



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Petra Hlušíka a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zastoupený Mgr. Alenou Chaloupkovou, advokátkou se sídlem K Merfánům 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 22. 12. 2014, č. j. 57 A 97/2013 - 61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. prosince 2014, č. j. 57 A 97/2013 – 61, **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] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 6. 2013 změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Oblastního inspektorátu pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni (dále též „oblastní inspektorát práce“) ze dne 8. 4. 2013, a to tak, že původně uloženou pokutu za správní delikt na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr snížil z částky 70.000 Kč na částku 55.000 Kč.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu a domáhal se zrušení rozhodnutí, přičemž namítal nezákonnost vydaných správních rozhodnutí, neboť byl nesprávně zjištěn skutkový stav věci a následně nesprávně aplikovány právní normy. Podle závěrů žalovaného a prvostupňového správního orgánu došlo mezi žalobcem a jeho zaměstnancem J. O. ke vzniku pracovněprávního vztahu (dohody o provedení práce) v konkludentní podobě bez dodržení písemné formy. Žalobce předložil správnímu orgánu dohodu v písemné formě ze dne 28. 2. 2012; je pravdou, že tuto nepředložil při samotné kontrole, to však samo o sobě nemůže vést k závěru o tom, že nebyla v písemné podobě uzavřena. Žalovaný coby odvolací orgán považoval obranu žalobce za účelovou; dle žalobce však nebyl důvod, aby správní orgány vycházely pouze ze záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole.

[3] Krajský soud v Plzni napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu bylo povinností správních orgánů k důkazům předloženým žalobcem ve správním řízení přihlédnout a tyto v řízení zohlednit, neboť žalobce v řízení předložil předmětnou dohodu o provedení práce v písemné formě, o jejíž pravosti nebylo důvodu pochybovat, a jednak v řízení věrohodným způsobem vysvětlil odchylky od své výpovědi při kontrole dne 20. 4. 2012. Správním orgánům se nepodařilo relevantními argumenty zpochybnit a vyvrátit existenci písemné dohody již před dnem konání kontroly. Záznamy sepsané v rámci kontroly před zahájením řízení mají ve smyslu § 137 s. ř. povahu toliko podaného vysvětlení, z něhož správní orgány nejsou bez dalšího oprávněny v dalším řízení vycházet, neboť podle § 137 odst. 4 s. ř. záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. Žalovaný zcela pominul obsah účastnické výpovědi žalobce i výslech svědka J. O. a soustředil se výlučně na obsah předchozích záznamů učiněných při kontrole dne 20. 4. 2012 před zahájením správního řízení. Žalobci nelze klást k tíži, že klíčové důkazy předložil až v zahájeném správním řízení. Závěry správního orgánu, že dohoda o provedení práce nebyla uzavřena v písemné formě, neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu a nemůže tak ani obstat závěr žalovaného, že se žalobce dopustil vytýkaného jednání dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále též „zákon o inspekci práce“).

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti, spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Stěžovatel shledává v odůvodnění rozsudku vnitřní rozpornost, neboť na straně jedné dospěl krajský soud k závěru, že v předcházejícím řízení nebyl náležitě zjištěn skutkový základ věci pro posouzení odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt, na straně druhé krajský soud považuje na základě hodnocení podkladů, z nichž vycházely správní orgány, pravost písemně uzavřené dohody o provedení práce za nepochybnou. Stěžovatel má za to, že je-li okolnost považována obecně za „nepochybnou“, z logiky věci ji nelze ničím vyvrátit. Na druhou stranu, jestliže věc nebyla náležitě zjištěna, nelze dojít k závěru, že daná věc je nepochybná. K otázce nezákonnosti napadeného rozsudku stěžovatel nezpochybňuje, že protokol o výsledku kontroly není ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu důkazem „neotřesitelným“, a to i za situace, že není ze strany kontrolované osoby rozporován. Nicméně, jak stěžovatel, tak prvostupňový orgán shledali, že je vyloučeno, aby svědek neporozuměl 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 smlouvu podepsal?*“, přičemž svědek odpověděl: „*Jsem zde na zkoušku, smlouvu jsem žádnou nepodepsal*“. Správní orgány vzaly při pokusu objasnit rozpor mezi protokolem o výsledku kontroly a tvrzeními žalobce za věrohodný protokol o výsledku kontroly, neboť formulace otázek vylučuje, že by dotazované osoby nevěděly, na co jsou tázány. Protokol lze považovat za klíčový důkazní prostředek. Záznamy sepsané při kontrole byly podepsány osobami poskytující informace. Stěžovatel nepovažuje za příhodný odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, neboť v předmětné věci správní orgány neprovedly důkaz svědeckou výpovědí kontrolované osoby. Krajský soud se dále 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.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že odůvodnění krajského soudu se mu jeví jako zcela správné, logické a pochopitelné; není pravdou, že by bylo vnitřně rozporné. Závěr

stěžovatele, že vyjádření žalobce a svědka je účelové, musí být prokázán, nepostačuje zde logická úvaha, když i doznání samo by nepostačovalo k uznání viny. Ke sporné otázce byly pořízeny jen protokol o kontrole, výslech žalobce a svědka Odcházela a listinný důkaz – dohoda o provedení práce. Protokol o kontrole má omezenou důkazní hodnotu a nelze jej sám o sobě použít jako důkaz, a to ani v situaci, kdy bude kontrolovaná osoba pasivní. Pokud další tři důkazy umožňují závěr, že mezi žalobcem a svědkem vznikl vztah na základě dohody o provedení práce, nelze tyto důkazy bez dalšího zpochybňovat. Žalobce i svědek ve vyjádření správnímu orgánu dne 20. 4. 2012 uvedli, že nepodepisovali žádnou smlouvu; běžná veřejnost vnímá pod pojmem smlouva pracovní smlouvu a nikoliv dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná; za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž důvody uplatněné stěžovatelem soud podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť se jedná o natolik závažnou vadu, že je třeba se jí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal. Aby bylo možno posoudit rozhodnutí soudu jako přezkoumatelné, je třeba, aby se především jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatečných důvodů, o které se opírá jeho výrok. O nepřezkoumatelné rozhodnutí se jedná především tehdy, jestliže soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58 a další). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze pak považovat zejména ta rozhodnutí, která a) postrádají základní zákonné náležitosti, b) z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, c) která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), d) jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, e) která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS).

[9] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, přičemž shledává v odůvodnění rozsudku vnitřní rozpornost, neboť na straně jedné dospěl krajský soud k závěru, že v předcházejícím řízení nebyl náležitě zjištěn skutkový základ věci pro posouzení odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt a na straně druhé krajský soud považuje na základě hodnocení podkladů, z nichž vycházely správní orgány, pravost písemně uzavřené dohody o provedení práce za nepochybnou. Tato námitka je důvodná.

[10] Napadený rozsudek neobstojí v testu přezkoumatelnosti, neboť existuje nesoulad mezi výrokiem rozsudku a jeho jednotlivými důvody. Krajský soud totiž ve svém hodnocení výslovně uvádí, že má za to, že pravost písemně uzavřené dohody o provedení práce je nepochybná a že jak žalobce, tak svědek se věrohodným způsobem vyjádřili k odchylkám ve svých výpovědích v době kontroly, avšak na straně druhé dospěl k závěru, že v předcházejícím řízení nebyl

správními orgány náležitě zjištěn skutkový základ pro posouzení odpovědnosti žalobce za správní delikt. Navíc, krajský soud žádným způsobem nevysvětlil, jaké úvahy ho vedly k závěru, že „pravost písemně uzavřené dohody o provedení práce je nepochybná“, tedy na základě jakých skutečností k tomuto zcela zásadnímu závěru dospěl. Jelikož v případě zrušení rozhodnutí správního orgánu je tento orgán vázán názorem krajského soudu, je nutné, aby právní názor byl jednoznačný a zejména, aby byl opřen o jednoznačné důvody. Krajský soud však nejenže nevysvětlil důvody svých závěrů o věrohodnosti ve správním řízení provedených důkazů, ale za situace, kdy v podstatě tímto dospěl k závěru, že skutkový stav je ke dni rozhodnutí správního orgánu jednoznačný (tj. byla prokázána písemně uzavřená dohoda o provedení práce), zároveň rozhodnutí stěžovatele zrušil s tím, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn. Z napadeného rozsudku tak bez dalšího nelze jednoznačně dovodit pokyny pro stěžovatele v dalším řízení. Nelze navíc pominout, že závěry o věrohodnosti provedených důkazů jsou závěry skutkové, nikoli právní.

[11] K otázce povahy protokolu o kontrole a záznamů sepsaných pracovníky žalovaného ještě před zahájením řízení při provedené kontrole je třeba uvést následující. I přes nezpochybnitelné závěry přijaté judikaturou Nejvyššího správního soudu o tom, že úřední záznamy o podaném vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 4 s. ř. nelze použít jako důkaz (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, publ. pod č. 2208/2011 Sb. NSS), je namísto na uvedené listiny pořízené v rámci provedené kontroly u žalobce pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, resp., u nichž jsou zjišťovány skutečnosti rozhodné pro další postup správního orgánu, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. Nejedná se tedy bez dalšího o skutečnosti pouze zapsané správním orgánem bez možnosti těch, jichž se skutečnosti v listinách obsažené týkají, obsah listin ovlivnit (srov. např. závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 3 As 155/2014 - 54). Těmito hledisky se krajský soud nezabýval a ke svým závěrům dospěl v podstatě pouze ze skutečností zjišťovaných po zahájení správního řízení.

[12] V předmětné věci je také namísto zabývat se rozporem mezi skutečnostmi zjištěnými při kontrole žalobce a následnými skutečnostmi zjištěnými v rámci již zahájeného řízení, zejm. ze svědecké výpovědi svědka Odcházela a z výpovědi samotného žalobce. Pokud totiž krajský soud dospěl k závěru o věrohodnosti výpovědi 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, neboť krajský soud se nevypořádal se vším, co vyšlo v řízení najevo a ze shora uvedených důvodů nedůvodně pominul skutečnosti, vyplývající z obsahu spisu.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] 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 dalším kasačními námitkami. V dalším řízení bude na krajském soudu, aby odstranil rozpor ve svých závěrech a řádně, přezkoumatelným způsobem zhodnotil skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí správního orgánu. Své závěry skutkové krajský soud podepře logickými argumenty a vyvodí z nich také příléhavé závěry právní. Pokud v dalším řízení krajský soud opět dospěje k závěru, že rozhodnutí žalovaného neobstojí, bude nutné, aby pro případné další řízení před žalovaným stanovil zcela jednoznačné a určité pokyny, nevzbuzující pochyby o jejich obsahu.

[14] 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 20. srpna 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu