



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. F.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76, **se zamítá.**
- II.** Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76, **se zrušuje** a v tomto rozsahu **se věc vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Státní úřad inspekce práce domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) výrokiem I. napadeného rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2012, č. j. 3486/1.30/12/14.3, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem II. pak uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 26.946 Kč. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj ze dne 20. 7. 2012, č. j. 7429/9.30/12/14.3-RZ, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za tento delikt mu byla uložena pokuta 250.000 Kč a dále mu byla uložena povinnost k náhradě nákladů správního řízení. Uvedeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že umožnil J. B. dne 10. 4. 2012 vykonávat závislou práci spočívající v montáži a demontáži pneumatik a kol automobilů v pneuservisu na adrese: Tyršovo nábřeží 763, Zlín, bez řádně uzavřeného pracovněprávního vztahu.

Krajský soud při rozhodování vyšel z toho, že nebyl dostatečným způsobem zjištěn skutečný stav věci. Lze důvodně pochybovat, že vymezení skutku a právní kvalifikace neodpovídá tomu, co bylo zjištěno. Žalobce i J. B. potvrdili, že pracovněprávní vztah byl uzavřen, ale bez písemné formy. Dohoda o vykonání práce byla v rámci správního řízení předložena a v takovém případě by se mohlo jednat o porušení ust. § 136 zákona o zaměstnanosti. Takové porušení ale ještě samo o sobě není dostatečné pro kvalifikovaný závěr o umožnění výkonu nelegální práce. Ze skutkového stavu nelze jednoznačně tvrdit, že se jednalo o pracovní poměr bez písemné formy. Je třeba ujasnit si, zda byly jednoznačně naplněny znaky deliktu, tj. že žalobce umožnil výkon nelegální práce. Po doplnění řízení je možné, že byla naplněna podstata jiného deliktu. Pracovník žalobce popsal činnost, kterou vykonává pro žalobce v souladu se zákoníkem práce, neboť uvedl všechny náležitosti, které by měla dohoda o vykonání práce nebo dohoda o pracovní činnosti obsahovat. Z toho důvodu lze říci, že byla tato dohoda jasně uzavřena se všemi atributy pro uzavření platného pracovního poměru, pouze zde chyběla písemná forma. Ve smyslu ust. § 20 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „zákoník práce“), lze zhojit tento nedostatek a žalobce doložil dodatečně písemné vyhotovení dohody. Protiprávní jednání – delikt umožnění nelegální práce – může nastat v případě, že je prokázáno, že nedošlo k uzavření pracovního poměru ve smyslu nelegální práce. Je zapotřebí řízení doplnit, a pokud to správní orgán z důvodu prokázání neuzavření pracovního poměru považuje za důležité, nechť vyslechne J. B., popř. provede další doplnění, které potvrdí či vyvrátí spáchání deliktu. Krajský soud proto žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. K náhradě nákladů řízení krajský soud uvedl, že sestává z náhrady za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč, ze třech úkonů právní služby po 2.100 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., účinné do 31. 12. 2012, a dále jednoho úkonu za 3.100 Kč podle právní úpravy platné od 1. 1. 2013. Dále přiznal náhradu za 4 režijní paušály po 300 Kč a cestovné za cestu Brno – Zlín a zpět ve výši 1.385 Kč, a náhradu za promeškaný čas během této cesty 6x 100 Kč (celkem 600 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, byla přiznána náhrada za tuto daň ve výši 4.155 Kč. Celkem tedy krajský soud přiznal náhradu ve výši 26.940 Kč.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že krajský soud svévolně dovodil existenci vůle stran uzavřít ústně pracovněprávní vztah, ačkoliv ze všech skutečností zjištěných v předmětném řízení jednoznačně vyplývá, že ani jedna ze stran si při kontrole ani v následném správním řízení vůbec nebyla vědoma skutečnosti, že by mezi nimi k uzavření pracovněprávního vztahu došlo. Platným právním úkonem nemůže být takový úkon, o němž jedna, popřípadě i více stran, ani neví, že by jej učinily. Žalobce přiznal, že předložená dohoda o provedení práce byla uzavřena teprve po provedené kontrole, a že byla antedatována. O tom, že by existovala ústní dohoda o provedení práce, se žalobce nezmínil v kontrolním ani následném správním řízení. Kontrolní činnost má pro svou neočekávanost velmi často podobu neopakovatelného úkonu. V případě, že je potom kontrolovaná osoba řádně seznámena s protokolem o výsledku kontroly a tento protokol je řádným způsobem vypořádán, lze takovému výstupu přisuzovat značnou míru autenticity a vysokou výpovědní hodnotu. V následném správním řízení bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že v době kontroly mezi žalobcem a J. B. uzavřen pracovněprávní vztah nebyl. Ačkoliv byl žalobce řádně poučen o možnosti navrhnout důkazy a podávat návrhy, této možnosti nevyužil. Nevyužil ani možnosti vyjádřit se po skončení dokazování k podkladům rozhodnutí. Pomine-li stěžovatel tvrzení krajského soudu, že dohodou o provedení práce, případně dohodou o pracovní činnosti, byl založen pracovní poměr (pracovní poměr lze založit pouze pracovní smlouvou, není-li zákonem stanoveno jinak), nebyly v daném případě ujednány

pokračování

ani podstatné náležitosti dohody o provedení práce. Těmi jsou totiž doba, na kterou se daná dohoda uzavírá, vymezení práce a rozsah prací. Rozsah prací ujednaný nebyl. Obdobně je tomu pak u dohody o pracovní činnosti. Krajský soud tak bez opory ve spise a v rozporu s vůlí dotýčných osob nesprávně právně kvalifikoval posuzované jednání a svůj překvapivý závěr dostatečně neodůvodnil. Pro posouzení, zda byl spáchán správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, je vždy klíčová existence či neexistence uzavřeného pracovněprávního vztahu v okamžiku kontroly. Jakékoliv následné uzavírání pracovněprávního vztahu nemá vliv na to, zda se žalobce dopustil předmětného správního deliktu či nikoliv. V tomto je vždy nutné rozlišit aspekty soukromoprávní od aspektů veřejnoprávních. Jakkoliv totiž v oblasti soukromého práva je možné dodatečně odstraňovat vady úkonu a hojit tak jeho neplatnost, v oblasti veřejného práva je relevantní stav věci v době kontroly. Skutečným důvodem zrušení rozhodnutí byla snaha soudu uchránit za každou cenu žalobce před poměrně vysokou, nicméně zákonnou pokutou. Krajský soud pochybil, když namísto toho, aby případně předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu, přistoupil k obejití skutečnosti, že v daném případě bylo jednoznačně prokázáno spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Není však možné za účelem uložení nižší sankce svévolně překvalifikovat posuzované jednání. Výrok o náhradě nákladů řízení je nezákonný, neboť jsou v něm nesprávně vyčísleny náklady řízení. Dále je nepřezkoumatelný, neboť vyčíslení jednotlivých položek nekoresponduje s celkovým součtem. V rozsudku uváděné položky dávají v součtu částku 19.740 Kč, ačkoliv žalobci byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 26.940 Kč. Krajský soud navíc nesprávně stanovil výši náhrady daně z přidané hodnoty. Stěžovateli uložená výše náhrady nákladů řízení měla činit celkovou částku 18.858 Kč. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku není opodstatněná, zatímco výrok II. napadeného rozsudku je třeba zrušit a věc vrátit krajskému soudu v tomto rozsahu k dalšímu řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojil především proti výroku I. napadeného rozsudku, jímž bylo rozhodnuto ve věci samé. Podle stěžovatele mezi žalobcem a J. B. nebyl uzavřen pracovněprávní vztah a následné uzavření písemné dohody o pracovní činnosti tento nedostatek nemohl zhojit, neboť je zde nutno odlišit soukromoprávní a veřejnoprávní aspekty takového úkonu. Bylo tedy podle něj prokázáno spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Podle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.

V daném případě byla práce J. B. považována za nelegální práci ve smyslu ust. § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Podle něj se pro účely tohoto zákona rozumí nelegální práci výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

Ohledně pojmu „závislá práce“ zákon o zaměstnanosti odkazuje na ust. § 2 zákoníku práce. Podle jeho prvního odstavce je závislou prací práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Odstavec druhý pak

stanoví, že 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.

Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval otázkou, zda odstavec druhý zakotvuje „pouze“ povinnost vznikající zaměstnavateli v důsledku výkonu závislé práce, nebo je odměna dalším charakteristickým znakem závislé práce nad rámec ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce. V rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35 (všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), se přiklonil k druhé z uvedených možností.

V projednávané věci není sporu o tom, že J. B. vykonával u žalobce závislou práci. Vykonával práci s využitím pracovního náčiní žalobce, dle potřeb žalobce a na účet žalobce, který odpovídal za případné vady poskytnutých služeb. Byl tedy mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti, práce byla vykonávána podle pokynů žalobce a J. B. ji pro něj vykonával osobně a za odměnu. Účastníci řízení závěr o výkonu závislé práce ani nijak nezpochybňují.

Klíčové je tak posouzení, zda mezi žalobcem a J. B. existoval pracovněprávní vztah ve smyslu ust. § 5 písm. e), bod 1 zákona o zaměstnanosti, který ohledně tohoto pojmu odkazuje na ust. § 3 zákoníku práce.

Podle ust. § 3 zákoníku práce závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Citované ustanovení nedefinuje přímo pojem „pracovněprávní vztah“, nýbrž zakazuje, až na zákonné výjimky, vykonávat závislou práci v jiném než základním pracovněprávním vztahu. Upravuje užší kategorii pracovněprávních vztahů – základní pracovněprávní vztahy a provádí taxativní výčet třech typů základního pracovněprávního vztahu. Pracovněprávními vztahy jsou naproti tomu podle ust. § 1 písm. a) zákoníku práce veškeré vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

Ze smyslu ust. § 5 písm. e), bodu 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že nemíří na veškeré pracovněprávní vztahy, nýbrž na základní pracovněprávní vztahy vymezené v ust. § 3 zákoníku práce. Dopadá totiž výlučně na výkon závislé práce a zjevně neřeší vztahy související, jako například práva a povinnosti plynoucí z odpovědnosti zaměstnance za škodu. Tomu plně odpovídá odkaz na ust. § 3 zákoníku práce, který lze taktéž využít jako interpretační vodítko. Pojem „pracovněprávní vztah“ ve smyslu ust. § 5 písm. e), bodu 1 zákona o zaměstnanosti je proto nutno interpretovat jako „základní pracovněprávní vztah“ ve smyslu ust. § 3 zákoníku práce.

Pojem „pracovněprávní vztah“ použitý v ust. § 5 písm. e), bodu 1 zákona o zaměstnanosti přitom nelze považovat za pojem zcela autonomní i co do otázky, za jakých okolností je na pracovněprávní vztah nutno nahlížet jako na platný. Citované ustanovení nelze vyložit tak, že má pojmem „pracovněprávní vztah“ na mysli „pracovněprávní vztah založený písemnou smlouvou“. Kromě toho, že to z daného ustanovení nevyplývá, je neuzavření pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti v písemné formě speciálním deliktem dle ust. § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“).

pokračování

I s ohledem na odkaz na ustanovení zákoníku práce je proto zřejmé, že otázku existence základního pracovněprávního vztahu a platnosti právního jednání, který jej založil, je nutno hodnotit právě především podle rozhodných ustanovení zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti žádnou podobnou právní úpravu neobsahuje a ani z něj implicitně nevyplývá, že vůbec nezáleží na platnosti právních jednání. Ostatně jak jinak, než podle zákoníku práce (a případně subsidiárně občanského zákoníku) by bylo možné hodnotit, zda existuje mezi stranami jakýkoliv právní vztah. Jak hodnotit, zda byla či nebyla uzavřena smlouva? Jaké náležitosti by taková smlouva měla mít? Co by bylo možné považovat za projev vůle? A byl by vůbec nutný nějaký projev vůle? Toto jsou otázky, na které je nutno hledat odpověď v právu soukromém, nikoliv v zákoně o zaměstnanosti. Navíc je potřeba zopakovat, že zákon o zaměstnanosti výslovně na ustanovení zákoníku práce odkazuje.

Je proto nutno odmítnout námitku stěžovatele, že nemůže být aplikováno ustanovení soukromoprávního předpisu (zákoníku práce), je-li před ním vedeno řízení podle předpisu veřejnoprávního (zákona o zaměstnanosti). Už vůbec pak není dán žádný důvod, proč by selektivně zrovna ust. § 20 zákoníku práce nemělo být aplikováno pro účely posouzení, zda mezi žalobcem a J. B. existoval pracovněprávní vztah. Jiná situace by samozřejmě nastala, kdyby aplikaci tohoto ustanovení (přínejmenším implicitně) zákon o zaměstnanosti vylučoval. Tak tomu ovšem není.

Jestliže tedy stěžovatel hodnotil, zda J. B. pro žalobce vykonával závislou práci mimo pracovněprávní vztah, musel hodnotit, zda byl takový vztah platně založen a existuje. Ačkoliv hodnotil skutkový stav zjištěný v době kontroly, hodnocení prováděl až v okamžiku rozhodování. Až v tuto chvíli tedy mohl řešit, zda k neplatnosti právního úkonu může přihlídnout či nikoliv. Tuto otázku přitom musel posuzovat podle zákoníku práce, včetně jeho ust. § 20.

Podle ust. § 20 odst. 1 zákoníku práce, nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon nebo dohoda smluvních stran, je neplatný, ledaže smluvní strany tuto vadu dodatečně odstraní. Podle ust. § 20 odst. 2 zákoníku práce, nebyl-li právní úkon, jímž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah (§ 3), učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon, je možné se neplatnosti dovolat, jen nebylo-li již započato s plněním.

Ust. § 20 zákoníku práce tedy upravuje dvě situace, kdy se na právní jednání zakládající základní pracovněprávní vztah přes nedodržení písemné formy hledí jako na právní jednání platné. Základní pracovněprávní vztah z něho vzniklý je proto taktéž nutno považovat za existující. Strany tohoto vztahu mají stejná práva a povinnosti jako strany základního pracovněprávního vztahu založeného bezvadným právním jednáním.

Ačkoliv je v zákoníku práce neplatnost právního jednání zakládajícího základní pracovněprávní vztah pro nedostatek formy koncipována jako neplatnost absolutní, nepřihlíží se k ní bez dalšího, ale jen tehdy, jestliže se jí dovolá osoba k tomu oprávněná a jestliže dosud nebylo započato s plněním. Pokud by se jí oprávněná osoba nedovolala nebo by již bylo započato s plněním, hledělo by se na právní jednání jako na od počátku platné a způsobilé přivodit sledované právní následky (viz např. Bělina, M. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 168). Povinnost hledět na právní jednání jako na platné přitom stíhá nejen účastníky tohoto jednání, ale také soudy či správní orgány.

Stěžovatel zjevně vycházel z toho, že vzhledem k neexistenci jakéhokoliv písemného ujednání (s výjimkou dohody o provedení práce, která byla dle obsahu správního spisu antedatována a uzavřena až po kontrole stěžovatele), mezi žalobcem a J. B. neexistoval pracovněprávní vztah. Ve svém rozhodnutí se však vůbec nezabýval otázkou, zda k takovéto

vadě právního jednání může přihlídnout a jaké důsledky tato vada na existenci pracovněprávního vztahu má. Tuto otázku by musel posoudit právě ve světle ust. § 20 zákoníku práce. Pokud by tak učinil, zjistil by, že k nedostatku formy přihlížet nemůže (viz dále). Musel by tak hodnotit, zda právní jednání zakládající závislou práci mezi žalobcem a J. B. mělo náležitosti pracovní smlouvy, dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Ani takovou úvahu jeho rozhodnutí neobsahuje. Až nyní v rámci řízení o kasační stížnosti argumentuje stěžovatel tím, že nebyly splněny náležitosti dohody o provedení práce. Těmito úvahami nicméně nemůže dodatečně zhojit nedostatky skutkových zjištění učiněných v rámci správního řízení, ani nedostatky odůvodnění svého či prvostupňového rozhodnutí. Kromě toho ani tyto dodatečné úvahy nelze považovat za dostatečné.

V prvé řadě není zřejmé, z čeho stěžovatel vychází, tvrdí-li, že mezi žalobcem a J. B. nebyl sjednán rozsah prací. Na to, zda měl J. B. vykonávat práce pouze v určitém rozsahu, se žádné ze stran nedotázal. Není tak zřejmé, která jiná skutková zjištění považoval za dostačující pro učinění závěru o neexistenci ujednání o rozsahu prací, a jak konkrétně tato skutková zjištění hodnotil. Závěr o tom, zda bylo učiněno právní jednání (uzavřena smlouva) je výsledkem hodnocení skutkových zjištění. Dokazování se má zaměřit na to, zda nastaly skutečnosti, s nimiž právo spojuje vznik, změnu či zánik práv nebo povinností. Až v případě kladného zjištění může správní orgán uzavřít, že došlo či nedošlo k určitému právnímu jednání. Pokud tedy stěžovatel chtěl vyloučit možnost, že mezi žalobcem a J. B. došlo k uzavření dohody o provedení práce z důvodu nesjednání rozsahu práce, měl učinit skutková zjištění, zda mezi nimi existovala shodná vůle o rozsahu prováděné práce, nikoliv zda mají za to, že uzavřeli dohodu o provedení práce. Navíc, i kdyby stěžovatel učinil a zdůvodnil závěr o tom, že mezi žalobcem a J. B. nebyla ústně ani konkludentně sjednána dohoda o provedení práce (a to nikoliv pro nedostatek formy, nýbrž pro nedostatek podstatných náležitostí), musel by následně hodnotit, zda mezi nimi ve skutečnosti nebyla uzavřena pracovní smlouva. Podle obsahu správního spisu je přitom zřejmé, že minimálně právě náležitosti pracovní smlouvy (druh práce, místo výkonu práce, den nástupu do práce) byly mezi žalobcem J. B. sjednány.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2003, sp. zn. 21 Cdo 2287/2002, dostupný na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), „[k] tomu, aby bylo možné v konkrétním případě posoudit, zda (kdy) došlo k uzavření pracovní smlouvy, nejsou rozhodující subjektivní představy účastníků o tom, kdy podle jejich názoru pracovní poměr vznikl významné je - bez ohledu na to, jak účastníci následně hodnotí své právní postavení - objektivní zjištění, zda a kdy nastaly takové skutečnosti, s nimiž právní norma vznik tohoto dvoustranného právního úkonu spojuje. Protože v pracovní smlouvě je zaměstnavatel povinen se zaměstnancem dohodnout druh práce, na který je zaměstnanec přijímán, místo výkonu práce (obec a organizační jednotku nebo jinak určené místo) a den nástupu do práce (§ 29 odst. 1 zák. práce), je pracovní smlouva uzavřena, jakmile se účastníci shodli na obsahu těchto podstatných (esenciálních) náležitostí. K tomu může dojít - jak uvedeno výše - jak písemně, tak ústně nebo jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost o tom, co chtěli účastníci projevit (§ 240 odst. 2 zák. práce).“ Pro posouzení právních jednání žalobce a J. B. tedy nebylo důležité, že v rámci správního řízení oba tvrdili, že nemají uzavřenu pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce ani dohodu o pracovní činnosti. Podstatné bylo to, že uvedli, že J. B. vykonával konkrétní druh práce na základě ústní dohody, v konkrétní provozovně žalobce, v určitém období a do práce nastoupil v určitý den. Tyto konkrétní skutečnosti měl stěžovatel, bez ohledu na tvrzení o neexistenci smluvního vztahu, hodnotit z hlediska zákonných náležitostí pracovní smlouvy, dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Pouze tak by mohl učinit závěr o existenci či neexistenci pracovněprávního vztahu mezi žalobcem a J. B. Jelikož tak neučinil, je správný závěr krajského soudu, že správní spis (a především správní rozhodnutí obou stupňů) neposkytují dostatečný podklad pro závěr o spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

pokračování

Teprve poté, co by stěžovatel řádně vyhodnotil, zda byla mezi žalobcem a J. B. ústně či konkludentně uzavřena pracovní smlouva, dohoda o provedení práce či dohoda o pracovní činnosti, měl hodnotit, zda se jedná o ujednání neplatné pro nedostatek písemné formy. A v takovém případě měl přihlídnout k obsahu ust. § 20 odst. 1 a 2 zákoníku práce a měl učinit úvahu o tom, jak se pravidla v tomto ustanovení obsažená promítají do jeho závěru o neexistenci pracovněprávního vztahu pro absenci písemného ujednání.

Jestliže tedy žalobce ve správním řízení dodatečně předložil dohodu o provedení práce, měl stěžovatel ve svém rozhodnutí hodnotit, zda se jedná o dodatečné odstranění nedostatku formy dle ust. § 20 odst. 1 zákoníku práce – tj. písemná dohoda je stejného obsahu jako dřívější ústní či konkludentní ujednání. Antedatce dohody odpovídá tomu, že strany neuzavírají novou dohodu, nýbrž odstraňují nedostatek formy dříve uzavřené dohody. Ze samotné antedatce proto nelze vyvozovat, že před okamžikem skutečného podpisu písemné dohody zde žádný základní pracovněprávní vztah neexistoval. Stěžovatel však jednání žalobce a J. B. z pohledu ust. § 20 odst. 1 zákoníku práce vůbec nehodnotil.

At' už by stěžovatel ústní či konkludentní ujednání žalobce a J. B. vyhodnotil jako pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo dohodu o provedení práce, musel by také přihlídnout k ust. § 20 odst. 2 zákoníku práce. Jelikož s plněním již bylo dle obsahu správního spisu zjevně započato, když J. B. nastoupil do práce dne 2. 4. 2012, nemohl by stěžovatel také proto na ujednání stran pohlížet jako na neplatné pro nedostatek písemné formy. Pokud by tedy ústní či konkludentní ujednání žalobce a J. B. obsahovalo náležitosti pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, musel by na jejich vztah stěžovatel pohlížet jako na „základní pracovněprávní vztah“ dle ust. § 3 zákoníku práce, a tudíž také jako na „pracovněprávní vztah“ dle ust. § 5 písm. e), bodu 1 zákona o zaměstnanosti.

Jelikož stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec nehodnotil obsah právního jednání žalobce a J. B. z hlediska ust. § 34 odst. 1, § 75 a § 76 odst. 4 zákoníku práce a formu tohoto právního jednání z hlediska ust. § 20 odst. 1 a 2 zákoníku práce a pro své závěry o neexistenci pracovněprávního vztahu neučinil ani dostatečná skutková zjištění, uzavřel krajský soud zcela správně, že na základě obsahu správního spisu nelze učinit závěr o spáchání správního deliktu dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Výkon neohlášené závislé práce je bezesporu negativním jevem, nicméně správní orgán musí odlišovat dvě rozdílné situace, které představují spáchání dvou rozdílných správních deliktů. Jestliže osoba umožní výkon nelegální práce – tj. výkon závislé práce, aniž by byla vůbec uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, jedná se o přestupek dle ust. § 139 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti nebo o správní delikt dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jestliže ale takovou smlouvu či dohodu uzavře, avšak nikoliv písemně, jedná se o přestupek dle ust. § 12 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce nebo o správní delikt dle ust. § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku je nedůvodná, a proto ji výrokem I. tohoto rozsudku zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve vztahu k výroku II. napadeného rozsudku stěžovatel namítl, že tento výrok krajský soud neodůvodnil přezkoumatelně, neboť vyčíslení jednotlivých složek nekoresponduje s celkovým součtem. Kromě toho podle něj krajský soud nesprávně stanovil výši daně z přidané hodnoty.

Tyto námitky jsou důvodné.

Krajský soud výrokem II. napadeného rozsudku uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 26.946 Kč. V odůvodnění rozsudku uvedl následující: „Náhrada nákladů řízení sestává z náhrady za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč, ze třech úkonů právní služby po 2.100 Kč dle vyhl. č. 177/1996 Sb., účinné do 31. 12. 2012 a dále jednoho úkonu za 3.100 Kč podle právní úpravy platné od 1. 1. 2013. Dále se náhrada přiznává za 4 režijní paušály po 300 Kč a cestovné za cestu Brno - Zlín a zpět ve výši 1.385 Kč, z náhrady za promeškaný čas za cestu Brno – Zlín a zpět 6x 100 Kč – 600 Kč a vzhledem k tomu, že je právní zástupce žalobce plátcem DPH, byla přiznána náhrada DPH ve výši 4.155 Kč, celkem tedy je přiznána náhrada ve výši 26.940 Kč.“

Z uvedeného je patrné, že součet částek 3.000 Kč, 3x 2.100 Kč, 3.100 Kč, 4x 300 Kč, 1.385 Kč, 6x 100 Kč a 4.155 Kč činí 19.740 Kč, a nikoliv 26.940 Kč. Výše přiznané náhrady nákladů řízení tedy vůbec neodpovídá odůvodnění. Kromě toho výše daně z přidané hodnoty by z uvedených částek (bez částky 4.155 Kč, která představuje právě krajským soudem vypočtenou daň z přidané hodnoty) činila 3.273 Kč, a nikoliv 4.155 Kč. Navíc z odůvodnění není patrné, podle jakých ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb. krajský soud postupoval a za jaké úkony právní služby podle něj náležela zástupci žalobce odměna. Napadený rozsudek je tedy ve výroku o náhradě nákladů řízení nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76, je opodstatněná, a proto výrok II. tohoto rozsudku podle ustanovení § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil v tomto rozsahu krajskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení krajský soud rozhodne opět o náhradě nákladů řízení o žalobě a své rozhodnutí přezkoumatelně odůvodní.

Podle § 110 odst. 4 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.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

V Brně dne 30. dubna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu



## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. F.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 – 76,

### t a k t o :

**I.** Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014 - 34, **se doplňuje** tímto výrokem:

„Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.“

**II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014 - 34 (*pozn.: jde o č.j. zkráceného znění rozsudku*), rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že: I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 - 76, se zamítá. II. Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2014, č. j. 31 A 5/2013 - 76, se zrušuje a v tomto rozsahu se věc vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud uvedeným rozsudkem shledal důvodnou kasační stížnost žalovaného proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, a naopak kasační stížnost proti výroku ve věci samé shledal nedůvodnou. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64 (č. 2116/2010 Sb. NSS), v popsané situaci rozhoduje o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. Jeho rozsudkem totiž je řízení ve věci samé ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz ustanovení § 110 odst. 2 věta první s. ř. s. *a contrario*). Krajský soud v dalším řízení rozhoduje pouze o nákladech předchozího řízení.

Podle ust. § 61 odst. 1 s. ř. s. o povinnosti nahradit náklady řízení rozhodne soud zpravidla v rozsudku nebo usnesení, jímž se řízení končí.

Ve světle výše uvedeného tedy mělo být rozsudkem ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014 - 34, rozhodnuto o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Jelikož

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nerozhodl o nákladech řízení, přistoupil v souladu s ust. § 64 s. ř. s. ve spojení s ust. § 166 o. s. ř. k vydání doplňujícího usnesení.

Podle ust. § 64 s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu.

Podle ust. § 166 odst. 1 o. s. ř., nerozhodl-li soud v rozsudku o některé části předmětu řízení, o nákladech řízení nebo o předběžné vykonatelnosti, může účastník do patnácti dnů od doručení rozsudku navrhnout jeho doplnění. Soud může rozsudek, který nenabyl právní moci, doplnit i bez návrhu.

Podle ust. § 166 odst. 2 o. s. ř., doplnění o část předmětu řízení učiní soud rozsudkem, pro nějž platí obdobně ustanovení o rozsudku; jinak o doplnění rozhodne usnesením. Nevyhoví-li soud návrhu účastníka na doplnění rozsudku, usnesením návrh zamítne.

Nejvyšší správní soud vydal doplňující usnesení z úřední povinnosti, neboť v době jeho vydání nebyl rozsudek Nejvyššího správního soudu doručen účastníkům řízení a nenabyl tedy dosud právní moci (ust. § 54 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Výrok o náhradě nákladů řízení, kterým se rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014 - 34, doplňuje, vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj, nestanoví-li 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

Předmětem řízení o kasační stížnosti bylo jednak posouzení věci samé, jednak posouzení zákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení před krajským soudem. Rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 7 Ads 52/2014 - 34, tak pro oba účastníky řízení představuje částečný úspěch. Žalobce uspěl v části týkající se věci samé, žalovaný v části týkající se náhrady nákladů řízení před krajským soudem. Při poměrování úspěchů obou účastníků dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný ve větší části. Tento závěr vychází primárně ze skutečnosti, že předmětem řízení o kasační stížnosti byl v první řadě výrok napadeného rozsudku krajského soudu ve věci samé. Ten tvořil podstatu sporu. Možnost přezkumu výroku o náhradě nákladů řízení byla přímo odvozena od napadení meritorního výroku, a v dané věci navíc tento přezkum plnil zjevně okrajovou roli. Ačkoliv se nemůže jednat o jediné hledisko pro poměrování úspěchu v řízení o kasační stížnosti, přihlédl Nejvyšší správní soud také k finančnímu vyjádření pomyslné hodnoty sporu. Zatímco ve věci samé šlo mimo jiné o sankci ve výši 250.000 Kč, náklady řízení o žalobě krajský soud vyčíslil částkou 26.946 Kč.

Lze proto uzavřít, že žalobce by měl s ohledem na částečný úspěch v řízení o kasační stížnosti (převyšující úspěch žalovaného) právo na náhradu poměrné části nákladů řízení vůči žalovanému. Přesné určení poměrného úspěchu žalobce je zde však zcela nadbytečné, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly (ke kasační stížnosti se nevyjádřil). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Doplňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je ve výroku I. tohoto usnesení označen číslem listu (které tvoří součást čísla jednacího) zkráceného znění rozsudku toliko pro účely přesné identifikace rozsudku. Jelikož v době vydání doplňujícího usnesení nebyl rozsudek písemně vyhotoven, nebylo jej možné označit číslem listu písemného vyhotovení. Tímto usnesením je doplňován rozsudek Nejvyššího správního soudu jako takový, tedy jak jeho zkrácené znění, tak jeho písemné vyhotovení.

pokračování

Jelikož se doplňovaný výrok o náhradě nákladů řízení vztahuje ke stavu řízení v době vydání doplňovaného rozsudku, vážil Nejvyšší správní soud také to, zda by mělo být nyní opět rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, tentokrát nákladů řízení, které účastníkům mohly vzniknout v souvislosti s vydáním doplňujícího usnesení. Odborná literatura zde zastává názor, že při vydání doplňujícího rozsudku i doplňujícího usnesení musí být vždy rozhodnuto o náhradě nákladů řízení, a to i v případě, že účastníkům žádné náklady v této souvislosti nevznikly (srov. např. Drápal, L.; Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář*. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 1126-1127; nebo Holub, M.; Škárová, M. a kol. *Vzory rozhodnutí a úkonů soudů všech tří stupňů v občanském soudním řízení*. Praha : Linde, 2002, s. 237-238). Existence nákladů řízení v souvislosti s vydáním doplňujícího rozsudku či usnesení totiž není pojmově vyloučena. Zejména v situaci, kdy byl doplňující rozsudek (resp. usnesení) vydán na návrh, vzniknou často navrhovateli náklady řízení (např. je-li zastoupen, sepsání návrhu je úkonem právní služby, neboť se jedná o podání ve věci samé), o nichž musí být rozhodnuto. Otázka, zda účastníkům vůbec nějaké náklady řízení vznikly, se přitom promítá výlučně až do úvah o způsobu rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Závěr o neexistenci nákladů řízení nemůže vést k tomu, že o náhradě nákladů řízení nebude vůbec rozhodováno. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s právním názorem, že i v nyní posuzované věci je potřeba rozhodnout o náhradě nákladů řízení, které mohly v souvislosti s vydáním doplňujícího usnesení vzniknout.

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení souvisejících s vydáním doplňujícího usnesení vyšel Nejvyšší správní soud opět z úvah o úspěchu účastníků řízení, a to v řízení o kasační stížnosti jako celku. I v tomto případě by tedy měl žalobce na základě ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu poměrné části nákladů řízení. Jelikož ani v souvislosti s vydáním doplňujícího usnesení žalobci žádné náklady řízení nevznikly, rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. května 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu