



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **V. T.**, zastoupená Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Opava, Kolářská 451/13, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 1. 2014, č. j. 30 Ad 12/2012 - 43,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jana Lipavského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) shora označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2012, č. j. 3083/1.30/12/14.3., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný (dále jen „stěžovatel“) zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 16. 7. 2012, č. j. 6528/8.30/12/14.3, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 4000 Kč. Žalobkyně se měla dopustit přestupku na úseku zaměstnanosti podle 139 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), tím, že dne 10. 4. 2012 vykonávala pro D. T. V. (dále též „kontrolovaná osoba“) v jeho provozovně pracovní činnost mimo pracovněprávní vztah spočívající v činnosti prodávачky textilu pro kontrolovanou osobu, čímž porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákoník práce“), podle kterého závislá práce může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu, když pracovní poměr a právní vztahy jsou založeny písemnou pracovní smlouvou, resp. písemnými dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Krajský soud dovodil, že napadené rozhodnutí neobsahuje přezkoumatelné hodnocení všech provedených důkazů. Správní orgány sice podrobně popsaly shromážděné důkazy, ale neprovedly jejich řádné hodnocení. Závěr správních orgánů, že žalobkyně dne 10. 4. 2012 vykonávala nelegální práci, postrádá dle krajského soudu vypořádání všech důkazů a dostatečné a přesvědčivé odůvodnění. Žalobkyni byla uložena pokuta jen za jednání, kterého se měla dopustit výkonem nelegální práce dne 10. 4. 2012. Tohoto dne byly v době kontroly v provozovně zastíženy jako prodávající dvě osoby, přičemž žalobkyně sdělila, že chodí vypomáhat nepravidelně jako prodavačka a dostává 40 Kč/hod. bez výplatní pásky. Druhá osoba (N. T. T. T.) sdělila, že pomáhá v obchodě pouze tento den, „zaskakuje“ za kontrolovaný subjekt, který musel odjet. Kontrolovaný subjekt pak v podání vysvětlení ze dne 18. 4. 2012 uvedl, že v době kontroly byl převzít povolení k pobytu v Hradci Králové a požádal dvě známé, aby ho v tento den v obchodě zastoupily. Dále krajský soud uvedl, že „následně při jednání před správním orgánem konaném dne 13. 7. 2012 všichni zúčastnění svá předchozí tvrzení změnili a předložili dokumenty, které naopak měly dokumentovat uzavření dohod o provedení práce se žalobkyní a N. T. T. T.“. Správní orgány předložené dokumenty označily za dodatečně zpracované a výpovědi při jednání konaném dne 13. 7. 2012 za účelové. K tomu odkázaly na zjištění učiněná při kontrole, tj. na protokol o výsledku kontroly a jeho přílohy. Krajský soud uvedl, že uvedené listiny lze považovat za listinné důkazy, které mají být při dokazování použity a zhodnoceny. Správní orgány však nijak nehodnotily skutečnost, že jedna z osob zastížených při kontrole uvedla, že pouze „zaskakuje“ za kontrolovaný subjekt, který musel odjet. Krajský soud dále dospěl k závěru, že správní orgány dostatečně neodůvodnily ani závěr, že dohody o provedení práce a další předložené dokumenty (docházkové a mzdové listy, výplatní lístky) byly zpracovány dodatečně, a to zejména k výpovědím N. T. T. T. a žalobkyně, které při kontrole sdělily, že nemají uzavřenu žádnou smlouvu s kontrolovaným subjektem a následně při jednání dne 13. 7. 2012 uvedly něco zcela jiného. Správní orgány se přitom nepokusily nijak tento rozpor odstranit, při jednání dne 13. 7. 2012 jim nepředestřely jejich předchozí sdělení a nebyla jim položena otázka, proč nyní vypovídají odlišně. Správní orgány se tedy přiklonily jen k jedné verzi, aniž by svůj závěr opřely o dostatečně a objektivně provedené dokazování, resp. řádné vyhodnocení rozporů a zdůvodnění, proč je právě tato verze pravdivá. Krajský soud uvedl, že pouhé konstatování, že výpovědi uvedených osob ze dne 13. 7. 2012 byly účelové s cílem napravit zjištěný závadný stav, nemůže postačit, protože hodnocení důkazů nelze ztotožňovat s rekapitulací obsahu listinných důkazů a svědeckých výpovědí. V této souvislosti krajský soud připomenul, že ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), musí správní orgány dbát zásady materiální pravdy a zjistit všechny rozhodné okolnosti důležité pro vydání rozhodnutí, tj. prokázat spáchání přestupku. Krajský soud konstatoval, že protokol o výsledku kontroly ze dne 10. 4. 2012 a jeho přílohy (záznamy) nemohou být za této situace dostatečným podkladem pro jednoznačný závěr o tom, že žalobkyně vykonávala nelegální práci ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti. V neposlední řadě krajský soud dovodil, že se správní orgány nedostatečně zabývaly rovněž materiálním znakem předmětného správního deliktu. Přestože žalobkyně tuto námitku vznesla až při jednání před soudem, je třeba materiální stránku deliktů zkoumat vždy ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. Kategorie správních deliktů a přestupků je totiž kategorií trestního práva v širším slova smyslu, proto se i pro ně uplatní povinnost správních orgánů zkoumat nejen naplnění jejich formálních znaků, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tj. materiální stránku. Smyslem právní úpravy dopadající na posuzovaný případ je vyloučení výkonu nelegální práce, tj. výkonu práce bez pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. Ve vztahu k tomu krajský soud podotknul, že pokud jde o den

pokračování

10. 4. 2012, nebylo možno z dosud správními orgány provedeného dokazování jednoznačně uzavřít, zda tento den šlo o nahodilý záskok (zejména u N. T. T. T.), či již o soustavnou práci pro kontrolovanou osobu.

II. Kasační stížnost stěžovatele

Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel konkrétně namítal, že odmítá závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť neobsahuje přezkoumatelné hodnocení všech provedených důkazů. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že obsahem správního spisu jsou mimo doklady zajištěné při kontrole (protokol o výsledku kontroly ze dne 17. 4. 2012, č. j. 3572/8.71/12/15.2, a jeho přílohy) také důkazní prostředky získané v průběhu správního řízení, jak plyne např. z protokolu o ústním jednání. Přestože žalobkyně v průběhu správního řízení své vyjádření zachycené při kontrole změnila, správní orgány se touto změnou zabývaly a vypořádaly ji ve svých rozhodnutích. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tedy obsahuje přezkoumatelné, objektivní a dostatečné hodnocení důkazů. Samotné popření dřívějších vyjádření žalobkyně samo o sobě nemůže způsobit nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Není správný závěr krajského soudu, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívá v tom, že se správní orgány nepokusily rozpor v projevech nějak odstranit či vyjasnit. Je přitom pravdou, že při ústním jednání, resp. při svědecké výpovědi, nebyla položena otázka směřující k objasnění toho, proč žalobkyně při kontrole ve shodě s kontrolovanou osobou sdělila, že dne 10. 4. 2012 nebyla uzavřena žádná smlouva ani dohoda, avšak při ústním jednání konstatovala, že s kontrolovanou osobou dne 2. 4. 2012 uzavřela dohodu o provedení práce. Stěžovatel ovšem k uvedenému zdůraznil, že to byla právě žalobkyně, která tento rozpor ve správním řízení ani v soudním řízení neosvětlila. Důvody vedoucí žalobkyni ke změně tohoto postoje dovodil již oblastní inspektorát z průběhu řízení, když vyhodnotil vyjádření (výpověď) žalobkyně jako účelové s cílem napravit a vysvětlit inspektory zjištěný závadový stav v provozu kontrolované osoby. Uvedeným rozparem se zabýval i stěžovatel, který v napadeném rozhodnutí uvedl, že lze jen stěží předpokládat, že si žalobkyně při kontrole dne 10. 4. 2012 na uzavření dohody o provedení práce ze dne 2. 4. 2012 (tedy osm dní před provedenou kontrolou) nevzpomněla a naopak sdělila, že nemá uzavřenu žádnou smlouvu či dohodu. Stěžovatel rovněž upozornil na skutečnost, že ke změně argumentace žalobkyně došlo po zahájení správního řízení příkazem, podle kterého žalobkyni hrozilo uložení pokuty ve výši 4000 Kč.

Stěžovatel dále uvedl, že za stěžejní důkaz ve správním řízení vzaly správní orgány protokol o výsledku kontroly, jehož zjištění nebyla kontrolovanou osobou při kontrole nijak zpochybněna. Pro úplnost stěžovatel dodal, že na vyjádření kontrolované osoby ze dne 18. 4. 2012 bylo inspektorem oblastního inspektorátu práce z důvodu procesní opatrnosti nahlíženo jako na žádost o přezkoumání protokolu ve smyslu ust. § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce, byť dle obsahu jde o vysvětlení kontrolované osoby, proč nebyla přítomna v provozovně v den kontroly a z jakého důvodu se nechala zastoupit žalobkyní.

Krajský soud dále dle stěžovatele směšuje nedostatečné hodnocení důkazů (zpochybňuje zásadu volného hodnocení důkazů) s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem (tedy zásadou materiální pravdy). Stěžovatel je přesvědčen, že byl zjištěn skutkový stav, který byl nezbytný pro jeho rozhodování, a po zhodnocení všech důkazů dospěl bez důvodných pochybností k závěru, že došlo k spáchání přestupku. Nekonzistentní obrana žalobkyně tyto závěry nezpochybnila. Následné doložení dokladů (dohody o provedení práce, docházkového listu, výplatního lístku, mzdového listu) nemohlo prokázat, že v okamžiku kontroly byla uzavřena dohoda o provedení práce, tj. existenci legálního výkonu závislé práce. Podle stěžovatele tedy bylo při posouzení stavu věci vycházeno z důkazů, které spolu obsahově, časově i logicky korespondují a tvoří ucelený logicky provázaný důkazní řetězec.

Stěžovatel rovněž namítl, že krajský soud opakovaně vytýká nedostatečnost hodnocení důkazů ze strany správních orgánů, aniž by blíže či příkladem vyznačil, co by považoval za dostatečné.

Stěžovatel dále uvedl, že pozorným čtením napadeného rozhodnutí je nutné dojít k závěru, že stěžovatel nevycházel z předložených dokladů při prokázání četnosti výkonu práce. Argumentace stěžovatele proto nemůže být „*nekonzistentní*“, jak naznačuje krajský soud. Nekonzistentní je tak dle stěžovatele pouze argumentace žalobkyně. Osvětlení této nekonzistentnosti však krajský soud neklade za úkol žalobkyni, ale stěžovateli, který ve správním řízení ozřejmil, co jej vedlo ke zformulování závěru, že dne 10. 4. 2012 neexistoval mezi žalobkyní a kontrolovanou osobou pracovněprávní vztah.

Stěžovatel namítl, že materiální znak přestupku nebyl v žalobě namítán a není pravda, že tuto námitku žalobkyně vznesla při ústním jednání, protože tato námitka byla vznesena jiným žalobcem při jiném ústním jednání, a to ve věci vedené krajským soudem pod sp. zn. 30 Ad 11/2012. Mimoto krajský soud opomíjí, že materiálním znakem správního deliktu se zabýval již oblastní inspektorát, byť se tak stalo v rámci úvah o uložení sankce. Rozhodnutí oblastního inspektorátu tvoří spolu s rozhodnutím stěžovatele jeden celek. Materiální stránkou se stěžovatel v napadeném rozhodnutí nezabýval, neboť nebyla v odvolání žalobkyně namítána.

Stěžovatel zdůraznil, že předmětem řízení je, zda žalobkyně vykonávala pro kontrolovanou osobu nelegální práci. Stěžovatel proto nevidí důvod, proč se měl v napadeném rozhodnutí zabývat také tím, zda v případě N. T. T. T. šlo o nahodilý záskok či soustavnou práci. To bylo předmětem jiných správních řízení. Úvahy vztahující se k fyzické osobě N. T. T. T. konstatuje krajský soud i na jiných místech odůvodnění rozsudku, čímž se dopouští pochybení, které způsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

Ve vztahu k soustavnosti práce žalobkyně stěžovatel dodal, že tuto námitku žalobkyně v odvolání nevznesla, proto se jí stěžovatel v odvolacím řízení nezabýval. Není proto pravda, co krajský soud konstatuje v rozsudku na straně třetí v odstavci druhém. Stěžovatel zdůraznil, že žalobkyně nerozporovala, že pro kontrolovanou osobu vykonávala závislou práci, ale brojila proti závěru, že tuto práci konkrétně dne 10. 4. 2012 vykonávala, aniž by s kontrolovanou osobou uzavřela základní pracovněprávní vztah. Podle stěžovatele přitom ze sdělení žalobkyně v den kontroly jednoznačně plyne, že se žalobkyně dopouštěla výkonu nelegální práce v provozovně kontrolované osoby i v jiné dny před provedenou kontrolou (to však nebylo předmětem vedeného správního řízení).

Stěžovatel rovněž namítl, že rozsudek krajského soudu se mu jeví jako překvapivý, neboť krajský soud dne 21. 1. 2014 při odročení jednání za účelem vyhlášení rozsudku uvedl,

pokračování

že pro posouzení věci soudem bude stěžejní, zda lze protokol o výsledku kontroly, popř. záznamy sepsané při kontrole, použít jako podklad pro vydání správního rozhodnutí či nikoli. Je tedy zvláštní, že v napadeném rozsudku zodpovězení této otázky krajský soud žádnou pozornost nevěnuje.

Dále stěžovatel namítl, že je nepochybné, že soudní řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 30 Ad 12/2012 úzce souvisí s dalšími dvěma řízeními, která jsou vedena pod sp. zn. 30 Ad 11/2012 a pod sp. zn. 30 Ad 13/2012. Advokát Mgr. Jan Lipavský žalobkyni zastupoval již v řízení před správními orgány, stejně jako kontrolovanou osobu a N. T. T. T., kterým byla v samostatných řízeních uložena pokuta za správní delikt (přestupek). Podaná odvolání i žaloby všech tří subjektů jsou téměř identické, vypracované jednou osobou. Ostatně i ústní jednání u krajského soudu ve všech třech případech byla nařizována na tentýž den a probíhala kontinuálně. O odročení jednotlivých jednání se účastníci ústních jednání dozvěděli až po závěrečných návrzích stran posledního projednávaného případu. Stěžovatel se proto domnívá, že krajský soud měl při rozhodování o náhradě nákladů řízení rozhodnout podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Stěžovatel uvedl, že jeho námitka směřuje zejména proti výroku o náhradě nákladů řízení, kterým byla přiznána náhrada nákladů za jeden úkon právní služby ve výši 3100 Kč, neboť zástupce žalobkyně osobně zastupoval také kontrolovanou osobu a N. T. T. T. v ostatních dvou souzených případech, přičemž všechna tři ústní jednání trvala v součtu méně než dvě hodiny. Totéž se týká i hotových výdajů s tímto úkonem souvisejících. Vzhledem k uvedenému zde podle stěžovatele existovaly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které soud mohl rozhodnout, že náhrada nákladů se žalobkyni zčásti nepřiznává.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

Žalobkyně uvedla, že se domnívá, že kasační stížnost stěžovatele je nepřipustná, neboť stěžovatel sice formálně vymezuje důvody podání kasační stížnosti pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., nicméně stěžovatelovu argumentaci nelze pod tyto zákonné důvody kasační stížnosti podřadit. Důvody přípustnosti kasační stížnosti obsažené v ust. § 103 s. ř. s. jsou jen obecnými kategoriemi, které musí stěžovatel v kasační stížnosti naplnit zcela konkrétním a jedinečným obsahem. Pouhá paragrafová či slovní citace některého zákonného ustanovení jako stížní bod neobstojí. Stěžovatel v rámci své argumentace nesporuje a nenamítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, ani nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Námitky stěžovatele směřují pouze co do hodnocení důkazů a procesního postupu správního orgánu soudem. Stěžovatel tedy jen nesouhlasí s tím, jak krajský soud vyhodnotil postup správního orgánu při hodnocení důkazů, ale nenamítá, že by krajský soud jakkoliv pochybil při právním hodnocení věci, tedy při řešení konkrétní právní otázky. Žalobkyně ani neshledává důvodnou námitku překvapivosti napadeného rozsudku ve vztahu k použitelnosti protokolu o kontrole, když tato otázka byla vyřešena ve prospěch stěžovatele.

Ke kasační námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku žalobkyně uvedla, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu. Z napadeného rozsudku je zřejmé, že stěžovatel sice v průběhu správního řízení shromáždil důkazy, které uvedl co do výčtu a obsahu, avšak neprovedl jejich řádné hodnocení. V průběhu správního řízení přitom byly správnímu orgánu předloženy písemné dokumenty, které byly správními orgány označeny jako účelové, zpracované dodatečně, přičemž tuto účelovost stěžovatel dovedl ze skutečnosti, že zjištění učiněná při kontrole (tj. protokol o výsledku kontroly a jeho přílohy) jsou s těmito listinnými důkazy a tvrzením žalobkyně v rozporu. Stěžovatel se však nijak nesnažil tyto rozpory odstranit, přestože

při hodnocení důkazů je třeba se zabývat také mimo jiné hlediskem jejich závažnosti pro posuzovanou věc a nelze opomenout kategorii jejich věrohodnosti (resp. pravdivosti), nicméně tyto závěry musí vyplývat z posouzení všech dalších souvislostí a provedených důkazů. Žádné úvahy v tomto směru však rozhodnutí stěžovatele neobsahuje. Dále se žalobkyně ztotožnila se závěry krajského soudu, které se týkají povinnosti správních orgánů zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 správního řádu a poukázala na skutečnost, že stěžovatel svým postupem zcela pominul hlavní zásady správního trestání, které nahradil presumpcí zavinění spáchání přestupku, jelikož přistoupil jen k formálnímu posouzení naplnění skutkové podstaty daného přestupku.

K námitce nedostatku materiálního znaku žalobkyně uvedla, že ji sice vznesla při jednání krajského soudu, ale podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba materiální stránku přestupku zkoumat vždy ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za přestupek a o sankci za něj. V této souvislosti žalobkyně zdůraznila, že již v žalobě namítala, že jí mohla být prokázána jen ojedinělá přítomnost na pracovišti, která nezakládá výkon nelegální práce a tedy ani odpovědnost za přestupek. Pojmovým znakem závislé práce je soustavnost a je zřejmé, že pokud namítala, že nebyla naplněna skutková podstata předmětného přestupku, vztahuje se tato námitka také na materiální stránku přestupku.

K otázce nákladů řízení žalobkyně konstatovala, že v daném případě byla sice vedena tři řízení, která spolu skutkově souvisí, nicméně tato řízení byla vedena odděleně, a to správními orgány i soudem. Náklady řízení poté byly krajským soudem přiznány v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Kasační námitka stěžovatele je tedy nedůvodná, ostatně samy správní orgány vedly tři různá řízení a v rozhodnutích byla uložena každému účastníku řízení povinnost náhrady nákladů řízení paušální částkou v plné výši.

Závěrem žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nepřijatelnou odmítl, případně jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Předně je třeba uvést, že dovolává-li se stěžovatel kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pak jeho argumentace ke zdůvodnění tohoto důvodu nesměruje. Krajský soud se nezabýval právní povahou činnosti žalobkyně, rozhodně nedospěl k žádnému závěru, zda se jednalo o výkon závislé činnosti nebo o činnost jinou. Nicméně kasační stížnost přípustná je - stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost závěrů krajského soudu o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a také polemizuje se závěry krajského soudu o takových vadách řízení před správními orgány, v jejichž důsledku nemá závěr o porušení zákona o zaměstnanosti žalobkyni dostatečnou oporu ve skutkovém stavu, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, tedy závěrech o nutnosti zabývat se blíže rozpory v údajích uváděných žalobkyní a zjištěných při kontrole (viz shodně v obdobné věci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2012, č. j. 3 Ads 65/2012 - 30).

pokračování

Nejvyšší správní soud také konstatuje, že ve skutkově související věci týkající se jiného správního deliktu kontrolované osoby již zdejší soud rozhodl rozsudkem ze dne 8. 7. 2014, č. j. 6 Ads 53/2014 – 36. Ačkoliv obsah jednotlivých řízení totožný není, neboť se týká naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu (jednáním kontrolované osoby) a přestupku (jednáním žalobkyně), přičemž jednání každé z těchto osoby se liší, logicky se z velké části důkazně a argumentací krajského soudu i účastníků překrývají. Je proto také logické, že i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci při zohlednění rozdílů mezi oběma případy vychází z výše uvedeného rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2014, od jehož závěru ve shodných sporných otázkách nebyl důvod se odchýlit.

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť byla-li by tato námitka důvodná, vedla by bez dalšího ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře několikrát. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, v němž konstatoval: „*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.*“ Rovněž tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, zdejší soud uvedl: „*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;*“ obdobně též v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, soud konstatoval, že „*pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ (dále též viz např. rozsudek ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326 etc.).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, které skutečnosti má za prokázány a které nikoliv, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se řídil při skutkových a právních závěrech.

V této souvislosti nelze přisvědčit ani stížní námitce, že není důvod, proč by se měl stěžovatel zabývat také tím, zda v případě N. T. T. T. šlo o nahodilý záskok či soustavnou práci, když předmětem soudního řízení je, zda (jen) žalobkyně vykonávala pro kontrolovanou osobu nelegální práci a výkon práce N. T. T. T. byl předmětem jiných řízení. Stěžovatel opomíjí, že krajský soud v napadeném rozsudku na posouzení výkonu práce N. T. T. T. odkazuje ve vztahu k hodnocení výkonu práce žalobkyní, z jeho rozsudku je zřejmé, že pro řádné zhodnocení otázky, zda žalobkyně pro kontrolovanou osobu vykonávala nelegální práci, je nezbytné také vyhodnotit údaje sdělené N. T. T. T., která v době kontroly rovněž prováděla práci v kontrolované provozovně. Ve vztahu k uvedenému lze pak jen připomenout, že je povinností správních orgánů při hodnocení důkazů pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo (§ 50 odst. 4 správního řádu), přičemž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán

povinen i bez návrhu také zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu).

Lze však přisvědčit námitce stěžovatele, že „*není pravdou to, co krajský soud konstatuje v rozsudku na straně třetí v odstavci druhém*“. Krajský soud v tomto odstavci konstatoval, že v napadeném rozhodnutí stěžovatel mimo jiné dovedl, že „*soustavnost není znakem závislé práce, soustavnost trvání výkonu práce nelze posuzovat jen dle počtu dní, ale je třeba brát v úvahu dobu, po kterou byla činnost vykonávána*“. Uvedenou otázkou se stěžovatel skutečně v napadeném rozhodnutí nezabýval, jde však jen o dílčí nedostatek odůvodnění napadeného rozsudku, který nemá vliv na jeho zákonnost, jak plyne i z níže uvedeného.

Podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že vykonává nelegální práci. Podle zmíněného § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Podle § 139 odst. 3 písm. c) téhož zákona lze za uvedený přestupek uložit pokutu do 100 000 Kč.

Pro posouzení důvodnosti kasačních námitek stěžovatele musel Nejvyšší správní soud zodpovědět otázku, jaké jsou definiční znaky závislé práce (jinými slovy, co všechno mělo být v řízení o uložení sankce za nelegální práci prokazováno), a teprve následně se mohl zabývat tím, zda krajský soud zhodnotil provedené dokazování dostatečně a správně.

Dle ustanovení § 3 zákoníku práce může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Za základní pracovněprávní vztahy se přitom považují pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti. Zákon o zaměstnanosti definuje v § 5 písm. e) bodu 1 nelegální práci jako „*výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah*“. Ohledně pojmu „*závislá práce*“ odkazuje zákon o zaměstnanosti na § 2 zákoníku práce. Toto ustanovení definuje závislou práci ve svém odstavci 1 následovně: „*Závislou prací je práce, kterou je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.*“ V odstavci 2 citovaného ustanovení pak zákon dodává: „*Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*“

Není sporu o tom, že předmětem dokazování ve správním řízení mělo být naplnění znaků obsažených v § 2 odst. 1 zákoníku práce, tj. osobní výkon práce podle pokynů zaměstnavatele a jeho jménem a vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. K výkladu znaků závislé práce se Nejvyšší správní soud vyjádřil zejména v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, ve kterém uzavřel, že „*společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezikřídské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.*“

Z obsahu správního spisu plyne, že dne 10. 4. 2012 provedl oblastní inspektorát kontrolu v provozovně kontrolované osoby. Průběh kontroly a její výsledek byl zaznamenán do protokolu o výsledku kontroly ze dne 17. 4. 2012, č. j. 3572/8.71/12/15.2. V době kontroly zastihli kontroloři v provozovně jako obsluhu dvě fyzické osoby (žalobkyni a N. T. T. T.). V příloze č. 2 k protokolu je zaznamenáno poskytnutí informace žalobkyní, která kromě údajů o totožnosti

pokračování

sdělila, že pracuje jako prodavačka, nemá uzavřenu žádnou smlouvu ani dohodu, chodí jen nepravidelně vypomáhat a dostává 40 Kč na hodinu bez výplatní pásky. V příloze č. 3 je zaznamenáno poskytnutí informace N. T. T. T., která rovněž kromě údajů o své totožnosti sdělila, že pomáhá v obchodě jako prodavačka a pokladní jen dnes, nemá uzavřenu žádnou smlouvu ani dohodu. Dále uvedla, že jen „zaskakuje“ za pana D. T. V., který musel odjet. V podání ze dne 18. 4. 2012 nazvaném „podání vysvětlení“ D. T. V. (kontrolovaná osoba) uvedl, že v době kontroly byl předvolán k převzetí povolení k pobytu na odbor azylové a migrační politiky v Hradci Králové (fotokopii předvolání přiložil) a že požádal svoje dvě známé, aby ho tento den v obchodě zastoupily. Zdůraznil, že se jednalo o jednorázovou výpomoc a nešlo o trvalý pracovní poměr. Dne 14. 6. 2012 vydal oblastní inspektorát pod č. j. 6528/8.30/12/14.3 příkaz, kterým žalobkyni uložil pokutu ve výši 4000 Kč za spáchání správního deliktu dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Proti příkazu podala žalobkyně odpor a oblastnímu inspektorátu předložila dohodu o provedení práce uzavřenou s kontrolovanou osobou dne 2. 4. 2012, dohodu o ukončení dohody o provedení práce ze dne 20. 4. 2012, svůj docházkový list za duben 2012, svůj mzdový list za rok 2012 a svůj výplatní lístek za duben 2012. Oblastní inspektorát nařídil na den 13. 7. 2012 ústní jednání, při němž žalobkyně odkázala na svou svědeckou výpověď z téhož dne, ve které mimo jiné uvedla, že u kontrolované osoby pracovala na základě dohody o provedení práce ze dne 2. 4. 2012, kterou měla v době provádění kontroly doma. Uvedla, že u kontrolované osoby pracovala jako prodavačka podle pokynů D. T. V., pracovala nepravidelně podle potřeb zaměstnavatele, svou docházku podepisovala v docházkovém listu, v sešitu ji psal zaměstnavatel. V době kontroly (10. 4. 2012) pracovala cca 3 hodiny, předtím asi jednou až dvakrát. Oblastní inspektorát provedl při tomto jednání také dokazování listinnými důkazy. Dne 16. 7. 2012 vydal oblastní inspektorát pod č. j. 6528/8.30/12/14.3 již uvedené rozhodnutí, kterým shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které stěžovatel zamítl a rozhodnutí oblastního inspektorátu potvrdil.

Z výše uvedeného je nepochybné, že způsob, jakým žalobkyně dne 13. 7. 2012 vysvětlila svoji přítomnost v provozovně žalobce, se od jejího vysvětlení ze dne 10. 4. 2012 výrazně změnil. Krajský soud správně uvedl, že za tohoto stavu bylo na správních orgánech, aby se s těmito rozpory vypořádaly. Obecně je totiž třeba vycházet z toho, že nositelem důkazní povinnosti je v případě nelegálního zaměstnávání správní orgán, a to s ohledem na to, že se v posuzované věci jedná o sankční řízení, které je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Oblastní inspektorát (a později stěžovatel) tak měl prokázat vinu žalobkyně mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (§ 50 odst. 3 správního řádu). Nejvyšší správní soud k tomu zaujal stanovisko například již v rozsudku ze dne 18. 12. 2003, č. j. 6 A 45/2001 - 31: „*Povinnost prokázat, že jde o zastřené pracovní právní vztah, leží na správním orgánu, jelikož jeho úlohou je vyvrátit tvrzení účastníka řízení o tom, že se o takový zastřený pracovní právní vztah nejedná. Pokud správní orgán nevyzval účastníka správního řízení k předložení důkazů, jejichž provedení účastník řízení navrhoval, neryslechl jej a neryslechl ani osoby, se kterými měl účastník řízení podle závěru učiněného správním orgánem uzavřít zastřený pracovní právní vztah, a přitom se v rozhodnutí ani nevypořádal s odmítnutím navrhovaných důkazů, odepřel tím účastníku řízení právo na spravedlivý proces a porušil § 3 odst. 4, § 32, § 33 a § 46 (tehdy platného) správního řádu.*“ Obdobnou argumentaci lze použít i ve vztahu k § 3 platného správního řádu. Řízení přineslo řadu pochybností (podle § 3 správního řádu je správní orgán povinen postupovat v řízení tak, aby „*byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*“) o okolnostech a charakteru činnosti žalobkyně, které bez důkladnějšího prověření nebylo možné přesvědčivě odstranit.

V posuzované věci nicméně stěžovatel nepostupoval tak, aby pochybnosti odstranil, přestože přicházejí v úvahu nejméně tyto varianty: 1) žalobkyně nepravidelně vypomáhala za odměnu kontrolované osobě (záznam ze dne 10. 7. 2012), 2) žalobkyně byla s kontrolovanou

osobou v pracovním poměru na základě dohody o provedení práce ze dne 2. 4. 2012, 3) žalobkyně pouze jednorázově kontrolované osobě vypomáhala (podání kontrolované osoby ze dne 18. 4. 2012), 4) žalobkyně vykonávala pro kontrolovanou osobu nelegální práci. Stěžovatel se s existencí těchto variant nijak nevypořádal a pouze přisvědčil variantě skutečnosti, kterou podporuje jeden z důkazů, protokol o výsledku kontroly. Ze soudní judikatury přitom plyne, že protokol o kontrole není důkazem neotřesitelným, ale že jeho závěry mohou být zpochybněny důkazy následně ve správním řízení provedenými nebo účastníkem řízení navrženými (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99 - 45, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80). Takové další důkazy, ať již předložené žalobkyní nebo provedené oblastním inspektorátem, ovšem stěžovatel hodnotil a zpochybnil toliko na základě jejich odlišnosti od obsahu protokolu o výsledku kontroly, když jinou variantu odmítl. Bližší úvahy v rozhodnutí stěžovatele absentují kromě závěru, že lze jen stěží předpokládat, že si žalobkyně při provádění kontroly na uzavření dohody o provedení práce nevzpomněla a přitom sdělila, že žádnou uzavřenou smlouvu či dohodu s kontrolovaným subjektem nemá, chodí jako prodavačka vypomáhat nepravidelně za 40 Kč/hod. Tento závěr, byť svědčí ve prospěch závěrů stěžovatele, nemůže sám o sobě všechny pochybnosti vyvrátit. Krajský soud k tomu správně uvedl, že je třeba zabývat se mimo jiné hlediskem jejich závažnosti pro posuzovanou věc a není možné opomenout kategorii jejich věrohodnosti, resp. pravdivosti, která by měla vyplynout z posouzení všech dalších souvislostí. Pouhá pravděpodobnost v kontextu výše uvedené povinnosti řádně zjistit skutkový stav nemůže obstát jako argument o stavu věci, „*o němž nejsou důvodné pochybnosti*“.

Prokazování nelegálního zaměstnávání přitom zpravidla vyžaduje vzájemně související zjištění systematických kontrol podpořená výpověďmi svědků nebo dalšími důkazy, aby nebylo možné zjištěné skutečnosti zpochybnit. V již citovaném rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*(i)nspekční kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.)*“. Podobně v rozsudku ze dne 5. 12. 2012, č. j. 3 Ads 65/2012 - 30, zdejší soud uvedl: „*Představa, že k prokázání relevantních skutečností o nelegální práci žalobce stačí výsledky kontrolních zjištění z jediného dne, případně nějaká zjištění z řízení o uložení pokuty jinému subjektu, není bez dalšího udržitelná. Nelze si totiž například plést odměnu za práci s obvyčejnou lidskou slušností poskytnout občerstvení člověku za pomoc s nějakou prací. Stejně tak není možné žádat o nějakou pomoc zaměňovat za „pokyny zaměstnavatele“*“. Protože správní orgány své závěry opíraly jen o protokol o výsledku jediné kontroly, měly se při doplnění dokazování zaměřit na vyvrácení rozporů ve výpovědi žalobkyně. Tak ovšem neučinily, otázky při výslechu žalobkyně se týkaly splnění jednotlivých znaků závislé práce. Správní orgány se vzniklé rozpory nepokusily ani objasnit v úvahu přicházejícím výsledkem kontrolované osoby a N. T. T. T. a posouzením celého případu ve všech souvislostech, k čemuž může napomoci i zhodnocení činnosti N. T. T. T. v provozovně kontrolované osoby. Nelze totiž přehlédnout, že správními orgány vytýkaná jednání žalobkyně, kontrolované osoby a N. T. T. T. spolu skutkově významně souvisí, navzájem na sebe navazují a doplňují se. Krajskému soudu lze proto přisvědčit i v tom, že za této situace stěžovatel nepodložil závěr o účelovosti žalobkyní předložené dohody o provedení práce a dalších listin.

Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, že žalobkyně nerozporovala, že pro kontrolovanou osobu vykonávala závislou práci, ale brojila proti závěru, že tuto práci konkrétně dne 10. 4. 2012 vykonávala, aniž by s kontrolovanou osobou uzavřela základní pracovněprávní vztah. Již z výše uvedené definice závislé práce je zřejmé, že o výkon nelegální práce se může jednat jen v případě práce závislé, což stěžovatel opomíjí včetně toho, že znakem závislé práce je její „*soustavnost*“ (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35). Otázkou, zda jde o výkon „*závislé práce*“, se přitom musí

pokračování

správní orgán rozhodující o přestupku na daném úseku z povahy věci zabývat vždy, bez tohoto závěru nelze dovodit, že by se mohlo jednat o „nelegální práci“. Stěžovatel se tedy měl v napadeném rozhodnutí zabývat splněním znaků závislé práce u žalobkyně, a to také s ohledem na to, že jednou z podstatných náležitostí rozhodnutí ve správním trestání je přesný popis jednání, kterého se pachatel dopustil. V této souvislosti nelze přehlédnout, že žalobkyni je kladen za vinu nelegální výkon práce jen za den 10. 4. 2012, přičemž dle stěžovatelovy kasační námitky „žalobkyně se dopouštěla výkonu nelegální práce v provozovně kontrolované osoby i v jiné dny před provedenou kontrolou (to však nebylo předmětem vedeného správního řízení)“. Z hlediska vymezení jednání žalobkyně ve skutkové větě výroku rozhodnutí oblastního inspektorátu se tedy měl stěžovatel zabývat také tím, zda z pohledu „soustavnosti“ jednodenní výkon práce naplňuje znaky „závislé práce“ a potažmo „práce nelegální“. Názor stěžovatele, který zjevně dovozuje, že těmito skutečnostmi se nebylo potřeba zabývat, neboť pokuta byla uložena za jeden konkrétní den výkonu nelegální práce, jsou v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která nahodilou výpomoc připouští a zapovídá její trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 – 120).

Lze dodat, že v protokolu o výsledku kontroly je pouze obecně uvedeno, že žalobkyně a N. T. T. T. byly zastiženy při výkonu práce, pracovaly jako prodavačky a v době kontroly žalobkyně obsluhovala zákazníky. Jak již uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 8. 7. 2014, č. j. 6 Ads 53/2014 – 36, chybí v tomto protokolu jakékoli bližší údaje dokládající rozdělení práce mezi žalobkyní a N. T. T. T., dále například výpovědi zákazníků, kteří byli obsluhováni. Není ani jasné, jaká byla situace v prodejně, jak se jmenované chovaly před zahájením kontroly nebo jak reagovaly na příchod inspektorů. Tyto informace by mohly ozřejmit, nakolik se i v případě žalobkyně jednalo o rutinní zvládnání provozu prodejny, schopnost orientovat se v nabízeném sortimentu, doplňovat zboží, poradit zákazníkům apod.

Okolnosti, za kterých žalobkyně případně vykonávala závislou práci, jsou přitom významné také pro hodnocení materiálního znaku přestupku, jeho společenské nebezpečnosti. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na svou dosavadní judikaturu, podle které pro trestnost jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, musí být naplněna i materiální stránka deliktu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publikovaný pod č. 1338/2007 Sb. NSS nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). Ostatně povinnost správních orgánů zkoumat materiální stránku přestupku výslovně stanoví zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, když podle jeho § 2 odst. 1 je přestupkem „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin“. Přestupkem může tedy být pouze takové zaviněné jednání fyzických osob, které naplňuje formální znaky stanovené v zákoně a porušuje či ohrožuje zájem společnosti alespoň v míře nepatrné (srov. např. výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 1546/2008 Sb. NSS nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1529/2008, č. 18/2009 Sb. NS). Lze přitom obecně vycházet z toho, že „jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek (...) Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoli výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním

dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pobytka (...) Okolnosti, jež vylučují porušení nebo obrožnění zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě (...) Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45). Ustanovení § 3 správního řádu stanoví, že „správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“. Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“. Přitom, jak bylo již výše uvedeno, je správní orgán povinen zjistit, zda v konkrétním případě došlo k naplnění jak formálních, tak i materiálních znaků přestupku.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvodnou ani kasační námitku týkající se materiální stránky přestupku. Lze přitom přisvědčit stěžovateli, že není pravdou, že tuto námitku, že se správní orgány dostatečně nezabývaly materiální stránkou přestupku, žalobkyně vznesla při ústním jednání krajského soudu. Tato skutečnost (uvedená v odůvodnění rozsudku krajského soudu) z protokolu o jednání ze dne 21. 1. 2014 nevyplývá. Navíc, i kdyby tomu tak skutečně bylo, šlo by o námitku opožděnou, neboť rozšířit žalobu o další žalobní body lze podle § 71 odst. 2 s. ř. s. jen ve lhůtě pro podání žaloby, která činí dva měsíce poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). V projednávané věci bylo podle obsahu spisu napadené rozhodnutí žalobkyně doručeno dne 2. 10. 2012 a jednání krajského soudu, u kterého měla žalobkyně údajně předmětnou námitku vznést, se konalo až dne 21. 1. 2014, tedy zjevně po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Uvedené pochybení krajského soudu při zpracování písemného vyhotovení rozsudku je však pouze dílčím nedostatkem, který nemá jinak na přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozsudku vliv.

Nelze se zcela ztotožnit ani s námitkou stěžovatele, že materiální stránkou přestupku se dostatečně zabýval oblastní inspektorát v rámci úvah o uložení sankce. Oblastní inspektorát v této části odůvodnění uvedl s odkazem na § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, že závažnost přestupku shledává v porušení povinností vyplývajících z právního předpisu, neboť výkon nelegální práce má nejen negativní vliv na fungování pracovního trhu (tzv. šedá zóna), ale jeho důsledkem je i únik z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, případně i krácení odvodu zdravotního pojištění. Pohutky a způsob spáchání přestupku pak plyne z věcného vymezení samotného skutku, tj. z výkonu pracovní činnosti mimo pracovněprávní vztah, přičemž žalobkyně chtěla získat finanční prostředky, aniž by respektovala právní předpisy. Následkem jednání žalobkyně pak bylo porušení veřejného zájmu na ochraně trhu práce v ČR a ve vztahu k osobě žalobkyně oblastní inspektorát přihlédl k tomu, že je mu z úřední činnosti známo, že jde o osobu, která si v důchodovém věku chtěla obstarat finanční prostředky. Oblastní inspektorát se tedy závažnosti přestupku do určité míry věnoval, avšak výhradně v rámci úvah o uložení sankce, nikoliv z hlediska toho, zda zde nejsou dány zvláštní okolnosti, které by vylučovaly naplnění materiálního znaku přestupku.

K námitce stěžovatele, podle které krajský soud nevymezil, jaké hodnocení důkazů by považoval za dostatečné, je nutné uvést, že podle § 50 odst. 4 správního řádu je hodnocení podkladů rozhodnutí úkolem správního orgánu. Krajský soud proto nemůže v tomto směru plnit povinnosti stěžovatele a nahrazovat jeho činnost, jeho úlohou je vymezit nedostatky napadeného rozhodnutí. V napadeném rozsudku krajský soud odpovídajícím způsobem a srozumitelně popsal, že se stěžovatel nevyrovnal se zjištěnými rozpory a že hodnocení některých důkazů a skutečností zcela chybí. Krajský soud tak poukázal zejména na nedostatečné zdůvodnění závěrů o dodatečném zpracování mzdového listu, výplatního lístku a docházkového listu s ohledem

pokračování

na původní údaje uvedené žalobkyní a N. T. T. T. a skutečnost, že správní orgány se přiklonily bez řádného zhodnocení věci jen k jedné z možných variant. Skutečnost, že krajský soud sám neprovedl hodnocení jednotlivých důkazů nad rámec soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele, nelze tedy považovat za vadu napadeného rozsudku. Stěžovateli byl krajským soudem poskytnut dostatečný návod, jakými otázkami se musí v průběhu dalšího řízení pečlivěji zabývat.

Důvodná není ani kasační námitka, ve které stěžovatel namítá, že krajský soud při odročení jednání za účelem vyhlášení rozsudku nesprávně upozornil na rozhodnou právní otázku v posuzované věci, což vedlo k údajné překvapivosti výsledné argumentace pro stěžovatele. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tento procesní postup neměl za výsledek porušení procesních ani jiných práv stěžovatele, ani nemohl způsobit nezákonnost napadeného rozsudku. Naopak postup krajského soudu svědčí o tom, že danou věc řádně posoudil a zabýval se jí i v mezidobí před vyhlášením napadeného rozsudku. Jak je patrné z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud posoudil protokol o výsledku kontroly jako způsobilý podklad pro vydání správního rozhodnutí, neboť se zabýval otázkou, zda bylo možno pouze na základě protokolu a jeho přílohy v podobě záznamů učinit jednoznačný závěr o tom, že žalobkyně vykonávala nelegální práci ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že žalobkyni nemělo být přiznáno právo na náhradu nákladů řízení o žalobě, protože byla současně vedena i řízení o žalobách N. T. T. T. a kontrolované osoby proti rozhodnutím o přestupku. Byť všechny tři případy vycházejí ze shodného skutkového stavu, zdejší soud tuto skutečnost neposoudil jako důvod zvláštního zřetele hodný pro nepřiznání žalobkyni práva na náhradu nákladů řízení. Obsah jednotlivých řízení totiž totožný není, neboť se týká naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu (jednáním kontrolované osoby) či přestupku (jednáním žalobkyně a N. T. T. T.) u každé osoby zvlášť, přičemž jednání každé osoby se liší. Správně tak o nich byla vedena tři samostatná řízení před správními orgány i před správními soudy. Procesní aktivita zástupce žalobkyně se odvíjí zejména od posouzení jednotlivých případů správními orgány či soudy a logicky se může v jednotlivých případech i z velké části argumentačně a důkazně překrývat, stejně jako na sebe mohou navazovat nařízená jednání před soudem. Proto krajský soud žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě správně přiznal.

V. Závěr a náklady řízení

Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce podala vyjádření ke kasační stížnosti, které představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3100 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Protože zmocněný

advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni tedy náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 4114 Kč.

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

V Brně 10. října 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu