



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **D. N.**, zast. JUDr. Hanou Poláškovou Wincorovou, advokátkou, se sídlem Olomouc, Erbenova 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2006, č. j. 12 Ca 102/2005 – 37,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2006, č. j. 12 Ca 102/2005 – 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 6. 2005, č. j. 2005/34343-442, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 25. 5. 2005, č. j. OLA-20/2005-pz, ve kterém navrhovala, aby žalovaný změnil výrok II. rozhodnutí prvostupňového správního orgánu tak, že řízení zastaví, příp. uloženou pokutu sníží. Prvostupňový správní orgán v uvedeném rozhodnutí výrokem I. zastavil podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), správní řízení zahájené se žalobkyní ve věci zaviněného porušení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, jehož se měla dopustit tím, že plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti nezajišťovala svými zaměstnanci, které k tomu účelu měla zaměstnávat v pracovních vztazích podle zákoníku práce a výrokem II. uložil žalobkyni podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti pokutu ve výši 100 000 Kč za zaviněné porušení § 232 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, tím, že nezajišťovala plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru a dohody o provedení práce neuzavírala jen výjimečně.

V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že námitky žalobkyně uvedené v odvolání nemohl akceptovat. Podle § 232 odst. 1 zákoníku práce jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru. Jen výjimečně mohou k plnění svých úkolů nebo k zabezpečení svých potřeb uzavírat s fyzickými osobami také dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohodu o provedení práce, dohodu o pracovní činnosti). Žalovaný dále konstatoval, že v daném případě však bylo provedenou kontrolou úřadu práce nepochybně prokázáno, že žalobkyně jako zaměstnavatel postupovala v rozporu s tímto právním ustanovením, když žádné stálé zaměstnance v pracovním poměru neměla a výkon předmětu své činnosti vykonávala zcela na základě dohod o provedení práce. Žalovaný se ztotožnil s názorem prvostupňového správního orgánu, že uzavírání dohod o provedení práce má být pro zaměstnavatele pouze formou doplňkovou a výjimečnou, o kterou se v daném případě však prokazatelně nejednalo. Z předložených dokladů je podle žalovaného prokázáno, že dohody o provedení práce byly uzavírány na období celého roku a jednalo se tak o opakující se činnost, nikoliv o provádění jednotlivého ojedinelého úkolu, jak by tomu mělo u dohody o provedení práce být. Skutečnost, že žalobkyně provedla určitou nápravu, o které se zmiňuje ve svém odvolání (od 1. 6. 2005 zaměstnala 3 zaměstnance) nezbujuje žalobkyni odpovědnosti za její nesprávný postup v předcházejícím období, za který jí byla pokuta uložena. Žalovaný neakceptoval ani námitky žalobkyně týkající se výše uložené pokuty a konstatoval, že prvostupňový správní orgán při svém rozhodování správně vycházel ze zákonem stanovených podmínek, když vzhledem k závažnosti a rozsahu zjištěného porušení povinnosti vyplývající z ust. § 232 zákoníku práce i s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu byla pokuta podle názoru žalovaného stanovena v přiměřené výši.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, v níž uvedla, že závěry žalovaného i prvostupňového správního orgánu ohledně údajného porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce považuje za zcela chybné a nemůže se s nimi ztotožnit. Se závěrem, že nedošlo k porušení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., se žalobkyně ztotožnila. Žalobkyně trvá na tom, že se žádného porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce nedopustila v důsledku čehož je uložení pokuty nezákonné. Potvrdila, že v kontrolovaném období od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 žádné zaměstnance v pracovním poměru neměla, naproti tomu uzavřela 274 dohod o provedení práce s různými fyzickými osobami. K porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce však tímto nedošlo a ani dojít nemohlo, a to zejména vzhledem k charakteru činnosti, kterou pro ni tyto osoby vykonávaly. Žalobkyně se domnívá, že v jejím případě byly dány podmínky stanovené v § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce, za kterých je uzavírání dohod o provedení práce přípustné. Není rozhodné, zda měla v daném období i nějaké zaměstnance v pracovním poměru či nikoliv, neboť v případě, že jsou naplněny podmínky pro uzavření dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, žádný právní předpis neukládá, aby kromě takovýchto dohod měla uzavřenu i nějakou pracovní smlouvu. Podstata výjimečného uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr totiž spočívá v charakteru činnosti, které se týkají, ne v poměru uzavřených dohod a pracovních smluv. Podle žalobkyně je zřejmé, že správní orgány obou stupňů nepochopily v čem výjimečnost a doplňkovost těchto dohod ve vztahu k pracovním smlouvám spočívá. Správní orgány obou stupňů se i přes stále opakující se námitky žalobkyně nezabývaly otázkou, zda jsou podmínky § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce naplněny či nikoliv, a nezákonnost dovodily čistě ze vzájemného poměru dohod a pracovních smluv. Žalovaný porušil § 32 odst. 1 a § 59 odst. 1 správního řádu, když přesně a úplně nezjišťoval skutkový stav věci nutný k řádnému rozhodnutí. Žalobkyně dále popsala, jakým způsobem v rámci své podnikatelské činnosti provádí distribuci letáků a dospěla k závěru, že není reálně možné, aby tato činnost byla zajišťována výhradně či případně z podstatné části osobami v pracovním

poměru, když dostatečně spolehlivé osoby by o ní vzhledem k nízkým výdělkům a nízkým pracovním úvazkům ani neměly zájem. Žalobkyně dále namítla, že prvostupňový správní orgán považoval za porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce skutečnost, že dohody byly uzavírány na období celého roku (což se však podle žalobkyně týká jen některých z nich, ne všech), z čehož dovozoval, že takto byla vykonávána opakovaná činnost, nikoliv ojedinělý jednotlivý úkon, což je podle něj nepřipustné. Toto omezení však podle žalobkyně ze zákoníku práce ani jiných pracovněprávních předpisů nevyplývá. Jediné omezení, které zákon v případě dohod o provedení práce stanoví, je omezení časového rozsahu práce, což je maximálně 100 hodin za rok. Žalobkyně poukázala na to, že tento limit splňuje. Navíc se domnívá, že roznos letáků v určitém časovém období, na který je dohoda uzavřena, je přesným vymezením pracovního úkolu. Prvostupňový správní orgán pak nepřihlédl ani k řádně prokázanému faktu, že ačkoliv některé dohody byly skutečně uzavřeny na celý rok, nikdy na základě nich distributoři nevykonávali předmětnou činnost každý měsíc, ale dělo se tak podle jejich časových možností a podle potřeb žalobkyně. Vzhledem k okolnostem případu považuje žalobkyně uloženou pokutu za nepřiměřeně vysokou, když případné porušení pracovněprávních předpisů nepokládá zejména s ohledem na sporný výklad, zda v daném případě jsou či nejsou naplněny podmínky § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce za natolik závažné, aby vyšší pokuty odůvodňovalo. Žalobkyně poukázala na to, že se jednalo o její první postih za porušení pracovněprávních předpisů, a dále na to, že správnímu orgánu vyšla vstříc a zaměstnala tři zaměstnance, i když to pro ni znamenalo značné provozní obtíže. Navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a pro případ, že tak neučiní, aby uloženou pokutu v zákonem dovolených mezích snížil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že trvá na správnosti svého rozhodnutí, i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle § 232 odst. 1 zákoníku práce mohou zaměstnavatelé k plnění svých úkolů nebo k zabezpečení svých potřeb uzavírat s fyzickými osobami dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jen výjimečně. Z tohoto důvodu žalovaný nesouhlasí s námitkami uvedenými v žalobě. Skutkový stav byl řádně prokázán, žalovaný se proto v celém rozsahu ztotožňuje se závěry prvostupňového správního orgánu. Rovněž výše pokuty byla stanovena v souladu se zákonem a s přihlédnutím ke všem okolnostem posuzovaného případu. Žalovaný proto navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že na podané žalobě trvá v plném rozsahu a námitky žalovaného obsažené v jeho vyjádření považuje za nedůvodné. Z vyjádření žalovaného je zřejmé, že porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce spatřuje výhradně v tom, že žalobkyně v kontrolovaném období neměla žádné zaměstnance v pracovním poměru, ale naopak měla řadu uzavřených dohod o provedení práce. Naplněním či nenaplněním podmínek uvedených v § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce se pak žalovaný již nezabývá. S tímto názorem se žalobkyně neztotožňuje a nadále trvá na tom, že v případě naplnění v zákoně uvedených podmínek, které u ní splněny jsou, je uzavření dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr bez dalšího přípustné a skutečnost, zda zaměstnavatel má současně i nějaké zaměstnance v pracovním poměru či nikoliv, je zcela nerozhodná. Ohledně výše pokuty žalobkyně trvá na tom, že je vzhledem k okolnostem případu nepřiměřeně vysoká.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 11. 2006, č. j. 12 Ca 102/2005 – 37, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku poukázal na znění § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce

a konstatoval, že podle tohoto ustanovení mohou zaměstnavatelé k plnění svých úkolů nebo k zabezpečení svých potřeb uzavírat s fyzickými osobami dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr jen výjimečně. Podle soudu tedy zákonodárce předpokládá, že je povinností zaměstnavatelů zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru. V opačném případě by byla výjimečnost takového postupu zpochybněna. V případě žalobkyně bylo prokázáno, že v kontrolovaném období od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 neměla žádné zaměstnance v pracovním poměru a měla uzavřených 274 dohod o provedení práce. Z tohoto důvodu má soud za to, že s námitkami žalobkyně uvedenými v žalobě, podle kterých k porušení citovaného ustanovení zákoníku práce nedošlo, neboť podmínky jím stanovené byly naplněny, nelze souhlasit, neboť výše uvedené zákonné ustanovení stanoví jako základní povinnost zaměstnavatele zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru. Tuto povinnost nelze zpochybňovat poukazem na § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce. Při posuzování námitky o nepřiměřenosti výše uložené pokuty dospěl soud k závěru, že žalovaný při úvaze o výši pokuty nepochybil. Soud se ztotožnil s odůvodněním žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle kterého bylo přihlédnuto k velkému počtu uzavíraných dohod o provedení práce, na druhé straně bylo zohledněno, že se jedná o první porušení povinností ze strany žalobkyně. Soud uzavřel, že po zhodnocení provedené dokazování dospěl k závěru, že skutkové zjištění, z něhož žalovaný i prvostupňový správní orgán vycházel bylo pro posouzení sporné otázky, zda jednání žalobkyně je v rozporu se zákoníkem práce či nikoliv dostatečné a neshledal námitky žalobkyně uvedené v žalobě důvodným. Z těchto důvodů neshledal rovněž podmínky k navrhované moderaci výše uložené pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“), včas kasační stížnost a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Se závěry soudu, který se v podstatě ztotožnil se závěry správních orgánů obou stupňů nesouhlasila, s tím, že je považuje za chybné. Nadále trvala na tom, že se žádného porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce nedopustila. Podle stěžovatelky ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce sice stanoví povinnost zaměstnavatelů zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru a jen výjimečně umožňuje uzavírat dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, nicméně pod písm. a) a b) tohoto ustanovení je uvedeno, u kterých prací je uzavírání takovýchto dohod přípustné. Stěžovatelka se domnívá, že v jejím případě jsou naplněny obě tyto podmínky a uzavírání dohod o provedení práce tak bylo v jejím případě přípustné. Přitom není rozhodné, zda v daném období měla i nějaké zaměstnance v pracovním poměru či nikoliv, neboť v případě, kdy jsou naplněny podmínky pro uzavření dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, žádný právní předpis výslovně neukládá, aby stěžovatelka kromě takovýchto dohod měla uzavřenu i nějakou pracovní smlouvu. Výklad § 232 zákoníku práce, který podal soud je extenzivní a jsou jím dovozovány povinnosti, které zákon vůbec neukládá, čímž je porušen čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka má dále za to, že uložená pokuta je vzhledem k okolnostem případu nepřiměřená a to zejména s ohledem na následující skutečnosti: jednalo o její první postih za porušení pracovněprávních předpisů, jednalo se o jediné porušení, stěžovatelka vyšla správnímu orgánu vstříc a zaměstnala tři zaměstnance i když to pro ni znamenalo značné provozní obtíže, a je tedy zřejmé, že projevila snahu po nápravě.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Postupoval přitom podle § 109 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je vázán důvody

kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c/), nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti: podle protokolu ze dne 27. 1. 2005, č. j. OLA-55/2004-prot, provedl prvostupňový správní orgán u stěžovatelky kontrolu zaměřenou na dodržování zákoníku práce, zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výděлку, a zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Kontrola byla zaměřena na období od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 a prvostupňový správní orgán při ní zjistil, že stěžovatelka uzavřela v průběhu roku 2004 celkem 273 dohod o provedení práce na „distribuci reklamních a propagačních materiálů“, přičemž rozsah práce byl stanoven na maximálně 8 hodin měsíčně při paušální odměně 515 Kč/hod. Jedna dohoda byla uzavřena na „organizaci distribuce“, rozsah práce u této dohody činil maximálně 2 hodiny měsíčně a paušální odměna činila 500 Kč/hod. V uvedeném období neměla stěžovatelka uzavřen s jinými subjekty žádný pracovní poměr ani dohodu o pracovní činnosti. Prvostupňový správní orgán dospěl k závěru, že stěžovatelka porušila ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce tím, že nezajišťovala plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru a dohody o provedení práce neuzavírala jen výjimečně, čímž porušila také § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb., neboť plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti nezajišťovala svými zaměstnanci, které k tomu účelu měla zaměstnávat v pracovních vztazích podle zákoníku práce.

Proti tomuto protokolu podala stěžovatelka námitky. Konstatovala, že se nemůže ztotožnit se závěry kontroly, ze kterých vyplývá, že při její činnosti došlo k porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce a § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb. Připustila že v kontrolovaném období neměla žádné zaměstnance v pracovním poměru a naproti tomu měla uzavřených 274 dohod o provedení práce, k porušení § 232 odst. 1 zákoníku práce však tímto nedošlo, ani dojít nemohlo vzhledem k charakteru činnosti, kterou pro ni pracovníci vykonávali. Stěžovatelka dále uvedla, že v jejím případě byly splněny podmínky § 232 odst. 1 písm. a) i b) zákoníku práce a není tedy rozhodné, zda v daném období měla nějaké zaměstnance v pracovním poměru či nikoliv, neboť v případě, že jsou splněny podmínky pro uzavření dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, žádný právní předpis neukládá, aby kromě takovýchto dohod měla uzavřenu i nějakou pracovní smlouvu. Stěžovatelka dále uvedla, že ačkoliv dohody o provedení práce uzavírá s distributory letáků na dobu od tří měsíců do jednoho roku s rozsahem práce na max. 8 hodin měsíčně, v žádném případě to neznamená, že danou činnost vykonávají pravidelně 8 hodin každý měsíc.

Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 8. 2. 2005, č. j. OLA-55/2004-prot, námitkám stěžovatelky nevyhověl. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka podala odvolání,

ve kterém poukázala na stejné skutečnosti jako v námitkách. Prvostupňový správní orgán rozhodnutím ze dne 8. 3. 2005, č. j. OLA-55/2004, odvolání zamítl v celém rozsahu. V odůvodnění konstatoval, že § 232 odst. 1 zákoníku práce ukládá zaměstnavateli povinnost zkoumat, zda s občanem, jehož má v úmyslu zaměstnat, nelze v první řadě uzavřít pracovní poměr, resp. zda svůj předmět činnosti nemůže v konkrétním případě v první řadě zajišťovat zaměstnanci v pracovním poměru. Podle názoru prvostupňového správního orgánu v případě stěžovatelky podmínky pro zajišťování převážné části jejího předmětu činnosti zaměstnáváním v pracovním poměru vytvořeny jsou. Tento závěr lze dovodit zejména z objemu zakázek, a dále i z počtu a rozsahu uzavíraných dohod o provedení práce. Prvostupňový správní orgán s vědomím nepřesností vyplývajících z neznalosti konkrétního rozsahu a z pouhého zprůměrování údajů poskytnutých stěžovatelkou došel k závěru, že celkový hodinový rozsah prací vykonávaných na základě uzavřených 273 dohod o provedení práce je cca 27300 hod/rok. Při počtu měst ve kterých stěžovatelka vykonávala svou podnikatelskou činnost je to 3030 hodin v jednom městě, což činí cca 1,5 úvazku. Z toho podle prvostupňového správního orgánu vyplývá, že v průměru na každé město rozsah zakázek umožňoval stěžovatelce zaměstnat jednoho i více zaměstnanců v pracovním poměru, byť na zkrácený úvazek. Stěžovatelka i vzdor odborné nenáročnosti ohodnotila práci vysoce nadstandardně (515 Kč/hod) a nemůže tak obstát obava stěžovatelky, že by práce jí nabízená byla nezajímavá pro spolehlivé osoby. Dále poukázal na to, že stěžovatelka zaměstnáváním na dohody o provedení práce zajišťovala svou hlavní běžnou činnost, nikoliv neočekávanou naléhavou potřebu. Podle prvostupňového správního orgánu lze na základě stěžovatelkou doložených čísel dojít k podezření o účelovosti jednání stěžovatelky při uzavírání a realizaci pracovněprávních vztahů založených dohodami o provedení práce a to např. již jen s ohledem na nepřiměřenost výše hodinové odměny za nekvalifikovanou práci a na stanovený rozsah práce. Vzniká tak pochybnost zejména o dodržení maximálního rozsahu práce na základě dohod o pracech konaných mimo pracovní poměr a stejně tak množství doložených faktur odpovídá i při letním posouzení daleko většímu rozsahu práce, než je možno pokrýt uzavřenými dohodami o provedení práce. Dohody o provedení práce jsou uzavírány na období celého roku, jedná se tedy o opakující se provádění určitých prací, nikoliv o ojedinělý, určitý pracovní úkol. Prvostupňový správní orgán uzavřel, že z výše uvedeného podle jeho názoru vyplývá, že dohody o provedení práce jsou stěžovatelkou uzavírány nikoliv pro naplnění výjimek podle § 232 odst. 1 zákoníku práce, ale pro oproštění se od řady právních, finančních a administrativních povinností zaměstnavatele při zaměstnávání v pracovním poměru.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzované věci je nepochybné, že stěžovatelka v období od 1. 1. 2004 do 30. 9. 2004 uzavřela celkem 274 dohod o provedení práce, přičemž neměla žádného zaměstnance v pracovním poměru, který by vznikl některým ze způsobů (pracovní smlouva, volba, jmenování) uvedených v § 27 odst. 2 až 4 zákoníku práce. Tuto skutečnost je pak třeba s ustanovením § 232 a násl. zákoníku práce konfrontovat a z tohoto porovnání dovodit, zda bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatelka se dopustila porušení ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce či nikoliv.

Podle § 232 odst. 1 zákoníku práce *jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat plnění svých úkolů především zaměstnanci v pracovním poměru. Jen výjimečně mohou k plnění svých úkolů nebo k zabezpečení svých potřeb uzavírat s fyzickými osobami také dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohodu o provedení práce, dohodu o pracovní činnosti), jestliže jde o práci, a) jejíž pravidelný výkon nemůže zaměstnavatel zabezpečit v rámci předem stanoveného rozvržení pracovní doby a rozvrhu pracovních směn tak, aby její řízení, sledování jejího provádění a kontrola dodržování pracovní doby byly účelné*

a hospodárné, b) jejíž výkon v pracovním poměru by byl z hlediska zájmů společnosti pro zaměstnavatele neúčelný nebo nehospodárný z jiných důvodů.

Podle § 236 odst. 1 zákoníku práce dohoda o provedení práce může zaměstnavatel s fyzickou osobou uzavřít, jestliže předpokládaný rozsah práce (pracovního úkolu), na který se dohoda uzavírá, není vyšší než 100 hodin. Do předpokládaného rozsahu práce se započítává také doba práce konané zaměstnancem pro zaměstnavatele v témže kalendářním roce na základě jiné dohody o provedení práce; vláda může stanovit nařízení, v kterých výjimečných případech se do předpokládaného rozsahu práce tato doba nezapočítává.

Podle odst. 2 se dohoda o provedení práce uzavírá písemně nebo ústně. V dohodě musí být vymezen pracovní úkol, sjednaná odměna za jeho provedení a zpravidla se v ní sjednává též doba, v níž má být pracovní úkol proveden; v písemné dohodě, popřípadě v písemném záznamu o ústně uzavřené dohodě má zaměstnavatel mimoto uvést předpokládaný rozsah práce podle předchozího odstavce, pokud její rozsah nevyplývá přímo z vymezení pracovního úkolu.

Podle odst. 3 musí pracovní úkol být proveden ve sjednané době, jinak může zaměstnavatel od dohody odstoupit. Zaměstnanec může od dohody odstoupit, nemůže-li pracovní úkol provést proto, že mu zaměstnavatel nevytvořil sjednané pracovní podmínky; zaměstnavatel je povinen nahradit škodu, která mu tím vznikla.

Podle odst. 4 je odměna za provedení pracovního úkolu splatná po dokončení a odevzdání práce. Mezi účastníky lze dohodnout, že část odměny bude splatná již po provedení určité části pracovního úkolu. Zaměstnavatel může odměnu po projednání ses zaměstnancem přiměřeně snížit, neodpovídá-li provedená práce sjednaným podmínkám.

Z citovaného ustanovení § 232 odst. 1 zákoníku práce vyplývá nepochybně, že prioritu při zajišťování plnění úkolů zaměstnavatelů klade zákoník práce především na zaměstnávání zaměstnanců v pracovním poměru, který se zakládá pracovní smlouvou. Výjimečně mohou s občany uzavírat zaměstnavatelé dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr; tyto dohody jsou v oblasti pracovních vztahů zvláštním druhem smluv, jejichž uzavřením však pracovní poměr nevzniká. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr umožňují využít iniciativy fyzických osob ke zlepšení služeb a zabezpečení celé řady potřebných činností, jestliže jde o práci, jejíž pravidelný výkon nemůže zaměstnavatel zabezpečit v rámci předem stanoveného rozvržení pracovní doby a rozvrhu pracovních směn tak, aby její řízení, sledování jejího provádění a kontrola dodržování pracovní doby byly účelné a hospodárné, a jejíž výkon v pracovním poměru by byl z hlediska zájmu společnosti pro zaměstnavatele neúčelný nebo hospodárný i z jiných důvodů. Jde především o zajištění účasti na práci (zaměstnávání) těm fyzickým osobám, které z různých důvodů, např. pro svůj zdravotní stav, z důvodu péče o děti nebo jiné své osobní situace (studenti), nemohou pracovat v rámci pracovního poměru; dohody lze však sjednávat i s fyzickými osobami, které již v pracovním poměru jsou.

Z podmínek ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce citovaných se však městský soud v projednávané věci omezil pouze na prvou z nich a to zjištění, že stěžovatelka jako zaměstnavatelka neměla v kontrolovaném období žádného zaměstnance v pracovním poměru a naopak měla s fyzickými osobami uzavřeno 274 dohod o provedení práce, přičemž bez dalšího dospěl k závěru o porušení podmínek ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce. Stěžovatelka však v žalobě, a ostatně v celém průběhu řízení před správním orgánem,

především tvrdila, že charakter činnosti, pro kterou dohody o provedení práce s fyzickými osobami uzavírala, je právě onou výjimkou, na niž pamatuje zákoník práce v druhé větě citovaného ustanovení. Touto námitkou se však Městský soud v Praze vůbec nezabýval a ponechal ji bez povšimnutí.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud pokládá za potřebné uvést, že podle setrvalé judikatury Ústavního soudu patří povinnost soudů odůvodňovat svá rozhodnutí k základním principům, které představují součást práva na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i součást pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky, a vylučují libovůli při rozhodování. Tato povinnost je pro správní soudnictví upravena v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí neposkytuje dostatečné záruky o tom, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu našla svůj odraz i v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93). Této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na niž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, aniž by uvedl, v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či skutkových, její nesprávnost spočívá.

Nejvyšší správní soud konfrontoval odůvodnění napadeného rozsudku s žalobními námitkami stěžovatelky a shledal, že Městský soud v Praze neposuzoval u těchto námitkách jejich důvodnost a ani neuvedl, proč se jimi nezabýval. Z argumentů stěžovatelky, které byly ve vztahu k jejímu tvrzení o výjimečnosti činnosti, kterou provozovala zcela opomenuty, lze především označit za klíčové tvrzení o rozsáhlosti území, na kterém provádí distribuci letáků, dále nepravidelnost, ba přímo nárazovost (z hlediska časového) uvedené práce a z toho vyplývající účelnost zajistit plnění těchto úkolů větším počtem fyzických osob v kratších časových úsecích. S otázkou, zda jde právě o výjimečnost práce, pro niž lze sjednat podle ust. § 232 odst. 1 zákoníku práce k jejímu zajištění také dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, se však Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku vůbec nevypořádal. Pouze konstatoval, že s námitkami uvedenými v žalobě nelze souhlasit. Ztotožnil se se závěry žalovaného správního orgánu, aniž uvedl, z jakých skutečností při posuzování správnosti jeho závěrů vycházel. Z odůvodnění není zřejmé, zda se soud vůbec důkazy obsaženými ve správním spise zabýval a jakým způsobem je hodnotil a na základě

jakých právních úvah k uvedenému závěru dospěl. Proto nezbyvá než konstatovat, že je dán důvod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jímž je nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, k níž soud rozhodující o kasační stížnosti musí přihlédnout, aniž by byla v kasační stížnosti namítána (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). "

Městský soud v Praze se rovněž nevypořádal s námitkami stěžovatelky, jimiž zpochybňovala výši jí uložené pokuty a navrhovala ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s., aby v případě, pokud soud dospěje k závěru o porušení povinností daných jí zákoníkem práce, tuto pokutu přiměřeně snížil. Jako argument uváděla, že jde o její první postih za porušení pracovně právních předpisů, připomněla nejednoznačnost ust. § 232 odst. 1 písm. a) a b) zákoníku práce a spornost jeho výkladu a žádala, aby bylo přihlédnuto též k tomu, že zaměstnává již 3 zaměstnance, k čemuž přistoupila jen proto, aby vyhověla požadavkům správního orgánu.

K uvedeným žalobním námitkám Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl rovněž, že je neshledal důvodnými a bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění konstatoval, že neshledal ani důvody pro postup podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Zcela vynechal posouzení stěžovatelkou uváděných námitek a nedostál tak své povinnosti v řízení o žalobě přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu uplatněných žalobních bodů ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. I tato skutečnost způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Samotnou hmotně právní podstatou věci se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť k tomu by bylo možné přistoupit poté, co by výsledkem řízení před Městským soudem v Praze bylo jeho přezkoumatelné rozhodnutí.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby řádně posoudil stěžovatelkou napadené rozhodnutí žalovaného z hlediska klíčové právní argumentace stěžovatelky, zejména aby odůvodnil zda v posuzovaném případě byly porušeny podmínky stanovené v § 232 odst. 1 písm. a) a b) či nikoliv, vypořádal se s veškerými žalobními body a své závěry vyčerpávajícím způsobem odůvodnil.

Městský soud v Praze se tak bude muset zabývat žalobními námitkami stěžovatelky uvedenými v žalobě, avšak nikoliv tím způsobem, že by pouze převzal argumentaci žalovaného obsaženou v jeho rozhodnutí, jak tomu bylo v posuzovaném rozsudku.

V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu