



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců a Lenky Krupičkové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **CÍRKEVNÍ GYMNÁZIUM NĚMECKÉHO ŘÁDU**, se sídlem Nešverova 693/1, Olomouc, zastoupen JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 8. 2024, č. j. 65 Ad 2/2023-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Filouše, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 16. 11. 2022, č. j. 11383/10.30/20-16, byl žalobce shledán vinným ze spáchání trvajících přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že umožnil 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 organizací školních akcí a účast na školních akcích,

jakož i další činnosti na pracovištích žalobce v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018 sedmi fyzickým osobám, aniž by s nimi žalobce na tyto uvedené činnosti související s přímou pedagogickou činností uzavřel pracovněprávní vztah. Tím žalobce uvedeným osobám umožnil výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, čímž porušil § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Za spáchání tohoto přestupku byla žalobci podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 355 000 Kč. Současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2023, č. j. 182/1.30/23-3 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný částečně změnil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, a to tak, že výrok o vině v rozsahu:

- tvorby učebních pomůcek,
- prací spojených s vedením předmětové komise ve vztahu k jedné osobě,
- dalších činností na pracovištích žalobkyně ve vztahu k
 - dvěma osobám co do odborné péče o kabinety, knihovny a další zařízení sloužící potřebám vzdělání a prací spojených s funkcí třídního učitele,
 - jedné osobě co do odborné péče o kabinety, knihovny a další zařízení sloužící potřebám vzdělávání,

zrušil a řízení v této části zastavil. V ostatním žalovaný výrok o vině potvrdil. V návaznosti na to žalovaný snížil uloženou pokutu na 310 000 Kč.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“), který jí shora označeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu vyjadřující se k postupu žalovaného v jiném řízení, ve kterém žalovaný rovněž vycházel ze záznamů o poskytnutí součinnosti povinnými osobami a tyto poté v řízení nevyslechl. V souvislosti s touto judikaturou konstatoval, jaké podklady lze užít jako důkazní prostředek, a které už nikoli. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24 krajský soud citoval, 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“*. Krajský soud uvedl, že prvostupňový správní orgán shrnul výsledky kontroly, kdy obsáhle citoval písemná vyjádření jednotlivých pedagogů a také tehdejšího ředitele školy, která byla učiněna v průběhu kontroly. Své závěry následně postavil právě z vyjádření těchto osob z předložených dokladů. Shrnul, že kontrolní zjištění vycházejí ze záznamů o zjištěných skutečnostech a vyjádření osob pracujících pro žalobce zachycených v záznamech o sdělení povinných osob. Žalovaný tyto závěry potvrdil a odkázal na uvedená zjištění a úvahy. Krajský soud shledal nezákonným postup, při kterém správní orgány nepřistoupily k výsledku uvedených osob jako svědků, neboť si pro zjištění skutkového stavu vystačily

pokračování

právě s písemnými vyjádřeními, 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. Nadto žalobce neměl ani možnost těmto osobám klást otázky, neboť mu toto právo bylo postupem správních orgánů nezákonně odňato. Skutkový stav proto nebyl zjištěn v dostatečném rozsahu i bez těchto záznamů, resp. písemných sdělení. Bylo zjevné, že obsah těchto listin tvořil základ úvah, které byly ostatními listinami pouze doplněny, aniž by cokoliv prokazovaly. Skutečná podstata věci tak byla dokazována zejména nepřipustnými důkazními prostředky.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byl přesvědčen, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil předmětnou právní otázku, tj. povahu záznamů o sdělení pedagogů a ředitele školy pořízených v průběhu kontroly, resp. zda jsou tyto přípustnými důkazními prostředky. Právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, se nyní neuplatní, nadto jej krajský soud nesprávně aplikoval. V odkazované věci nebyla přímo při kontrole vytěžena osoba, která měla nelegální práci vykonávat (a také vykonávala) a v řízení se podařilo jiným způsobem (vyjádřeními jiných osob a jinými písemnými podklady) zajistit ucelený řetězec nepřímých důkazů ve prospěch správními orgány přijatého závěru. Přestože Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku uvedl, že závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu analogicky dopadají též na blíže nespécifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již projevená v rámci poskytnutí součinnosti nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě, současně však nepopřel předešlý rozsudek ze dne 20. 8. 2015. č. j. 1 Ads 33/2015-64, ani se s ním přesvědčivě nevypořádal. Co do povahy záznamů o poskytnutých součinnostech při kontrole se jedná o jiné podklady rozhodnutí dle § 50 odst. 1 správního řádu. V tomto smyslu také stěžovatel na předmětné listiny – záznamy o poskytnutých součinnostech, podepsaných osobami součinnost poskytujícími, nahlížel a hodnotil je. Jednalo se tak o důkazní prostředky, resp. podklady v řízení přípustné, z nichž lze učinit skutková zjištění. Nemohlo dojít ke zkrácení práv žalobce, neboť těmito podklady nebyly svědecké výpovědi v řízení jakkoli nahrazovány ani nebyly optikou svědecké výpovědi jakkoli hodnoceny.

[5] Ke zjištěnému skutkovému stavu uvedl, že byl řádně a úplně zjištěn, a to ze všech podkladů, jež byly nashromážděny v průběhu kontroly, resp. byly dostatečné pro vyslovení viny a uložení správního trestu. Nesouhlasil se závěrem, že obsah záznamů tvořil základ úvah, které byly ostatními listinami pouze doplněny. Důkazů ve věci byla shromážděna celá řada a tvoří logický, ničím narušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů. Spolehlivě a jednoznačně prokazují, že se žalobce vytykaného jednání dopustil. Ve správních rozhodnutích bylo řádně zdůvodněno, proč správní orgán nepřistoupil k navrhovaným výslechům svědků. V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, přičemž je nutno zkoumat a hodnotit

faktický stav věci. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný. Krajský soud na věc aplikoval správnou právní úpravu i judikaturu Nejvyššího správního soudu. Provedení důkazů protokoly se záznamy o vyjádření zaměstnanců žalobce nadále považuje za nezákonné, s čímž se ztotožnil i krajský soud. Tyto záznamy mají vypovídající hodnotu toliko v kontrolní fázi. V řízení neměl možnost se jako obviněný na cokoli dotazovat, jak by mu náleželo při výslechu těchto osob v pozici svědků. Povinné osoby rovněž nemusely vypovídat pravdivě. Nahrazení svědeckých výpovědí záznamy považoval proto za nepřípustné. Argumentaci stěžovatele považoval za nesprávnou a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] 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.*

[10] 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.*

[11] Ustanovení § 137 odst. 4 správního řádu stanoví, že *záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*

[12] Podle § 8 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), platí, že *kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*

[13] Ustanovení § 81 přestupkového zákona stanoví, že *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.*

pokračování

[14] Předmětem sporu je tvrzená procesní vada spočívající v tom, že stěžovatel měl nezákonně provést k důkazu záznamy o poskytnutí součinnosti povinnými osobami podle § 8 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu a nevyslechl žalobcem navržené svědky. Ze správního spisu vyplývá, že u žalobce byla 13. 8. 2019 zahájena kontrola, jejímž předmětem bylo dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů, především na úseku odměňování a prací konaných mimo pracovní poměr. Správní orgán kontroloval vzorek zaměstnanců (pedagogů) žalobce. Po provedené kontrole prvostupňový správní orgán zahájil přestupkové řízení a po jeho provedení uznal žalobce vinným ze spáchání trvajících přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018, neboť žalobce umožnil pedagogům výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, čímž porušil § 3 zákoníku práce. Své závěry založil výlučně na záznamech s povinnými osobami, tj. na protokolech se záznamy otázek a odpovědí zaměstnanců žalobce.

[15] Nejvyšší správní soud je shodně s krajským soudem přesvědčen, že jako důkazní prostředek nelze užít záznam o podání vysvětlení (potažmo vyjádření povinných osob) způsobem, jakým to učinil stěžovatel. Takový záznam lze použít toliko jako jiný podklad pro rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu, neboť se jedná o předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu. Nelze jej proto použít jako jediný podklad pro rozhodnutí. 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 projevěná v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24). S uvedeným není v rozporu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015 č. j. 1 Ads 33/2015-64, na nějž odkázal pro podporu svých tvrzení stěžovatel, neboť ten sice uvedl, že „*na listiny pořizené v rámci kontroly lze pohlížet jako na listiny, které mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného*“, avšak nemůže se jednat o jediný podklad pro rozhodnutí. 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. Takovým postupem prvostupňového správního orgánu byl zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoliv prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje, 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. 8. 2018 č. j. 2 Ads 25/2018-28). Tato situace však v této věci nenastala, neboť žalobce od počátku skutečnosti uvedené v záznamech obsahujících vyjádření povinných osob zpochybňoval. Rovněž zdůrazňoval své právo klást vyslýchaným svědkům otázky.

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že sankční správní řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy a je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu žalobce

mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací charakteristickou pro řízení zahajovaná z moci úřední (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2023, č. j. 6 As 289/2022-46 a ze dne 13. 2. 2024, č. j. 6 Ads 46/2013-35, bod 36). Správní orgány sice nemají obecně povinnost provést všechny navržené důkazy, pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit, což v souzené věci neučinily. Prvostupňový správní orgán zamítl návrh žalobce 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 však nemohou sloužit ani jako důkaz dle § 81 přestupkového zákona, jak se snaží stěžovatel tvrdit, neboť uvedené ustanovení nezbavuje správní orgány povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoli pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly.

[17] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány pochybily, pokud vycházely zejména z obsahu písemných vyjádření povinných osob učiněných při kontrole. Nelze přijmout postoj stěžovatele, který vyzdvihoval vysokou vypovídací hodnotu záznamů o sdělení povinných osob. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že správní orgány nesprávně vycházely pouze ze záznamů o sdělení pedagogů a tehdejšího ředitele, ačkoliv tyto záznamy nemohly nahradit plnohodnotné svědecké výpovědi a nemohly samy o sobě představovat podklad, ze kterého by bylo v této věci možné přímo učinit skutková zjištění.

[18] Pro úplnost Nejvyšší správní soud k návrhu stěžovatele na předložení věci rozšířenému senátu dodává, že neshledal v rozhodovací praxi rozpory, jež by odůvodňovaly předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud postupoval plně v souladu s přílehlavou a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, není v rozporu s dosavadní judikaturou, naopak její závěry plně reflektuje a shrnuje.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani jiné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 s. ř. s.). S jeho nosnými závěry se ztotožnil a v podrobnostech na ně odkazuje. Ze uvedených důvodů proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Ve věci měl úspěch žalobce, proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, který zástupce žalobce učinil v řízení o kasační stížnosti, a to sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč a paušální částka 300 Kč, tj. 3 400 Kč bez DPH. Zástupce žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku příslušné daně. Celkem je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci

pokračování

na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2025

David Hipšr
předseda senátu