



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **Církevní konzervatoř Německého řádu**
sídlem Beethovenova 235/1, 746 01 Opava - Město
zastoupený advokátem JUDr. Michalem Filoušem
sídlem Ostravská 16, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2023, č. j. 1542/1.30/23-3, ve věci
správního deliktu

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 22. 6. 2023, č. j. 1542/1.30/23-3 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Michala Filouše, sídlem Ostravská 16, 779 00 Olomouc.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj provedl u žalobkyně kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) zaměřenou na dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů. Po provedené kontrole správní orgán I. stupně zahájil přestupkové řízení a po jeho provedení uznal žalobkyni vinnou ze spáchání trvajících přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měla dopustit tím, že umožnila výkon závislé práce – výkon činností souvisejících s přímou pedagogickou činností, a to osobní přípravu pedagoga na přímou pedagogickou činnost, tvorbu učebních pomůcek, práce spojené s vedením předmětové komise, práce spojené s účastí na třídních schůzkách, poradách svolaných ředitelem školy, práce spojené s organizací školních akcí a účast na školních akcích, jakož i další činnosti na pracovištích žalobkyně v období od 1. 9. 2018 do 31. 1. 2019 fyzickým osobám: Mgr. B. H., Mgr. M. V., Mgr. K. S., MgA. A. Š., Dis. Art., P. M., dipl. um., MgA. R. S., MgA. I. D. a Mgr. K. Ch., aniž by s nimi žalobkyně na tyto uvedené činnosti související s přímou pedagogickou činností uzavřela pracovněprávní vztah. Tím žalobkyně uvedeným osobám umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, čímž porušila § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Za spáchání tohoto přestupku byla žalobkyni podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 380 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojila odvoláním, na jehož základě žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že výrok o vině v rozsahu tvorby učebních pomůcek a prací spojených s vedením předmětové komise zrušil a řízení v této části zastavil. V ostatním žalovaný výrok o vině potvrdil. V návaznosti na to žalovaný snížil uloženou pokutu na 355 000 Kč. V ostatních částech pak napadené rozhodnutí potvrdil.
3. Žalobkyně se nyní domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, případně snížení uložené pokuty. Předně namítala, že správní orgány dospěly ke skutkovým zjištěním výlučně na základě záznamů s povinnými osobami, tj. z protokolů se záznamy otázek a odpovědí zaměstnanců žalobkyně. Provedení těchto důkazů bylo v rámci přestupkového řízení nezákonné. Svůj význam měly jen v kontrolní fázi. V přestupkovém řízení měly být tyto osoby vyslechnuty jako svědci. Žalobkyně v průběhu kontroly neměla možnost položit jim dotazy. Tuto možnost nedostala ani v průběhu řízení. Nahrazovat výslech svědků převzetím záznamů s povinnými osobami je nepřijatelné. Žalobkyně dále obsáhle rozporovala skutečnosti, které z jednotlivých záznamů vyplynuly, celkově brojila proti závěru o skutkovém stavu a zpochybnila také právní posouzení věci.
4. Dále žalobkyně namítla, že žalovaný neumožnil žalobkyni seznámit se s celým obsahem správního spisu, když součástí správního spisu byla také obálka, na níž bylo napsáno „NEOTVÍRAT; Vyloučeno z nahlížení do spisu (§38 odst. 6 správního řádu); Důvod: Povinnost mlčenlivosti dle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce a § 20 a § 22 kontrolního řádu). V té souvislosti žalobkyně upozornila, že rozsudkem Krajského soudu

v Ostravě ze dne 4. 5. 2023, č. j. 22 Ad 4/2023-25 bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, č. j. 5965/1.30/22-31, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (ze dne 29. 7. 2022, č. j. 11301/10.30/20-12. Prvostupňovým rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce jako obviněného z přestupku o zpřístupnění dokumentů v rámci nahlížení do spisu podle § 38 odst. 5 správního řádu.

5. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

B. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud rozhodl bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
7. Předně se krajský soud zabýval namítanou procesní vadou, která měla spočívat v tom, že žalovaný nezákonně provedl k důkazu záznamy o poskytnutí součinnosti povinnými osobami ve smyslu § 8 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu a nevyslechl žalobkyní navržené svědky.
8. Podle § 50 odst. 1 správního řádu platí, že *podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.*
9. Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí, že *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.*
10. Ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu stanoví, že *záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*
11. Podle § 8 písm. f) kontrolního řádu platí, že *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*
12. Ustanovení § 81 přestupkového zákona stanoví, že *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*
13. K obdobné námitce se v nedávné době takřka vyčerpávajícím způsobem vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, v němž shrnul dosavadní judikaturu k této otázce a následně hodnotil postup žalovaného v jiném řízení, ve kterém žalovaný rovněž vycházel ze záznamů o poskytnutí součinnosti povinnými osobami a tyto poté v řízení nevyslechl. NSS v tomto rozsudku uvedl, že *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).*

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

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 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).

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 nabrakovat 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).

Závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na blíže nespécifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již projevovaná 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).

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).

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 nabrakovat 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

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 nabrazovat 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).

Dále NSS s odkazem na § 81 přestupkového zákona uvedl, že *ani toto ustanovení nezabavuje 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).

NSS rovněž zdůraznil, 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 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) – pozn: potvrzení provedl zdejší soud pro zdůraznění.

14. Krajský soud se s popsánými závěry plně ztotožňuje a má za to, že jsou aplikovatelné i na nyní řešenou věc.
15. Správní orgán I. stupně předně shrnul výsledky kontroly, když obsáhle citoval písemná vyjádření jednotlivých pedagogů zmíněných výše, která byla učiněna v průběhu kontroly. Na str. 18 poté uzavřel, že kontrolní činností zjistil, že vybraní pedagogové prováděli činnosti související s přímou pedagogickou činností, hodnocení písemných a grafických prací, dohled nad žáky a studenty, vedení předepsané pedagogické dokumentace atd. Pedagogové nevěděli, na základě jakého právního vztahu tyto činnosti prováděli, nebo byli v domnění, že jsou za tyto činnosti odměňováni autorským honorářem. Dále správní orgán I. stupně shrnul, že kontrolní zjištění vycházejí ze záznamů o zjištěných skutečnostech a vyjádření osob pracujících pro žalobkyni.
16. Na str. 19 svého rozhodnutí správní orgán I. stupně konstatoval, že bylo zahájeno přestupkové řízení a uvedl seznam listin, které byly provedeny k důkazu u ústního jednání

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

(protokol o kontrole, námitky proti němu, záznamy o sdělení povinných osob – pedagogů, pracovní smlouvy, smlouvy o dílo atd). Správní orgán I. stupně poté popsal své úvahy o tom, proč se žalobkyně dopustila přestupku. Zde odkázal na zjištění z kontrolního protokolu a uvedl, že pedagogové vykonávali vyjmenovanou činnost související s přímou pedagogickou činností na základě smlouvy o dílo a byli odměňováni autorským honorářem, který jim byl vyplácen. Smlouva o dílo je obecná a pojednává o blíže nespécifikovaných prezentacích. Ve skutečnosti se však dle sdělení pedagogů jednalo o běžnou přípravu na vyučování. Dle správního orgánu I. stupně je rozhodující skutečná podstata věci, nikoliv formální ujednání. Dále správní orgán I. stupně popsal své úvahy o tom, proč činnost související s přímou pedagogickou činností naplňuje znaky závislé práce. V souvislosti s těmito úvahami hned několikrát odkázal na písemná vyjádření pedagogů a ředitele školy učiněná při kontrole.

17. Správní orgán I. stupně zamítl návrh žalobkyně na výslech svědků (pedagogů) s tím, že jejich výpovědi byly zachyceny do záznamů o sdělení povinných osob a skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Záznamy o jejich sdělení mohou sloužit jako důkaz dle § 81 přestupkového zákona.
18. Žalovaný se k odvolání žalobkyně v napadeném rozhodnutí zcela ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a odkázal na jeho zjištění a úvahy. Potvrdil, že je nutné zkoumat skutečný charakter vztahu mezi žalobkyní a pedagogy. Celkově vyzdvihl vysokou vypovídací hodnotu záznamů o sdělení povinných osob. Žalovaný se také ztotožnil se správním orgánem I. stupně v tom, že záznamy o sdělení povinných osob jsou přípustným důkazem a odkázal na rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015-64.
19. Z obsahu správních rozhodnutí vyplývá, že skutkový stav byl zjištěn zejména za pomoci písemných vyjádření pedagogů učiněných při kontrole. Žádná z těchto osob však nebyla v řízení vyslechnuta jako svědek, ačkoliv žalobkyně výslech pedagogů navrhla. Při zohlednění shora předestřené názoru NSS lze konstatovat, že správní orgány nezákonně vycházely ze záznamů o sdělení pedagogů a tehdejšího ředitele, ačkoliv tyto nemohly nahradit plnohodnotné svědecké výpovědi a nemohly samy o sobě představovat podklad, ze kterého by bylo v této věci možné přímo učinit skutková zjištění (srov. odst. 27 shora citovaného rozsudku NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 6 Ads 307/2023-24, ze kterého vyplývá, že se tento názor vztahuje také na sdělení statutárních orgánů kontrolované osoby). Žalobkyně přitom jak v průběhu kontroly, tak v následném správním řízení obsah jednotlivých sdělení zpochybňovala.
20. Rozhodně nelze mít za to, že by byl skutkový stav zjištěn v dostatečném rozsahu i bez těchto záznamů. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že obsah těchto listin tvořil základ úvah, které byly ostatními listinami pouze doplněny. Správní orgány ve svých rozhodnutích neodkázaly na skutková zjištění učiněná z jiných důkazů, ze kterých by bez rozumných pochybností vyplynulo, že by se žalobkyně dopustila jednání, které jí bylo vytýkáno, tj. že by vyjmenované činnosti související s přímou pedagogickou činností byly ve skutečnosti vykonávány na základě smluv o dílo a nikoliv na základě pracovních smluv, ačkoliv z jednotlivých pracovních smluv a náplní práce vyplynulo, že tyto činnosti (osobní příprava na přímou vyučovací činnost, účast na poradách a třídních schůzkách, opravy písemných prací, účast na školních akcích, vedení předmětové komise, péče o sbírky atd.) byly vykonávány právě na základě pracovních smluv. Správní orgány sice správně uvedly, že je nutné vycházet ze skutečného stavu, a nikoliv jen z formálních ujednání ve smlouvách, avšak

tato skutečná podstata věci byla *dokazována* zejména nepřipustnými důkazními prostředky – písemnými sděleními pedagogů a ředitele školy učiněnými při kontrole.

21. Správní orgány rovněž nezákonně neprovedly výslech žalobkyní navržených svědků. V tomto směru jen vhodné dodat, že výpovědi pedagogů zaznamenané v rámci kontroly nemohou nahradit svědecké výpovědi také z toho důvodu, že žalobkyně neměla možnost těmto osobám klást otázky. Odpovědi na dotazy účastníka přitom mohou výpověď svědka značně doplnit či změnit její význam. Toto právo žalobkyni v rámci kontroly nenáleželo a v přestupkovém řízení jí toto právo správní orgány nezákonným postupem odňaly.
22. Z uvedeného vyplývá, že doposud v důsledku namítané procesní vady nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Je tedy předčasné, aby se krajský soud vyjadřoval k žalobním námitkám týkajícím se zejména povahy práce jednotlivých zaměstnanců vykonávané v souvislosti s přímou pedagogickou činností. Bude na žalovaném, aby v následném řízení provedl navržené výsledky svědků, příp. též další důkazy a teprve poté znovu posoudil, zda se skutek, kterého se měla žalobkyně dopustit, skutečně stal.
23. Krajský soud má nadto dále za potřebné se vyjádřit k namítané vadě spočívající v neseznámení s celým obsahem spisu ze strany správního orgánů.
24. Krajský soud k této otázce již vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 5. 2023, č. j. 22 Ad 4/2023-25, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, č. j. 5965/1.30/22-31, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (ze dne 29. 7. 2022, č. j. 11301/10.30/20-12. Prvostupňovým rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce jako obviněného z přestupku o zpřístupnění dokumentů v rámci nahlížení do spisu podle § 38 odst. 5 správního řádu.
25. Citovaný rozsudek byl sice zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2024, č. j. 3 As 103/2023-29, avšak zároveň uvedeným rozsudkem NSS byla žaloba žalobkyně proti zmiňovanému rozhodnutí žalovaného odmítnuta, neboť podle závěrů NSS bylo napadené rozhodnutí rozhodnutím, jímž se jen upravuje řízení před správním orgánem a žaloba proti němu byla podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. nepřipustná. Namítané procesní pochybení tak má být k námitce přezkoumáno soudem až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí, tzn. v projednávaném případě právě v rámci přezkumu nyní napadeného rozhodnutí žalovaného.
26. Krajský soud tak k předmětné žalobní námitce opakuje svou argumentaci vyslovenou v rozsudku ze dne 4. 5. 2023.
27. Podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce je inspektor oprávněn dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitosti související s vykonávanou kontrolou.
28. Podle § 20 odst. 1 kontrolního řádu, kontrolující nebo přizvaná osoba má povinnost zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděla v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole, a nezneužívat takto získaných informací.
29. Podle § 22 kontrolního řádu, z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

30. Podle § 28 kontrolního řádu, nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.
31. Podle § 38 odst. 6 správního řádu, části spisu, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, jsou vyloučeny z nahlížení do spisu; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije. Před nahlédnutím do spisu musí být účastník řízení nebo jeho zástupce poučen o povinnosti mlčenlivosti o utajovaných informacích nebo skutečnostech, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, a o právních následcích porušení této povinnosti; o poučení se sepíše protokol. Dojde-li při nahlížení do spisu k přístupu k utajované informaci, protokol obsahuje také poučení podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost. Stejnopis protokolu zašle správní orgán do 30 dnů ode dne jeho vyhotovení Národnímu bezpečnostnímu úřadu. Postup podle věty čtvrté a páté se neuplatní, prokáže-li se účastník řízení nebo jeho zástupce platným osvědčením fyzické osoby pro příslušný stupeň utajení utajované informace a poučením, vydanými podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost.
32. Krajský soud musí především přisvědčit námitce, že z § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, a to ani s přihlédnutím k účelu tohoto ustanovení, nevyplývá žádná zákonem stanovená (uložená) povinnost mlčenlivosti. Toto ustanovení totiž skutečně upravuje pouze oprávnění inspektora při kontrole dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších osob. Tohoto oprávnění mohou inspektoři využívat například v situacích, kdy je vhodné, aby osoba, s níž je takto hovořeno, nebyla vystavena potenciálnímu riziku negativní reakce či tlaku ze strany zaměstnavatele z důvodu jejího vyjádření. Tímto způsobem tak může inspektor další - více či méně objektivní - informace a podklady o situaci u kontrolované osoby, na jejichž základě lze získat relevantní informace uplatněné následně v kontrolním zjištění (srov. Zákon o inspekci práce, Komentář, Wolters Kluwer, Praha 2006).
33. Povinnost mlčenlivosti vztahující se na listiny, u kterých se žalobkyně domáhá zpřístupnění v rámci nahlížení do spisu, nelze dovodit ani z ustanovení § 20 odst. 1 kontrolního řádu, neboť, jak ostatně vyplývá z jeho znění, stanovuje povinnost zachovávat mlčenlivost kontrolujícímu nebo přizvané osobě, a to o všech skutečnostech, o kterých se tyto osoby dozvěděly v souvislosti s kontrolou nebo s úkony předcházejícími kontrole. Uvedené ustanovení se přitom aplikuje pouze v průběhu kontrolního řízení podle kontrolního řádu; nikoliv již v řízení správním, jehož podkladem jsou skutečnosti, které byly v průběhu kontrolního řízení zjištěny.
34. Obdobně to ostatně platí i pro aplikaci § 22 kontrolního řádu. Ten sice vylučuje z nahlížení do spisu dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole, nicméně činí tak pouze ve vztahu ke kontrolnímu spisu v rámci kontrolního řízení. Jestliže se kontrolní spis stane, tak jak v projednávané věci, následně *součástí* správního spisu, nelze již citované ustanovení v průběhu správního řízení aplikovat.
35. Z uvedeného je zjevné, že v rámci projednávaného správního (přestupkového) řízení nebylo lze na žalobkyni požadované zpřístupnění předmětných listin aplikovat § 38 odst. 6 správního řádu a napadené rozhodnutí je tudíž nutné považovat i z tohoto důvodu za nezákonné.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

36. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
37. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení zcela úspěšná, proto jí vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Dále spočívají v odměně advokáta za dva úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a) a 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 činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3 100 Kč, tj. celkem 6 200 Kč. Soud neshledal důvod k navýšení odměny na trojnásobek dle § 12 odst. 1 advokátního tarifu, jak navrhoval zástupce žalobkyně. V této věci rozhodně nejde o úkony právní služby mimořádně obtížné, resp. zástupce žalobkyně nevysvětlil, proč poskytnuté úkony právní služby takové složitosti dosahují. Dále náleží advokátovi žalobkyně náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobkyně společníkem právnické osoby dle § 15 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem DPH, náleží žalobkyni také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 6 800 Kč. Celkové náklady žalobkyně činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 8. srpna 2024

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu