



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **OLMAN spol. s r.o.**, IČO: 25578375, sídlem Jakuba Obrovského 228/1a, Brno, zastoupená Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou, sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, sídlem Kolářská 451/13, Opava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. srpna 2021 č. j. 6731/1.30/20-8, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. září 2023, č. j. 31 Ad 13/2021-81

t a k t o :

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. září 2023, č. j. 31 Ad 13/2021-81 a rozhodnutí žalovaného ze dne 16. srpna 2021 č. j. 6731/1.30/20-8 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **31 446 Kč** k rukám její zástupkyně Mgr. Pavlíně Zámečnickové, advokátky, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím uvedeným v návěti potvrdil žalovaný rozhodnutí oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) ze dne 1. března 2021 č. j. 6133/9.30/20-26, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce cizince ukrajinské státní příslušnosti paní S. ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Výkon nelegální práce podle oblastního inspektorátu spočíval v tom, že paní S. vykonávala úklidové práce, třebaže měla zaměstnaneckou kartu vydanou na pracovní pozici recepční.

Tato skutečnost vyplynula z místního šetření, které oblastní inspektorát provedl dne 2 dubna 2019 v budově Jihomoravského kraje na adrese Žerotínovo náměstí 449/3, Brno (dále jen „kontrolované pracoviště“). Zde inspektoři oblastního inspektorátu spatřili paní S. při doplňování toaletních potřeb na WC.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Namítla, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, pochybily v dokazování, nevypořádaly se s jejími námitkami, neprovedly důkaz výsledkem svědků a vyšly primárně ze záznamu o zjištění na místě a výpovědí učiněných v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, třebaže tyto podklady nemohou sloužit jako důkazní prostředek. Zejména namítla, že nebylo prokázáno, že paní S. vykonávala na kontrolovaném pracovišti úklidové práce, natož že jí to žalobkyně umožnila. Uváděla, že pro ni pracovala toliko do 10:30 hod. Byla-li inspektory oblastního inspektorátu spatřena v 11:00 hod. při doplňování toaletních potřeb na WC, nemohla tuto činnost vykonávat pro ni a na základě jejího pokynu. V této souvislosti namítala zásah do práva na spravedlivý proces, neboť nebyla přítomna podání vysvětlení osob, nebyla o nich předem vyrozuměna, nebyla jí dána možnost klást otázky a vypovídající osoby neměly tlumočníka. Brojila též proti výši pokuty a namítala porušení zákazu dvojího trestání.

[3] Krajský soud rozsudkem uvedeným v návěti žalobu zamítl. Neztotožnil se s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že záznam o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti nelze ve správním řízení použít. Krajský soud uvedl, že záznam o zjištění na místě toliko zachycuje skutečnosti, které kontrolující osoby zjistily v místě kontroly, a nejedná se o podání vysvětlení ani výslech svědků, kterého by žalobkyně měla možnost se účastnit. Stejně tak krajský soud neshledal důvod pro to, aby při jeho sepsání musel být přítomen tlumočník.

[4] Krajský soud dále uvedl, že na základě poskytnutých součinností získal oblastní inspektorát indicie o poměrech v místě, přičemž k závěru o spáchání přestupku došel až ve správním řízení, a to na základě vzájemně provázaných podkladů, nikoli převážně vyjádření osob zachycených v záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti, jak se domnívá žalobkyně. Osoby poskytující součinnost záznamy výpovědí dále podepsaly, a tím stvrdily správnost uvedených skutečností. Obsah jednotlivých záznamů byl zachycen v protokolu o kontrole, který byl společně s dalšími listinami proveden k důkazu mimo ústní jednání, jehož se účastnila i zástupkyně žalobkyně. Dále uvedl, že v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Krajský soud uzavřel, že jak záznam o zjištění na místě, tak protokol o kontrole byly provedeny jako důkazy a žalobkyně měla možnost se ke všem podkladům vyjádřit, což také činila.

[5] K námitce žalobkyně, že žalovaný neprovedl výslech svědků, krajský soud žalovanému vytkl, že jeho zdůvodnění, proč k výslechu svědků nepřistoupil, se pohybuje na hraně přezkoumatelnosti. Žalovaný totiž toliko ocitoval závěry Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že neshledává důvod k provedení výslechů svědků. To krajský soud nepovažoval za vhodné, avšak dovedl, že výslech svědků byl v dané věci nadbytečný, neboť správní orgány skutkový stav zjistily dostatečně.

pokračování

[6] Krajský soud se rovněž neztotožnil s námitkou žalobkyně, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty přestupku umožnění nelegální práce paní S. Uvedl, že nemá pochybnosti o tom, že paní S. v době kontroly prováděla práce právě pro žalobkyni. To dovodil ze skutečnosti, že byla jeho zaměstnankyní, byla jím přidělena na kontrolované pracoviště a práci vykonávala soustavně a v podřízeném vztahu k žalobkyni. Krajský soud dovodil též hospodářskou závislost paní S. na žalobkyni. Nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že bylo třeba činnost při doplňování toaletních potřeb na WC blíže specifikovat. Stejně tak ani nebylo nutné, aby správní orgány zjišťovaly, jaké konkrétní speciální úklidové práce zaměstnanci žalobkyně prováděli. Krajský soud uzavřel, že paní S. měla povolen výkon zaměstnání na pozici recepční a v době kontroly doplňovala toaletní potřeby, což je v rozporu s povoleným zaměstnáním. Konečně krajský soud nepřisvědčil ani žalobkyni, pokud jde o její námitky stran nepřiměřené výše pokuty a dvojího trestání.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítla jeho nepřezkoumatelnost, nedostatečné zdůvodnění a nesprávné právní posouzení věci. Krajský soud se nedostatečně vypořádal s její stěžejní námitkou týkající se nepoužitelnosti záznamu o zjištění na místě a výpovědí učiněných v rámci poskytnutí součinnosti jako podkladů ve správním řízení. Krajský soud též nedostatečně vypořádal námitku porušení procesních práv vyplývajících z čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i související námitky stran nedostatečného dokazování ze strany správních orgánů a nenaplnění materiální stránky přestupku.

[8] Dále krajskému soudu vytkla, že spolu se správními orgány chybně hodnotil záznam o zjištění na místě a učinil na jeho základě mylná skutková zjištění a nesprávné právní závěry. Nesouhlasí s krajským soudem, že lze poskytnutí součinnosti považovat za relevantní a zákonný podklad pro rozhodnutí, a opakuje, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Nesouhlasí též s krajským soudem, že nebylo třeba specifikovat úklidovou činnost paní S. a že nebylo třeba, aby správní orgány zjišťovaly, jaké konkrétní speciální úklidové práce zaměstnanci stěžovatelky prováděli. Podle stěžovatelky zjištění a závěry správních orgánů nemají oporu v provedeném dokazování. Jedná se o ničím nepodložené spekulace, které neodpovídají skutečnosti a nemají oporu ve spisovém materiálu ani v důkazech, na které správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí odkazují. Krajský soud pochybil, pokud takovéto vady dokazování aproboval. Stěžovatelka též brojila proti způsobu, jakým krajský soud vypořádal její námitky stran nenaplnění znaků závislé práce, respektive nenaplnění skutkové podstaty přestupku.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalovanému, který se s rozsudkem krajského soudu ztotožnil a odkázal na své vyjádření k žalobě, repliku k doplnění žaloby a spisový materiál v uvedené věci.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[11] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení věci samé, zabýval se nepřezkoumatelností napadeného rozsudku krajského soudu. Případná nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí je totiž vadou natolik závažnou, že znemožňuje věcný soudní přezkum. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud neshledal, neboť se krajský soud vypořádal s nosnou argumentací stěžovatelky a z jeho odůvodnění je seznatelné, na základě jakých konkrétních úvah dospěl k vysloveným závěrům. Subjektivní nesouhlas stěžovatelky se závěry krajského soudu a s jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá.

[12] Ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví: *Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*

[13] Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu stanoví: *K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.*

[14] Ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu dále stanoví: *Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*

[15] Ustanovení § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, stanoví: *Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*

[16] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již opakovaně uvedl, že správní orgán může užít „každý důkazní prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Mimo jiné jde také o listiny. Jako listinný důkaz může sloužit rovněž konkrétní část jiného spisu (rozhodnutí, posudek, výpověď, protokol apod.), pokud je jako listinný důkaz provedena a hodnocena i ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011 č. j. 4 As 23/2011-88, ze dne 27. června 2018 č. j. 6 Azs 331/2017-19, bod 22, nebo ze dne 8. srpna 2023 č. j. 2 Ads 222/2022-25, bod 54).

[17] Podle § 137 odst. 4 správního řádu však jako důkazní prostředek nelze užít záznam o podání vysvětlení. Uvedené vyplývá i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které lze záznam o podání vysvětlení použít toliko jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2016 č. j. 4 As 152/2016-37, bod 20, nebo ze dne 29. června 2016 č. j. 6 As 112/2016-30, bod 6). Nejvyšší správní soud vysvětlil, že záznam o podání vysvětlení poskytuje správnímu orgánu toliko předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. června 2019 č. j. 1 As 3/2018-75, bod 29, nebo ze dne 9. září 2010 č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS, bod 35) a slouží například pro hodnocení

pokračování

věrohodnosti jiných důkazů (viz již cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 3/2018-75, bod 31, nebo rozsudky ze dne 27. září 2017 č. j. 1 As 180/2016-34, č. 3488/2016 Sb. NSS, bod 24, či ze dne 13. února 2014 č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, body 34-36). Nelze z něj proto dovozovat skutková zjištění, avšak jeho obsah se může promítnout do hodnocení ostatních důkazů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020 č. j. 5 Ads 208/2019-33, bod 37 a v něm citovaná další judikatura).

[18] Z povahy záznamu o podání vysvětlení pak vyplývá, že nemůže jít o jediný podklad pro rozhodování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2023 č. j. 10 Ads 235/2021-31, bod 35) a čtením jeho obsahu nelze ve správním řízení nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi (viz již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 34/2010-73, bod 35 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 34, nebo ze dne 22. ledna 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).

[19] Závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na blíže nespecifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již projevená v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě (srov. například rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. listopadu 2014 č. j. 30 A 12/2014-130, který se zabýval zaznamenáním obsahu výpovědi osoby do kontrolního protokolu).

[20] S výše uvedeným není v rozporu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2015 č. j. 1 Ads 33/2015-64, na nějž odkázal pro podporu svých tvrzení žalovaný i krajský soud. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že na listiny pořízené v rámci kontroly lze „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“ (viz též již citované rozsudky č. j. 10 Ads 235/2021-31 a č. j. 5 Ads 208/2019-33, které na tento rozsudek navazují).

[21] Ve shodě s výše popsanou ustálenou judikaturou se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že sdělení osob učiněná v rámci záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti jsou podklady pro rozhodnutí správních orgánů. Jedná se však o jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu a sdělení zde obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. V tomto ohledu lze přisvědčit krajskému soudu, že uvedenými úkony byl toliko zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoliv prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení. Nebylo tedy povinností správních orgánů stěžovatelku k provádění těchto úkonů předvolat či jí umožnit kladení otázek osobám podávajícím vysvětlení, a nelze proto ani přisvědčit její námitce o porušení čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy.

[22] Současně je však třeba uvést, že zatímco protokol o kontrole sám o sobě není vyloučen jako důkaz ve správním řízení (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008 č. j. 4 As 21/2007-80 či ze dne 21. dubna 2021 č. j. 6 As 227/2020-53), neznamená to, že by zde zaznamenaná sdělení (jako výpovědi

učiněné v rámci kontroly) bylo možné jeho prostřednictvím provádět jako důkaz, a tím fakticky nahrazovat důkaz svědeckou výpovědí dle § 55 správního řádu. K uvedenému se též v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 5 Ads 208/2019-33, v němž uvedl, že „nelze připustit, aby byl zákaz použití záznamu o podání vysvětlení obcházen tím, že se záznam, který vysvětlení obsahuje, přepíše do protokolu.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu však současně dovodila, že výjimečně lze dokazovat i protokolem o kontrole za situace, kdy osoby vyjadřující se při kontrole nebyly ve správním řízení vyslechnuty. To je však možné jen za předpokladu, že nebyl zpochybněn obsah protokolu v podaných námitkách, účastník řízení byl nečinný a důkaz protokolem o kontrole byl proveden za účasti účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2018 č. j. 2 Ads 25/2018-28, bod 12 a dále judikatura zde citovaná).

[23] V nyní posuzovaném případě tak tomu však nebylo, neboť stěžovatelka jak v průběhu kontroly, tak během správního řízení setrvale brojila proti zjištění správních orgánů i proti jejich právnímu hodnocení. Namítala též výslovně, že výpovědi osob učiněné v rámci kontroly nelze použít, neboť osoby nebyly vyslechnuty jako svědci. Za této situace proto Nejvyšší správní soud považuje za nepřipadný argument krajského soudu, že obsah jednotlivých záznamů byl zachycen v protokolu o kontrole, který byl společně s dalšími listinami proveden k důkazu mimo ústní jednání, jehož se účastnila i zástupkyně stěžovatelky. Pakliže totiž správní orgány zamýšlely skutková zjištění vyplývající ze sdělení osob získaných během kontroly provést jako důkaz, pak musely osoby vyslechnout jako svědky, řádně je poučit o procesních právech ve smyslu § 55 odst. 5 správního řádu, jakož i umožnit stěžovatelce klást jim otázky či zpochybnit jejich věrohodnost. Pokud tak neučinily, je nutné obsah těchto výpovědí vnímat toliko jako indicii o možném spáchání přestupku, přičemž těžiště dokazování musí spočívat v provedení jiných důkazů.

[24] Krajský soud v napadeném rozsudku odkázal dále na § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle něhož *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. Nejvyšší správní soud však již uvedl, že ani toto ustanovení nezavazuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2022 č. j. 8 As 64/2021-45, bod 25, nebo ze dne 13. prosince 2023 č. j. 6 As 289/2022-46, bod 29).

[25] V této souvislosti Nejvyšší správní soud předesílá, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy a je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu stěžovatelky mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (viz již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 289/2022-46, bod 31 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 36). Správní orgán nemá povinnost provést všechny navržené důkazy. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014 č. j. 5 As 126/2011-68 nebo již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 289/2022-46, bod 32). Nejvyšší správní soud dále konstantě judikuje, že odmítnutí důkazu může být zdůvodněno jeho nadbytečností, byla-li již skutečnost, která má být dokazována v dosavadním řízení, bez důvodných pochybností postavena najisto (viz například rozsudky Nejvyššího správního

pokračování

soudu ze dne 28. dubna 2020 č. j. 4 As 372/2019-42, bod 9, ze dne 28. dubna 2005 č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, nebo již cit. rozsudek č. j. 6 As 289/2022-46, bod 35). Tak tomu v nyní projednávané věci nebylo.

[26] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že paní S. měla sjednanou pracovní smlouvu se stěžovatelkou na pracovní pozici recepční. Z evidence pracovní doby vyplývá, že pracovala v čase od 6:30 do 10:30 hod. Z knihy předání klíčů vyplynulo, že si dne 2. dubna 2019 v čase 6:05 převzala na kontrolovaném pracovišti klíče, přičemž chybí záznam o jejich vrácení. Ze záznamu o zjištění na místě vyplynulo, že paní S. byla inspektory dne 2. dubna 2019 spatřena, jak doplňuje toaletní potřeby na WC. Spolu s dalšími dvěma pracovníci inspektorům sdělila, že práci vykonává pro společnost OLMAN SERVICE s. r. o., s níž má uzavřenu písemnou pracovní smlouvu (s tímto se neshoduje text napadeného rozhodnutí oblastního inspektorátu práce, v němž je uvedeno, že paní S. měla rovněž sdělit, že pracuje od srpna 2018, což však v záznamu o zjištění na místě uvedeno není). K přesné náplni práce, jejímu trvání, vztahu ke stěžovatelce či společnosti OLMAN SERVICE s. r. o. nebyla paní S. inspektory dále tázána a nebyla též ani vyslechnuta jako svědek ve správním řízení. A to ani přesto, že namísto stěžovatelky, s níž měla uzavřenou pracovní smlouvu, uvedla nesprávně společnost OLMAN SERVICE s. r. o. Stěžovatelka navíc namítané úklidové práce paní S. zpochybňovala, popírala, že by jí je přidělila, a konstantně argumentovala, že v čase kontroly měla již po pracovní době a nemohla tedy pracovat pro ni.

[27] Správní spis obsahuje dále výpovědi osob učiněné v rámci poskytnutí součinnosti ve smyslu § 8 písm. f) zákona kontrolního řádu. Konkrétně se jedná o výpovědi jednatelů společnosti OLMAN SERVICE s. r. o., Bc. Martina Olejára a Mgr. Miroslava Olejára a zaměstnance kontrolovaného pracoviště V. B.. Ty přináší obecné poznatky o zaměstnávání cizinců na kontrolovaném pracovišti, podle kterého stěžovatelka, jakožto subdodavatel, dodává společnosti OLMAN SERVICE s. r. o. zaměstnance na výkon úklidových prací. Z těchto vyjádření neurčitě vyplývá, že k těmto zaměstnancům patří i paní S. Ani jedna z těchto osob nebyla ve správním řízení vyslechnuta jako svědek.

[28] Správním orgánům i krajskému soudu lze přisvědčit, že z výše uvedených podkladů vyplývají jisté indicie, že paní S. mohla na kontrolovaném pracovišti v čase kontroly vykonávat úklidové práce. Pouhé podezření však pro konstatování nelegální práce, respektive přestupku umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti stačit nemůže (ke znakům nelegální práce viz například již cit. rozsudek č. j. 6 Ads 46/2013-35 či rozsudky ze dne 30. října 2018 č. j. 5 Ads 92/2015-24 a ze dne 30. června 2022 č. j. 2 Ads 130/2020-24).

[29] Nelze však přisvědčit krajskému soudu, že na základě poskytnutých součinností získal oblastní inspektorát indicie o poměrech v místě, přičemž k závěru o spáchání přestupku došel až ve správním řízení, a to na základě vzájemně provázaných podkladů, nikoli převážně z vyjádření osob zachycených v záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti.

[30] Z napadeného rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, na jaké další vzájemně provázané podklady odkazuje, neboť kromě výpovědí provedených v rámci kontroly, které jako důkaz ve správním řízení provést nešlo, žádné další podklady jednoznačně na úklidové

práce u paní S. na kontrolovaném pracovišti neukazují. Ostatní doklady (jako je například rámcová dohoda o zajištění úklidových služeb ze dne 28. března 2018 uzavřená mezi společnostmi OLMAN SERVICE s. r. o. a kontrolovaným pracovištěm či smlouva o subdodávce ze dne 1. dubna 2018 sjednaná mezi stěžovatelkou a společností OLMAN SERVICE s. r. o.) dokládají toliko obecné pracovní schéma zaměstnanců stěžovatelky na kontrolovaném pracovišti, avšak neprokazují, že konkrétně paní S. vykonávala nepovolenou závislou práci spočívající v úklidové činnosti, kterou jí stěžovatelka umožnila.

[31] Správní orgány ani krajský soud se nevypořádaly s klíčovou námitkou stěžovatelky, že úklidové práce nebyly paní S. prokázány, respektive, že nebylo zřejmé, co paní S. v 11:00 hod. na pracovišti dělala a čím pokyny plnila. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou, že popis inspektorů oblastního inspektorátu („doplňovala na WC toaletní potřeby“) je velmi obecný a nemůže být srovnáván například se situací, kdy inspektoři na vlastní oči pozorují dělníka ve stejnokroji při práci u výrobního pásu (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 23. listopadu 2015 č. j. 65 Ad 11/2014-40), kdy je nade vše pochybnost zjevné, že tato osoba na daném pracovišti skutečně pracuje. V případě paní S. inspektoři neuvedli, zda na sobě měla nějaký stejnokroj, jak dlouho pro stěžovatelku úklidové práce realizovala, za jakou odměnu, v čem konkrétně její práce spočívala apod. Je nepochybné, že provedení svědecké výpovědi paní S. by pomohlo situaci ozřejmit, minimálně pokud jde o přesvědčení správních orgánů o účelové argumentaci stěžovatelky, že paní S. pro ni pracovala jen do 10:30 hod. (srov. již cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 37).

[32] Odmítnout je třeba též závěr správních orgánů aprobovaný krajským soudem, že jedním z relevantních důkazů prokazujících nelegální práci je podpis paní S. jakož i podpisy dalších zaměstnanců v knize vyzvedávání klíčů na kontrolovaném pracovišti. Ostatně i krajský soud v této souvislosti dovodil, že tato kniha sama o sobě nedokazuje, co měly v ní zapsané osoby na kontrolovaném pracovišti dělat. Správní orgány ani v tomto případě neprovedly žádné výslechy svědků, jež by režim docházky na pracovišti mohly osvětlit, a tím i ozřejmit relevanci tohoto důkazního prostředku.

[33] V této souvislosti nesdílí Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, že skutkový stav byl dostatečně zjištěn i bez výslechů svědků, a výslech tedy bylo možno považovat za nadbytečný. Nadbytečností provedení tohoto důkazu žalovaný dokonce ani v napadeném rozhodnutí sám neargumentoval – toliko ocitoval závěry Nejvyššího správního soudu a jednou větou uvedl, že pro výslech svědků neshledává důvod. Krajský soud žalovanému strohost odůvodnění vytkl a uvedl, že se takové zdůvodnění pohybuje na hranici přezkoumatelnosti. S ohledem na celý kontext nyní posuzované věci má však Nejvyšší správní soud za to, že odůvodnění žalovaného se již za hranici přezkoumatelnosti ocitlo.

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že správní orgány a v jisté míře i krajský soud vyšly převážně z vyjádření osob zachycených v záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti. Odvoláním napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce na několika stranách obsahuje přímé přepisy toho, co osoby v rámci kontroly uvedly, přičemž další skutečnosti se týkají spíše obecného schématu poskytování zaměstnanců kontrolovanému pracovišti a agenturního zaměstnávání. Obdobné platí též

pokračování

pro napadené rozhodnutí žalovaného. Třebaže krajský soud dovodil, že uvedená vyjádření nelze považovat za důkazy, aproboval postup správních orgánů, který z nich v nezanedbatelné míře vyšel. Ke skutečnostem vzešlým z těchto vyjádření rovněž sám přihlédl, když například uvedl, že V. B., Miroslav Olejář a Martin Olejář se již vyjádřili v rámci poskytnutí součinnosti a stěžovatelka neuvedla, jaké nové informace by mohly provedené výsledky do řízení nad rámec informací zjištěných při kontrole vnést. Dále k prokázání podřízeného vztahu paní S. ke stěžovatelce poukázal na její vyjádření při kontrole, kdy uvedla, že pracuje pro společnost OLMAN SERVICE s. r. o.

[35] Lze proto souhlasit se stěžovatelkou, že z provedených důkazů jednoznačně nevyplývá, že paní S. prováděla práce jejím jménem, na základě jejího pokynu, soustavně a v podřízeném vztahu k ní. Krajský soud sice správně uvádí, že paní S. byla její zaměstnankyní, tou však byla dle pracovní smlouvy na pozici recepční a z ničeho nevyplývá, že na základě jejího pokynu prováděla též úklidové práce. Tuto skutečnost stěžovatelka soustavně popírala a správní orgány ji nevyvrátily. Rovněž nelze vyvozovat naplnění znaku soustavnosti práce, neboť nebylo prokázáno, že by paní S. úklidové práce (doplňování hygienických potřeb) prováděla po delší časové období. Rovněž nebyl prokázán její podřízený vztah ke stěžovatelce, jak mylně dovodil krajský soud.

[36] Nejvyšší správní soud shrnuje, že informace plynoucí ze záznamů učiněných před zahájením správního řízení byly jakožto důkazy ve správním řízení nepřípustné, žádné výsledky svědků neproběhly a ani další doklady nemohly s ohledem na svůj obsah představovat dostatečný podklad pro trestání stěžovatelky. Krajský soud proto pochybil, pokud takto provedené dokazování aproboval. Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadená rozhodnutí krajského soudu a žalovaného pro vady spočívající v nedostatečném dokazování, nezabýval se souvisejícími námitkami stěžovatelky stran nenaplnění materiální stránky přestupku a nepřiměřené výše uložené pokuty.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil Nejvyšší správní soud i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], což znamená, že znovu posoudí odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí oblastního inspektorátu, s ohledem na námitku stěžovatelky na nedostatečně zjištěný skutkový stav a nenaplnění znaků nelegální práce.

[38] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[39] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., 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.

[40] Procesně úspěšná žalobkyně zaplatila v řízení před krajským soudem soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) a položka 20 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[41] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátkou. Ta za ni v řízení před krajským soudem učinila čtyři a půl úkonu právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepis a podání žaloby a doplnění žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], poloviční úkon spočívající v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě [§ 11 odst. 2 písm. a), odst. 3 advokátního tarifu], a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinila zástupkyně žalobkyně jeden úkon právní služby – sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

[42] Celkem tedy zástupkyně žalobkyně učinila pět a půl úkonu právní služby, za každý z nich jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], celkem 17 050 Kč. Za každý samostatný úkon právní služby jí navíc náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což za pět úkonů (návrh na přiznání odkladného účinku byl součástí žaloby) ve svém souhrnu činí 1 500 Kč, celkem tedy 18 550 Kč. Zástupkyně žalobkyně je plátcem DPH, přiznaná odměna se jí proto navyšuje o 21 % čítajících výši této daně na 22 446 Kč po zaokrouhlení.

[43] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané žalobkyni, čítající zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupkyni, činí 31 446 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[44] Žalovaný nebyl ve věci úspěšný, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 11. června 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu