatoval, že žalobce podniká zejména ve Výrobě, obchodu a službách neuvedené v přílohách živnostenského zákona - Poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost, Silniční motorová doprava, Opravy silničních vozidel, je malým zaměstnavatelem s počtem zaměstnanců cca 3 a že majetkové poměry správnímu orgánu nedoložil.

K výši ukládané sankce prvoinstanční orgán uvedl, že pokuta uložená ve spodní části zákonného rozpětí (0,7% z maximální možné sankce) byla stanovena na základě vyhodnocení způsobu, závažnosti a okolností spáchaných správních deliktů a také s ohledem na velikost a rozsah podnikání žalobce tak, aby neohrozila podnikání žalobce likvidačním způsobem, s přihlédnutím k možnosti splácení pokuty ve splátkách, avšak aby zároveň naplnila svůj preventivní a represivní účel. Uložená výše pokuty je zároveň v souladu se zásadou vyslovenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly při rozhodování správního orgánu nedůvodné rozdíly.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, v němž k prvému vytýkanému správnímu deliktu namítal, že je sice pravdou, že při samotné kontrole dohodu o provedení práce nepředložil, to však samo o sobě nemůže být důvodem pro závěr, že nebyla v písemné podobě uzavřena. Pokud žalobce i J.O. při kontrole dne 20.4.2012 uvedli, že J.O. je na zkoušku, žalobce namítal, že následně správnímu orgánu vysvětlili, že dotazům řádně nerozuměli a mysleli si, že nejen tehdy, když je uzavřena pracovní smlouva, se jedná o pracovní vztah. Doklady o výplatě odměny pak jednoznačně prokázaly, že pracovní vztah vznikl a že na jeho základě byla placena odměna. Žalobce se proto domníval, že není správným závěr prvostupňového oblastního inspektorátu, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. K porušení § 30 odst. 1 písm. r) téhož zákona pak žalobce uvedl, že si nebyl vědom skutečnosti, že musí mít k příslušnému stroji český návod, když rodeu v německé verzi rozuměl. K úvahám o výši uložené sankce žalobce poukázal na svou majetkovou situaci, včetně výše měsíčních příjmů a výdajů, a v této souvislosti uvedl, že podnikání je jediným zdrojem finančních prostředků rodiny a zaplacení pokuty by způsobilo nezbytnost likvidace podnikatelské činnosti žalobce (k tomu blíže dále, pozn. soudu). Žalobce proto pro případ, že by se žalovaný ztotožnil s posouzením prvoinstančního orgánu a nepřistoupil ke zrušení odvoláním napadeného správního rozhodnutí, žádal, aby mu byla uložena pokuta do výše 30.000 Kč, příp. aby mu bylo umožněno její splácení ve splátkách, jejichž výši žalobce navrhoval 2.000 Kč měsíčně.

Žalovaný napadeným rozhodnutím prvoinstanční rozhodnutí změnil tak, že původní výši pokuty 70.000 Kč snížil na částku 55.000 Kč, v ostatním prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. K námitce žalobce, že v den kontroly byla mezi ním a J.O. uzavřena dohoda o provedení práce ze dne 28.2.2012, žalovaný ve shodě s oblastním inspektorátem práce konstatoval, že toto tvrzení považuje za účelové, učiněné ve snaze vyhnout se postihu ze strany orgánů inspekce práce. Žalovaný poukázal na obsah záznamu o poskytnutí informací, z něhož je zřejmé, že žalobce byl tázan na seznam zaměstnanců na dohodu o provedení práce, kdy sdělil, že takového zaměstnance nezaměstnává. Dále z obsahu tohoto záznamu vyplynulo,

že J.O. byl u žalobce na zkoušku, aby žalobce zjistil, co umí, přičemž smlouvu s ním ještě neuzavřel. Ze záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole totožnosti fyzických osob pak vyplynulo, že J.O. při kontrole na otázku, zda práci vykonává na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti, dohody o provedení práce nebo jiné smlouvy odpověděl, že je u žalobce na zkoušku, smlouvu žádnou nepodepisoval. Taktéž uvedl, že na výši odměny se se žalobcem dohodli ústně. Dle žalovaného byla uvedená sdělení rovněž podkladem protokolu o výsledku kontroly, přičemž kontrolní zjištění o neexistenci písemně uzavřeného pracovněprávního vztahu nebylo žalobcem rozporováno. Dle žalovaného tak bylo s ohledem na výše uvedené vyloučeno, že by mezi žalobcem a J.O. byl dne 20.4.2012 písemně uzavřen pracovněprávní vztah založený dohodou o provedení práce. Žalovaný měl za to, že předložená dohoda ze dne 28.2.2012 byla sepsána až po provedené kontrole a byla antedatována k uvedenému datu. K námitce, že mezi žalobcem a J.O. byl v den kontroly uzavřen pracovněprávní vztah, což prokazují doklady o výplatě odměny, žalovaný uvedl, že dospěl k závěru, že mezi žalobcem a J.O. byl uzavřen pracovněprávní vztah, což bylo i důvodem pro překvalifikování skutku, jinak by bylo žalobcovo jednání kvalifikováno jako umožnění výkonu nelegální práce dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti s možností uložit pokutu v rozsahu od 250.000 Kč do 10.000.000 Kč. Žalovaný měl tedy za prokázané, že se žalobce dopustil správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Žalovaný měl rovněž za prokázané, že se žalobce dopustil správního deliktu na úseku bezpečnosti práce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce. K žalobcem uplatněné námitce uvedl, že odpovědnost za správní delikty je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění.

K výši uložené pokuty žalovaný s ohledem na vznesenou námitku žalobce poukázal na znění § 36 zákona o inspekci práce, kdy se při určení výše pokuty podnikající fyzické osobě přihlídnou k jejím poměrům, k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Jelikož žalobce osobní a majetkové poměry v řízení před oblastním inspektorátem nedoložil, vycházel oblastní inspektorát z veřejně dostupných údajů. Žalobce své osobní a majetkové poměry doložil až v odvolacím řízení. Z nich vyplynulo, že čistý příjem účastníka řízení činil v roce 2012 částku 292.120 Kč; žalobce dále předložil smlouvu o bezúročné půjčce ve výši 1.400.000 Kč ze dne 1.5.2007, uzavřenou s MVDr. J.Š. a Ing. A.Š. jakožto věřiteli. K osobním poměrům žalovaný poukázal na sdělení žalobce, že žije ve společné domácnosti s přítelkyní, která je na rodičovské dovolené, a synem v rodinném domě rodičů, přičemž se podílí na nákladech bydlení částkou ve výši 4.000 Kč. Nahlížením do katastru nemovitostí žalovaný zjistil, že žalobce je vlastníkem stavby, v níž se nachází jeho provozovna (č.p. 308 v obci Staňkov), jakož i stavby bez č.p./č.e. na parcele st. 12/10 v obci Staňkov, včetně pozemkových parcel, na nichž tyto stavby stojí. S ohledem na to, že žalobce je podnikající fyzickou osobou, s ohledem na osobní a majetkové poměry, předchozí bezúhonnost žalobce ve vztahu k orgánům inspekce práce, jakož i na skutečnost, že v řízení nebylo prokázáno, že by se žalobce správních deliktů dopustil úmyslně, přistoupil žalovaný ke snížení výše uložené pokuty, a to na částku 55.000 Kč. Žalovaný měl za to, že uložená pokuta naplnila funkci preventivní i represivní, a nepokládal ji za likvidační, jak s ohledem na příjmy žalobce, kterých dosáhl v roce 2012, tak s ohledem na nemovitosti v jeho vlastnictví. Pokud by

uhrazení pokuty mělo mít nepříznivý dopad na hospodaření žalobce, žalovaný odkázal na možnost požádat příslušný celní úřad o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou.

V.

Posouzení věci soudem.

Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), o věci samé bez jednání.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Předně je nutno konstatovat, že Krajský soud v Plzni již v uvedené věci rozhodoval. Nejprve rozsudkem ze dne 22.12.2014, č.j. 57 A 97/2013-61, kterým napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 20.8.2015, č.j. 1 Ads 33/2015-64, zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku vyslovil, že rozhodnutí krajského soudu neobstojí v testu přezkoumatelnosti, neboť zde existuje nesoulad mezi výrokem rozsudku a jeho jednotlivými důvody. Krajský soud totiž ve svém hodnocení výslovně uvedl, že má za to, že pravost písemně uzavřené dohody o provedení práce je nepochybná a že jak žalobce, tak svědek se věrohodným způsobem vyjádřili k odchylkám ve svých výpovědích v době kontroly, avšak na straně druhé dospěl k závěru, že v předcházejícím řízení nebyl správními orgány náležitě zjištěn skutkový základ pro posouzení odpovědnosti žalobce za správní delikt. Z napadeného rozsudku tak dle Nejvyššího správního soudu nelze bez dalšího jednoznačně dovodit pokyny pro žalovaného v dalším řízení.

Následně krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 30.9.2015, č.j. 57 A 97/2013-99, kterým opět zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shodně jako ve svém předchozím rozsudku krajský soud hodnotil a pokládal za klíčové dokazování, které proběhlo v rámci správního řízení při ústním jednání dne 12.12.2012, kdy byla správnímu orgánu předložena písemná verze dohody o provedení práce ze dne 28.2.2012. V odůvodnění uvedl, že na jedné straně existuje protokol o kontrole a záznamy sepsané pracovníky správních orgánů ještě před zahájením správního řízení v rámci na místě učiněné kontroly, na druhé straně však nelze odhlédnout od obsahu vyjádření, která žalobce a J.O. učinili v průběhu samotného správního řízení, včetně skutečnosti, že žalobce v písemné podobě samotnou dohodu o provedení práce doložil. I přes možné účelové vyznění bylo na správních orgánech, aby dalším dokazováním a vyhodnocováním provedených důkazů obranu žalobce vyvrátily a postavily najisto, která ze dvou skutkových verzí reality ob stojí. Opětovně poukázal na to, že sankční řízení o správním deliktu je ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, řízením o trestním provinění, je na správním orgánu, aby prokázal vinu pachatele a v souladu se zásadou materiální pravdy vycházel ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobci vytýkané jednání dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce nebylo spolehlivě

prokázáno. Z tohoto důvodu se proto krajský soud již dále ani nezabýval žalobní námitkou týkající se nepřiměřenosti výše ukládané sankce a jejího možného likvidačního charakteru, neboť nebylo-li dosud prokázáno spáchání vytýkaného správního deliktu, nebylo možné žalobci pokutu dle ustanovení vztahujícího se k tomuto správnímu deliktu vůbec uložit. Ve vztahu k porušení povinnosti žalobce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce a uplatněnou námitkou žalobce, že nevěděl, že musí mít k příslušnému stroji český návod, když německé verzi rozuměl, krajský soud uvedl, že odpovědnost za tzv. jiné správní delikty je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, ať už v podobě úmyslu, či vědomé či nevědomé nedbalosti. Je tedy nerozhodné, zda si žalobce byl či nebyl vědom skutečnosti, že musí mít k příslušnému stroji český návod s odůvodněním, že rodeu v německé verzi rozuměl. Krajský soud nicméně podotkl, že správní orgány by k této skutečnosti měly přihlédnout při ukládání sankce, včetně toho, že žalobce vytýkaný nedostatek v průběhu správního řízení napravil.

Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19.10.2016, č.j. 1 Ads 242/2015-59, rozsudek krajského soudu ze dne 30.9.2015, č.j. 57 A 97/2013-99, zrušil a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „Krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí v podstatné míře odstranil vytýkané nedostatky nepřezkoumatelnosti, když zmírnil rozpory svých závěrů (argumentaci týkající se jednoznačné pravosti předložené písemné dohody o provedení práce a následné věrohodnosti výpovědi žalobce a pana O.). Stěžejním důvodem pro opětovné zrušení rozhodnutí žalovaného krajským soudem tak byla skutečnost, že se dostatečně nezabýval důkazy, provedenými ve správním řízení (předloženou dohodou o provedení práce a výpověďmi žalobce a pana O.). Nad rámec toho se sice vyjádřil o věrohodnosti obou výpovědí, to však v kontextu celého rozsudku nezpůsobuje jeho vnitřní rozpornost, která by bránila věcnému přezkumu Nejvyšším správním soudem.

Krajský soud ve svém rozsudku považuje za klíčový důkaz písemně uzavřenou dohodu o provedení práce, „jejíž existenci potvrdila jak výpověď samotného žalobce, tak výpověď svědka O.“, přičemž se dle rozsudku „oba věrohodným způsobem vyjádřili k odchylkám a odlišnostem ve svých výpovědích v době kontroly a krajský soud tak nemá důvod o jejich věrohodnosti pochybovat“. Pokud snad správní orgány považovaly výpovědi svědků za účelové, bylo jejich úkolem se s touto pochybností vypořádat, obranu žalobce vyvrátit a spolehlivě prokázat, že se dopustil vytýkaného jednání. Poukázal na to, že samotný zápis z kontroly, ač podepsaný, nepostačuje k prokázání viny a vyvrácení tvrzení žalobce. Nadto nelze klást žalobci k tíži, že klíčové důkazy na svou obhajobu předložil až v zahájeném správním řízení, kdy doložil písemně uzavřenou dohodu o provedení práce. Dle krajského soudu správní orgány vycházely pouze z obsahu záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole dne 20.4.2012 a záznamu o poskytnutí informací z téhož dne, aniž by přihlédly k dalším důkazům (výpovědím žalobce a svědka O.), zohlednily je v řízení a vypořádaly se s nimi. Tyto výtky Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodné. Z rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 8.4.2013 je zřejmé, že se zabýval jak argumentací účastníka řízení, tak i jeho zaměstnance, a že se také zabýval věrohodností předložené písemné dohody o provedení práce. Po provedeném dokazování však uzavřel, že předloženou dohodu považuje za účelově vytvořenou z důvodu odvrácení nepříznivých následků

v souvislosti s provedenou kontrolou a za stejně účelovou považuje i argumentaci účastníka řízení a svědka O.. Své tvrzení náležitě odůvodnil a odkázal na záznam o prováděné kontrole. Žalovaný ve svém rozhodnutí pouze snížil výši uložené pokuty. V ostatním potvrdil správnost předchozího rozhodnutí a vyjádřil se k tvrzením žalobce i svědka O. tak, že je považuje za účelové, ve snaze vyhnout se postihu. Měl za dostatečně prokázané, že se žalobce dopustil deliktu dle ust. § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Z odůvodnění rozhodnutí oblastního inspektorátu práce i rozhodnutí stěžovatele je nepochybné, že výpovědi žalobce a J. O. neopomenuli, jak tvrdil krajský soud, ale posoudili jejich obsah a s ohledem na další listiny založené ve spisu (zejm. protokol o kontrole) je shledali nevěrohodnými. Tento postup byl v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Při hodnocení důkazů se ve správním řízení správní orgán řídí zásadou volného hodnocení důkazů, podle které „[p]okud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci“ (§ 50 odst. 4 s.ř.). Volné hodnocení důkazů je přitom třeba vykládat v souladu s požadavkem na spolehlivé zjištění skutkového stavu věci. Úkolem správního orgánu v řízení o správním deliktu je zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k závěru, zda byl určitý delikt spáchán. Ke správnému a úplnému zjištění skutkového stavu správní orgán shromažďuje důkazy, které pak při rozhodování o tom, zda bude obviněný uznán vinným, hodnotí podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti. Hodnocení důkazů je myšlenková činnost správního orgánu, kterou je provedeným důkazům přisuzována hodnota závažnosti pro rozhodnutí, hodnota zákonnosti a hodnota pravdivosti. Při hodnocení důkazů z hlediska jejich závažnosti správní orgán určuje, jaký význam mají jednotlivé důkazy pro jeho rozhodnutí a zda je lze v dané situaci použít (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2005, č.j. 1 Afs 63/2004-66, nebo ze dne 12.11.2009, č.j. 1 As 84/2009-77). Po posouzení napadených správních rozhodnutí Nejvyšší správní soud neshledal, že by správní orgány výše popsané zásady porušily a dopustily se pochybení, která jim krajský soud vytкнуł. Oblastní inspektorát práce dostal své povinnosti provést účastníkem navrhované důkazy, aby ověřil jimi předestíraná tvrzení. Neodmítl ani neopomenul protichůdné důkazy předložené žalobcem, naopak hodnotil všechny skutečnosti, které vyšly v řízení najevo, jednotlivě i v jejich souhrnu tak, aby odstranil eventuální rozpory. Hodnotil věrohodnost a pravdivost důkazů i jejich závažnost, když z rozhodnutí plyne, že pečlivě uvážil i okolnosti případu. Tedy konkrétnost pokládaných otázek, otázku, zda je možné, že by jim žalobce i svědek O. nerozuměli, či případný zmatek při kontrole. Na základě zásady volného hodnocení důkazů však správní orgán žalobcem předloženým důkazům neuvěřil, neboť v porovnání se záznamem o prováděné kontrole, nebyly dostatečně způsobilé prokázat jeho tvrzení. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem, že nebyl důvod pochybovat o výpovědi žalobce a svědka O. Shodnost jejich prohlášení o uzavření dohody dne 28.2.2012 automaticky neznamená, že uzavření dohody k uvedenému dni bylo prokázáno. Jejich tvrzení není tvrzením nezávislých a neúčastněných osob, ale osob, které mají určitý zájem na výsledku řízení. Žalobce byl obviněným ze správního deliktu, nebyl proto vázán povinností vypovídat pravdu. Svědek O. se podílel na jednání, které správní orgány vyhodnotily jako správní delikt. Nejedná se tedy o výpověď neúčastněného svědka, kterou by bylo možné bez dalšího přijmout jako důkaz podporující tvrzení obviněného (žalobce). Tyto skutečnosti nečiní jejich výpovědi automaticky nevěrohodnými, ale je třeba na ně při srovnání s jinými důkazy nahlížet v uvedeném kontextu, a to zvláště za situace, kdy

původní tvrzení žalobce a J.O. při kontrole byla odlišná. Bylo proto plně v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, pokud správní orgány přiznaly uvedeným výpovědím nižší důkazní hodnotu než jiným zjištěným skutečnostem a tento závěr řádně vysvětlily. Po posouzení pokládaných otázek během kontroly došel Nejvyšší správní soud k závěru, že kontrola byla dle záznamu vedena přímo, jasné a pokládané otázky byly formulovány tak jednoduše, aby jim každý porozuměl. Otázky byly natolik jasné a srozumitelné, že správní orgán správně vyloučil možnost, že by je dotazovaní nepochopili, neporozuměli jim, i přestože nejsou znalí práva. Pokud na otázku: „Pro koho pracujete?“ a „Od kterého dne zde vykonáváte práci?“ odpověděl pan O.: „Pro pana J.Š.“ a „Od dubna, datum si nepamatuji“ a následně na otázku: „Vykonáváte tuto práci na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, nebo jiné smlouvy? Pokud ano, kdy jste smlouvu (dohodu) podepisoval?“ odpověděl: „Jsem zde na zkoušku, smlouvu jsem zatím nepodepisoval.“, nepovažuje Nejvyšší správní soud otázky jako nesrozumitelné, kapciózní či sugestivní. Stejným způsobem odpovídal i žalobce, když na otázku: „Stav zaměstnanců ke dni zahájení kontroly, nebo data sepsání tohoto protokolu.“, odpověděl: „Bez zaměstnanců.“, na otázku „Seznam zaměstnanců v pracovním poměru, na dohodu o provedení práce, na dohodu o pracovní činnosti“, odpověděl: „Bez zaměstnanců.“, a v následném vyjádření uvedl, že „Pana J.O., nar. ..., je u mě na zkoušku, abych zjistil, co umí. Smlouvu jsem písemně ještě neuzavíral.“ Následnou argumentaci ze dne 17.1.2013, že žalobce ani pan O. nerozuměli tomu, na co byli tázáni, byli zmatení a vylekaní, neshledal Nejvyšší správní soud za dostatečnou k vyvrácení jejich předchozích tvrzení. Oblastní inspektorát práce zohlednil zjištěný skutkový stav, vycházející také z výdajových pokladních dokladů, prokazujících výplatu sjednané odměny a na základě tohoto zjištění zastavil správní řízení za spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zák. o zaměstnanosti (výkon nelegální práce), neboť odpadl důvod pro jeho vedení. Z předložených důkazů nahlížel na jednání účastníků jako na konkludentní sjednání pracovněprávního vztahu. Nadto, pokud se žalobce jako podnikající fyzická osoba rozhodl vykonávat svou podnikatelskou činnost prostřednictvím zaměstnance, byl povinen seznámit se s příslušnou právní úpravou týkající se zaměstnávání osob a s povinnostmi, které pro něj z postavení zaměstnavatele vyplývají. Tvrzení, že při kontrole nebyl schopen rozlišit, zda se jej kontroloři ptali na existenci pracovní smlouvy nebo dohody o provedení práce, je proto nevěrohodné. V této souvislosti nelze také přehlédnout, že žalobce v průběhu řízení nevznášel žádné námítky vůči obsahu protokolu, s jehož obsahem byl seznámen a který podepsal, nežádal ani jeho přezkum. Správní orgány neodmítly provést důkaz písemnou dohodou předloženou žalobcem při ústním jednání pouze pro její opožděné předložení, ale její nevčasné předložení přispělo ve světle ostatních okolností k závěru správních orgánů o antedataci dohody a účelovosti výpovědí. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že o skutečnostech zjištěných při kontrole nebyly rozumné důvody pochybovat a následně předložení písemné dohody a výpověď svědka i žalobce nebyly dostatečným důkazem o existenci písemné dohody o provedení práce již ke dni vzniku pracovněprávního vztahu, resp. ke dni provedení kontroly.“

Krajský soud tak na základě výše uvedeného opětovně přistoupil k posouzení a rozhodnutí věci samé, přičemž - vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s.ř.s.) - dospěl k závěru, že žalobcovy námítky týkající se nesprávnosti skutkového a právního závěru správních orgánů stran správního deliktu dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce jsou nedůvodné.

Podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce ve spojení s § 35 odst. 2 téhož zákona platí, že *podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti.*

Žalobce namítal, že písemnou dohodu prvoinstančnímu orgánu předložil při jednání, přičemž nepředložení předmětné dohody při kontrole nemůže být samo o sobě důvodem pro závěr, že nebyla v písemné podobě uzavřena. K tomu krajský soud uvádí, že správní orgány neargumentovaly tím, že nepředložení dohody o provedení práce již při samotné kontrole bez dalšího znamená, že dohoda nebyla ke dni vzniku pracovněprávního vztahu, resp. ke dni kontroly v písemné podobě uzavřena, nýbrž tím, že předložená dohoda byla účelově vytvořena z důvodu odvrácení nepříznivých následků v souvislosti s provedenou kontrolou, když byla sepsána až po provedené kontrole a antedatovaná k datu kontroly. K tomuto závěru ovšem vedle ostatních okolností přispělo i nečasné předložení předmětné dohody. Závěry správních orgánů přijaté stran předložené dohody současně vyvracejí žalobcovu námitku, že správní orgány k předložené písemné dohodě nepřihlédly. Ze správních rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgány obou stupňů předloženou dohodou zabývaly, avšak vzhledem k provedenímu dokazování dospěly stran této dohody k výše popsaným závěrům. Stejně tak se správní orgány v rozporu s žalobcovým tvrzením zabývaly i tvrzením žalobce a svědka O., přičemž i tato tvrzení posoudily jako nevěrohodná. Správní orgány tedy nevycházely toliko ze záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole, aniž by přihlédly k předložené písemné dohodě a k tvrzením žalobce a J.O.

Ohledně žalobcem tvrzené nesprávnosti skutkového závěru správních orgánů, že mezi žalobcem a panem J.O. došlo ke vzniku pracovněprávního vztahu na základě dohody o provedení práce uzavřené v konkludentní podobě, bez dodržení písemné formy, soud konstatuje, že ani tuto námitku neshledal důvodnou. Stran konkrétní argumentace k vypořádání této žalobní námitky soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu ve zrušovacím rozhodnutí ze dne 19.10.2016, kterými je zdejší soud vázán a se kterými se ztotožňuje. Pouze ve stručnosti krajský soud opakuje, že kontrola zaměřená na dodržování povinností vykonávat závislou práci v pracovněprávním vztahu a dále plnění povinností plynoucích z právních předpisů zaměstnavatele na úseku bezpečnosti práce byla na pracovišti žalobce vedena přímo, jasně a pokládané otázky byly formulovány tak jednoduše, aby jim každý porozuměl. Otázky byly natolik jasné a srozumitelné, že správní orgán správně vyloučil možnost, že by je dotazovaní nepochopili, neporozuměli jim, i přestože nejsou znalí práva. Následná argumentace, že žalobce ani pan O. nerozuměli tomu, na co byli tázáni, byli zmatení a vylekaní, není dostatečná k vyvrácení jejich předchozích tvrzení. O skutečnostech zjištěných při kontrole tedy nebyly rozumné důvody pochybovat. Písemná dohoda předložená následně při ústním jednání dne 12.12.2012 a výpověď svědka i žalobce nebyly dostatečným důkazem o existenci písemné dohody o provedení práce již ke dni vzniku pracovněprávního vztahu, resp. ke dni provedení kontroly. Správními orgány zjištěný skutkový stav tak plně odůvodňoval postih žalobce za správní delikt podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

Pokud jde o námitku týkající se porušení povinnosti žalobce dle § 30 odst. 1 písm. r) zákona o inspekci práce, kdy žalobce tvrdil, že nevěděl, že musí mít k příslušnému stroji český návod, když německé verzi rozuměl, krajský soud setrvá na svém závěru, že odpovědnost za tzv. jiné správní delikty je koncipována jako odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, ať už v podobě úmyslu, či vědomé či nevědomé nedbalosti. Je tedy nerozhodné, zda si žalobce byl či nebyl vědom skutečnosti, že musí mít k příslušnému stroji český návod s odůvodněním, že rodeu v německé verzi rozuměl. Tato námitka tudíž není důvodná.

Nedůvodná je rovněž námitka týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce a jejího možného likvidačního charakteru.

Předně je třeba zdůraznit, že žalobce v dané věci nepodal návrh na moderaci uložené sankce (§ 78 odst. 2 s.ř.s.), soud byl proto oprávněn přezkoumat uloženou sankci pouze z hlediska zákonnosti (§ 78 odst. 1 s.ř.s.).

K rozsahu soudního přezkumu uložené sankce podle § 78 odst. 1 s.ř.s. uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3.4.2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS, následující: „(...) 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.(...) V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. 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.“. Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že „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 nevezl v úvahu všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“.

Jelikož žalobce možný likvidační charakter pokuty namítal, jsou pro posouzení věci významné rovněž závěry, ke kterým dospěl Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 13.8.2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02, či Nejvyšší správní soud kupř. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133. Ústavní soud uvedl, že „v případě pokut stanovených právníky a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřipustné jsou

takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě "nejtvrdší" případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny; přitom není vyloučeno vztáhnout závěr o značné intenzitě zásahu do vlastnického práva i na takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává "bezúčelnou" (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období). U fyzických osob jako podnikatelů pak - vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání (neposuzováno po stránce účetní) - pak v takových případech hrozí závažné dopady nejen na osobu delikventa, ale i na další členy jeho domácnosti.“. Nejvyšší správní soud k otázce likvidačních pokut uvedl, že takovou pokutou „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. To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele.“.

Žalobce byl shledán odpovědným za správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce a dvojnásobně za správní delikt dle § 30 odst. 1 písm. r) téhož zákona. Za více správních deliktů téhož pachatele projednaných ve společném řízení se ukládá sankce podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejprísněji postižitelný (zásada absorpce). Nejprísněji postižitelný je v daném případě správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, za který lze podle § 25 odst. 2 písm. b) téhož zákona uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč.

Podle § 35 odst. 2 zákona o inspekci práce na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

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

Žalobce proti výši uložené pokuty brojil již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, a to z důvodů zásadně stejných jako posléze v žalobě. Jelikož však svá tvrzení žádným věrohodným způsobem nedoložil, vyzval jej žalovaný výzvou ze dne 11.6.2013, aby doložil zejména svá tvrzení ohledně příjmů za rok 2012 (kupříkladu daňovým přiznáním) a ohledně splácení půjčky ve výši 150.000 Kč. Žalovaný rovněž poukázal, s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, na skutečnost, že záleží především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento

účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti; neučiní-li tak účastník řízení, bude správní orgán oprávněn vycházet toliko z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení.

V reakci na předmětnou výzvu žalobce předložil 1) daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2012 [zisk z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti 222.073 Kč, zisk z pronájmu 148.400 Kč, odpočitatelná položka 12.000 Kč (životní pojištění), sleva na dani na dítě Š.J., nar. ... k zaplacení na dani z příjmů 25.569 Kč], 2) jím zpracovaný „*Přehled čistého příjmu za r. 2012*“ s tím, že se jedná o částku 282.120 Kč (správný výsledek žalobcem učiněného výpočtu je však 292.120 Kč, pozn. soudu), 3) „*Smlouvu o bezúročné půjčce peněz*“ ze dne 1.5.2007 uzavřenou mezi žalobcem jakožto dlužníkem a J. a A. Š. jakožto věřiteli na částku 1.400.000 Kč s režimem splácení k 31.5.2007, k 30.4.2008, k 31.10.2008 a k 31.7.2009 vždy po 100.000 Kč, dále do roka po kolaudaci autodílny ročně až do úplného splacení poskytnuté půjčky 150.000 Kč a 4) kopie příjmových pokladních dokladů ze dne 5.3.2012, 25.4.2012, 30.5.2012, 30.7.2012, 30.8.2012, 15.10.2012, 2.12.2012, na částky v rozmezí 15.000 Kč až 30.000 Kč za účelem „*spl. úvěru*“, resp. „*spl. půjčky*“, příjemcem peněz byl MVDr. J.Š., plátcem byl žalobce.

Na základě žalobcem ve správním řízení tvrzených a doložených skutečností stran jeho osobních a majetkových poměrů nepovažuje soud, ve shodě s žalovaným, pokutu ve výši 55.000 Kč za pokutu likvidačního charakteru ve smyslu shora citované judikatury.

Žalobce byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí vlastníkem několika nemovitostí: - budova č.p. 308, kde se nachází jeho provozovna, na pozemku p.č.st. 12/2 v katastrálním území Staňkov-město, obec Staňkov, - pozemek p.č.st. 12/2 v katastrálním území Staňkov-město, obec Staňkov, - stavba bez č.p./č.e. na pozemku p.č.st. 12/10 v katastrálním území Staňkov-město, obec Staňkov, - pozemek p.č.st. 12/10 v katastrálním území Staňkov-město, obec Staňkov [s ohledem na právní úpravu účinnou od 1.1.2014 a znovuzavedení zásady, že stavba je součástí pozemku (§ 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) je žalobce nyní vlastníkem výše označených pozemků s tím, že stavby, které se na nich nachází, jsou jejich součástí]. Uložená výše pokuty (55.000 Kč) představuje 24,8% z ročního zisku z žalobcovy podnikatelské činnosti (222.073 Kč) a 18,8% z jeho celkových čistých příjmů za rok 2012 (292.120 Kč). Na základě shora uvedeného nelze dle názoru soudu vůbec hovořit o tom, že by uložená pokuta představovala takový zásah do žalobcova majetku, že by byla zničena majetková základna pro jeho další podnikatelskou činnost. Uložená pokuta zdaleka nepřesahuje žalobcův roční zisk z podnikatelské činnosti, natož jeho celkové čisté roční příjmy. Nelze tedy tvrdit, že by se snad mohla stát výhradní příčinou ukončení žalobcovy podnikatelské činnosti. Rovněž tak nelze mít za to, že by se splácení pokuty stalo na dlouhou dobu (několikaletou) jediným smyslem žalobcovy podnikatelské činnosti. Výše uložené pokuty nepředstavuje dle názoru krajského soudu ani existenční ohrožení žalobcovy rodiny. Žalobce žije ve společné domácnosti se svojí přítelkyní a jejich nezletilým synem. Tvrdil přitom, že v souvislosti s bydlením vynakládá měsíční výdaje ve výši 4.000 Kč. Tento výdaj nijak nedoložil. Jelikož se však nejedná o zjevně excesivní částku, lze z tohoto údaje vycházet. Dále prokázal výdaje na životní pojištění ve výši 12.000 Kč ročně, tj. v průměru 1.000 Kč měsíčně. Údajné výdaje na penzijní připojištění žalobce nijak nekonkretizoval ani nedoložil, pročez k nim není možno přihlížet. Žalobce splácí půjčku částkou 150.000 Kč ročně, tj. v průměru 12.500 Kč měsíčně. K žalobcovým výdajům pak dále zjevně patří

náklady spojené s obživou a ostatními základními životními potřebami žalobce, jeho přítelkyně a syna (tj. strava, nápoje, hygiena, léky, apod.). Jelikož žalobce v tomto směru své výdaje nevyčísil, nezbývá, než vycházet z částek životního minima jakožto minimální hranice peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb nezahrnující nezbytné náklady na bydlení (§ 1 odst. 1, 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu). V případě žalobce a jeho rodiny jako společně posuzovaných osob činí životní minimum v souhrnné výši částku 7.710 Kč [§ 3 odst. 1, odst. 2, odst. 3 písm. a), d) a odst. 4, § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 110/2006 Sb.]. Náklady na nezbytné životní výdaje žalobcovy rodiny jsou tedy dány částkou celkem 11.710 Kč. Žalobcova přítelkyně se může na těchto nákladech podílet toliko částkou 3.800 Kč, kterou pobírá jako rodičovský příspěvek. Zbývající část nákladů na základní životní výdaje, tj. 7.910 Kč, nese žalobce. Společně s výdaji na splátky půjčky a platby životního pojištění jsou tedy žalobcovy výdaje dány částkou celkem 21.410 Kč měsíčně. Z porovnání této částky a žalobcova průměrného čistého měsíčního příjmu ve výši 24.343 Kč je zřejmé, že je v žalobcových možnostech – bez újmy na existenčním zajištění jeho rodiny – splácení uložené pokuty, když k tomuto disponuje částkou 2.933 Kč měsíčně. V tomto směru ostatně nelze přehlédnout, že i žalobce sám v podaném odvolání připustil, že „s ohledem na možnosti vycházející z jeho podnikání a s ohledem na osoby, které jsou odkázány výživou na jeho podnikání“ je schopen na splátkách pokuty platit částku 2.000 Kč měsíčně. Uložená pokuta zcela jistě negativně ovlivní žalobcovy majetkové poměry, ale nikoli tak, aby pokuta naplnila atributy pokuty likvidační. Navíc je třeba mít na paměti, jak je uvedeno ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 20.4.2010, č.j. 1 As 9/2008-133, že má-li pokuta za správní delikt plnit svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele.

Dlužno doplnit, že z hlediska posouzení případného likvidačního charakteru uložené pokuty je zcela nevýznamné, jak dlouho dohoda o provedení práce s panem O. trvala a jaká odměna za práci byla jmenovanému vyplacena.

Lze tedy uzavřít, že správní orgány při ukládání pokuty postupovaly dle odpovídajícího zákonného ustanovení, uložily pokutu v rozmezí zákonem stanovené sazby, přičemž hodnotily zákonná kritéria pro uložení pokuty a odůvodnění stanovené sankce ve správních rozhodnutích ozřejmily. Rozhodnutí správních orgánů nenesé žádné znaky libovůle či zneužití nebo vybočení z mezí správního uvážení. Uložená pokuta není likvidační.

VI.

Rozhodnutí soudu.

Soud neshledal žádný ze žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VII.

Náklady řízení.

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 21. prosince 2016

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová