



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: J. Š., zastoupeného Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem K Merfánům 178/47, Plzeň, proti žalovanému: **Státní úřad 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, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2015, č. j. 57 A 97/2013 – 99,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2015, č. j. 57 A 97/2013 – 99, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále jen „oblastní inspektorát práce“) ze dne 8. 4. 2013 byla žalobci uložena pokuta ve výši 70.000 Kč za správní delikt na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr dle § 25 odst. 1 písm. b) a § 30 odst. 1 písm. r) zák. č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práci“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 6. 2013 změnil výši uložené pokuty na 55.000 Kč a v ostatním potvrdil původní rozhodnutí.

[2] Žalobou proti rozhodnutí žalovaného se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí z důvodu jeho nezákonnosti spočívající v nesprávně zjištěném skutkovém stavu a následně

nesprávné aplikaci právních norem. Podle rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, které následně potvrdil žalovaný, došlo mezi žalobcem a jeho zaměstnancem J. O. ke vzniku pracovněprávního vztahu (dohody o provedení práce) v konkludentní podobě bez dodržení písemné formy. Žalobce nepředložil správnímu orgánu dohodu o provedení práce při samotné kontrole dne 20. 4. 2012, ale až při jednání dne 12. 12. 2012. Předložená dohoda byla datována 28. 2. 2012 a samotná skutečnost, že byla v písemné formě předložena až při následném jednání, dle žalobce nemohla vést k závěru, že dohoda nebyla v písemné podobě uzavřena vůbec. Žalovaný považoval obranu žalobce za účelovou a neuvěřil pravosti doložené písemné dohody. Dle žalobce však měl správní orgán přihlédnout k písemně uzavřené smlouvě a nebyl důvod, proč by měl vycházet jen ze záznamů o skutečnostech zjištěných při kontrole.

[3] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 22. 12. 2014, č. j. 57 A 97/2013 – 61, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že bylo povinností správních orgánů k důkazům předloženým žalobcem přihlédnout a zohlednit je ve správním řízení. Žalobce během správního řízení předložil předmětnou dohodu o provedení práce v písemné formě, o jejíž pravosti nebylo důvodu pochybovat, a zároveň vysvětlil odchylky od své výpovědi při kontrole ze dne 20. 4. 2012. Bylo na žalovaném, aby předložil relevantní argumenty, kterými by zpochybnil a vyvrátil existenci písemné dohody sjednané již před zahájením kontroly. Žalovaný však poukázal pouze na obsah záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole a záznamu o poskytnutí informací. Předmětné záznamy mají ve smyslu § 137 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), povahu vysvětlení a nelze o ně opírat skutkové závěry, neboť dle § 137 odst. 4 s. ř., záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. Dle názoru krajského soudu nepostačuje, pokud správní orgán rozhodl o výsledku správního řízení pouze z obsahu záznamů a následně vyhotoveného protokolu o výsledku kontroly. Bylo na správním orgánu, aby prokázal vinu žalobce. Žalobci nelze klást k tíži, pokud klíčové důkazy na svou obhajobu předložil až v zahájeném správním řízení. Závěry správního orgánu, že dohoda o provedení práce nebyla uzavřena v písemné formě, neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu věci a v důsledku toho nemůže obstát ani závěr žalovaného, že se žalobce dopustil vytýkaného jednání dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

[4] Žalovaný napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že rozpor shledává pouze v bodě týkajícím se okamžiku uzavření písemné dohody o provedení práce, kdy dle žalovaného k tomu došlo až po provedené kontrole v provozovně žalobce dne 20. 4. 2012, kdežto dle žalobce smlouva existovala již od 28. 2. 2012. Nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozsudku shledal žalovaný v tom, že mu bylo na jednu stranu vytknuto, že nezjistil náležitě skutkový stav věci a na druhou stranu vzal krajský soud jinou okolnost týkající se data uzavření dohody o provedení práce za nepochybnou. Pokud tedy soud shledá existenci dohody za nepochybnou, potom tuto skutečnost nelze vyvrátit dalším dokazováním. Správní orgány se v rámci dokazování pokusily objasnit rozpor mezi protokolem o výsledku kontroly a tvrzeními žalobce podpořenými svědeckou výpovědí J. O., vzaly však za věrohodný právě protokol o výsledku kontroly, neboť měly za to, že otázky, které byly žalobci a J. O. kladeny během kontroly, byly natolik jasné, že je

vyloučeno, že by muži nevěděli, na co jsou tázáni (tedy na existenci písemně uzavřené dohody o provedení práce). Jejich vysvětlení, že šlo o stresovou situaci, nepovažoval žalovaný za dostatečné. Žalovaný nepovažoval za příhodný odkaz krajského soudu na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, neboť v předmětné věci správní orgány vůbec neprovedly důkaz svědeckou výpovědí kontrolované osoby. Krajský soud se nezabýval vztahem povinnosti poskytnout informace dle § 132 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 4. 2014 a záznamu o podaném vysvětlení dle § 137 s. ř. Žalovaný zopakoval, že protokol o výsledku kontroly, jakožto listinný důkaz, je přípustný důkazní prostředek a pokud jej považoval krajský soud za nedostačující, nebylo to samo o sobě důvodem pro to, aby vzal za stěžejní tvrzení žalobce se svědeckou výpovědí J. O. Dle žalovaného tím popřel samotný význam kontroly.

[5] O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015 - 64, tak, že rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti. Shledal nesoulad mezi výrokem rozsudku a jeho jednotlivými důvody. Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud žádným způsobem nevysvětlil, jaké úvahy ho vedly k závěru o pravosti písemně uzavřené dohody o provedení práce, na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl a považoval jej za jednoznačný. Zároveň z rozsudku nelze jednoznačně dovodit další pokyny pro žalovaného v dalším řízení. Vyjádřil se také k povaze protokolu o kontrole a záznamů sepsaných pracovníky žalovaného při kontrole u žalobce tak, že jde o listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí. Osoby, u nichž byla kontrola prováděna, je totiž stvrdily svými podpisy. Nejedná se tak bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit. Krajský soud se měl zabývat rozporem mezi skutečnostmi zjištěnými při kontrole žalobce a následnými skutečnostmi zjištěnými v rámci zahájeného řízení. Pokud dospěl k závěru o věrohodnosti výpovědí a o nezpochybnitelném závěru o pravosti dohody o provedení práce, aniž by náležitě vyhodnotil skutečnosti zjištěné při prováděné kontrole, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[6] Krajský soud v Plzni ve věci opětovně rozhodl dne 30. 9. 2015 tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2013 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň jej zavázal k náhradě nákladů řízení ve výši 16.342 Kč. Shodně jako ve svém předchozím rozsudku 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.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správním ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), neboť shledal nezákonnost rozsudku v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku jak v nesrozumitelnosti, tak i v nedostatku důvodů. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel shledává nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti ve vnitřní rozpornosti odůvodnění rozsudku, neboť na jedné straně krajský soud dospěl k závěru, že v předcházejícím řízení nebyl zjištěn skutkový základ věci pro posouzení odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt a na straně druhé považuje na základě hodnocení podkladů, z nichž vycházely správní orgány, pravost písemně uzavřené dohody za nepochybnou. Dle stěžovatele krajský soud ve svém rozhodnutí konstatuje totéž, jako v již dříve napadeném rozhodnutí, jen jinými slovy.

[9] Dále brojí proti hodnocení podkladů pro vydání správního rozhodnutí tak, jak je učinil krajský soud. Správní orgány na základě volného hodnocení důkazů dospěly k závěru, že předložená dohoda o provedení práce je dodatečně vytvořeným dokumentem. Vycházely totiž z protokolu o výsledku kontroly ze dne 27. 4. 2012, v němž je zaznamenáno, že pan J. O. pracuje pro žalobce od dubna na zkoušku a žádnou pracovní smlouvu ještě nepodepisoval. To potvrdil i žalobce, když při kontrole sdělil, že „pana J. O. má na zkoušku, aby zjistil, co umí“ a smlouvu ještě písemně neuzavíral. Správní orgány se předtím zabývaly rozporem mezi protokolem o výsledku kontroly a tvrzeními žalobce podpořenými svědeckou výpovědí pana J. O. Rozpor oba odůvodnili tím, že pořádně nerozuměli pokládaným otázkám, že je to delší doba, a že byl na místě velký zmatek. Jak prvostupňový správní orgán, tak stěžovatel shledali, že je vyloučeno, aby žalobce nebo pan J. O. nerozuměli otázce ve znění: *„Vykonáváte tuto práci na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, nebo jiné smlouvy? Pokud ano, kdy jste smlouvy (dohodu) podepsal?“* Svědek odpověděl: *„Jsem zde na zkoušku, smlouvu jsem žádnou nepodepisoval.“* Tento záznam svědek podepsal. Žalobce se při kontrole v provozovně vyjádřil na výzvu, aby předložil seznam zaměstnanců na dohodu o provedení práce tak, že žádné takové zaměstnance nemá (v záznamu „bez“) a dodal, že *„pan J. O. je u něj na zkoušku, aby zjistil, co umí.“* Smlouvu s ním ještě neuzavíral. Žalobce tento záznam podepsal a v průběhu správního řízení jej nerozporoval „opravnými prostředky“ dle § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce ve znění účinném do 30. 4. 2014.

[10] Dle stěžovatele tak není pravda, že by správní orgány nepřihlédly k výpovědím žalobce a pana J. O. ve správním řízení, jak je konstatováno v rozsudku krajského soudu, ani že by bylo žalobci k tíži, že klíčové důkazy předložil až v zahájeném řízení. Naopak

posuzovaly, zda skutečně existovala možnost, že by žalobce a svědek O. při kontrole nepochopili, na co jsou tázáni.

[11] Stěžovatel nesouhlasí ani s výrokem krajského soudu, týkajícím se nákladů řízení. Shledává jej nepřezkoumatelným z nedostatku důvodů. Již v původním řízení o kasační stížnosti namítl, že krajský soud nesprávně přiznal žalobci náhradu nákladů řízení za úkon právní služby spočívající v sepsání návrhu na přiznání odkladného účinku (ve výši 3.100 Kč), a to spolu s náhradou hotových výdajů (ve výši 300 Kč). Nejvyšší soud se však pro nadbytečnost ostatními kasačními námitkami nezabýval, proto se dle stěžovatele měl s uvedenou námitkou vypořádat krajský soud, který tak neučinil. V případě, že by Nejvyšší správní soud nepřisvědčil naříkané nepřezkoumatelnosti, namítá stěžovatel nesprávnost posouzení výše náhrady nákladů řízení krajským soudem a odkazuje na shora uvedené podání.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, protože v posuzované věci již dříve rozhodl rozsudkem č. j. 1 Ads 33/2015 - 65, jímž ke kasační stížnosti žalovaného zrušil původní rozsudek krajského soudu. Ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s., kasační stížnost není v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. Základním smyslem této úpravy je, aby se Nejvyšší správní soud nemusel opakovaně zabývat věcí, u které již jednou vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud a nižší soud se tímto právním názorem neřídil (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[13] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, s ohledem na dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Uvedené ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165).

[14] Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek krajského soudu právě pro nepřezkoumatelnost, opakovaná kasační stížnost je proto v nyní projednávané věci přípustná.

[15] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Důvody uplatněné stěžovatelem soud podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou by se musel zabývat z úřední povinnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i v případě, že by ji stěžovatel nenamítal. Otázkou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, kdy konstatoval, že *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“* Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na *„nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.“* (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75).

[18] 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.

[19] 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.

[20] 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.

[21] 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.

[22] 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.

[23] 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.

[24] 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).

[25] 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 vytknul. Oblastní inspektorát práce dostal své povinnosti provést účastníkem navrhané 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.

[26] 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 neznamena, 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.

[27] Po posouzení pokládaných otázek během kontroly došel Nejvyšší správní soud k závěru, že kontrola byla dle záznamu 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. 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. X, 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.

[28] 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 nevznnesl žádné námitky vůči obsahu protokolu, s jehož obsahem byl seznámen a který podepsal, nežádal ani jeho přezkum.

[29] 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.

[30] Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že o skutečnostech zjištěných při kontrole nebyly rozumné důvody pochybovat a následné 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] S ohledem na uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek dle § 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s., přičemž se již pro nadbytečnost nezabýval dalšími kasačními námitkami týkajícími se nákladů řízení. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude v dalším řízení krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. října 2016

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu