



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Církevní konzervatoř Německého řádu**, se sídlem Beethovenova 235/1, Opava, zastoupená JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Ostravská 501/16, 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 ze dne 8. 8. 2024, č. j. 22 Ad 12/2023-71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Michala Filouše, advokáta se sídlem Ostravská 501/16, Olomouc, na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4414 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský a Olomoucký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 23. 12. 2022, č. j. 11301/10.30/20-18, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jehož se dopustila tím, že v období od 1. 9. 2018 do 31. 1. 2019 umožnila výkon závislé práce Mgr. B. H., Mgr. M. V., Mgr. K. S., MgA. A. Š., Dis. Art., P. M., dipl. um., MgA. R. S., MgA. Ľ. D. a Mgr. K. Ch., aniž by s nimi žalobkyně uzavřela pracovněprávní vztah. Výkon závislé práce spočíval ve výkonu činností souvisejících s přímou pedagogickou činností, a to osobní přípravě pedagoga na přímou pedagogickou činnost, tvorbě učebních pomůcek, práci spojenou s vedením předmětové komise, práci spojenou s účastí na třídních schůzkách, poradách svolaných ředitelem školy, práci spojenou s organizací školních akcí a účasti na školních akcích, jakož i další činnostech na pracovištích žalobkyně. 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 uvedeného přestupku byla žalobkyni podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 380 000 Kč a povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 6. 2023, č. j. 1542/1.30/23-3, výrok ve věci spáchání přestupku ve vztahu k tvorbě učebních pomůcek a pracím spojeným s vedením předmětové komise zrušil a řízení pro tuto část skutku zastavil; ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Výrokem II. žalovaný snížil výši uložené pokuty na 355 000 Kč.

[3] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[4] **Krajský soud** napadené rozhodnutí zrušil ze dvou důvodů, a to pro procesní vadu, spočívající v tom, že žalovaný provedl k důkazu záznamy o poskytnutí součinnosti povinnými osobami ve smyslu § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“) a nevyslechl žalobkyni navržené svědky, a dále proto, že žalovaný neumožnil žalobkyni nahlížet do části správního spisu.

[5] Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda žalovaný mohl vycházet ze záznamů o poskytnutí součinnosti povinnými osobami, které poté v řízení nevyslechl. Vzhledem k tomu, že stejnou otázkou se v případě obdobného postupu žalovaného v jiném řízení zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, vycházel z něj krajský soud i v nyní řešené věci. 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. Krajský soud konstatoval, že správní orgány nezákonně vycházely ze záznamů o sdělení pedagogů a tehdejšího ředitele, přestože nemohly nahradit plnohodnotné svědecké výpovědi a nemohly samy o sobě představovat podklad, ze kterého by bylo možné přímo učinit skutková zjištění. Správní orgány navíc 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. Krajský soud uzavřel, že v důsledku namítané procesní vady nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a pro předčasnost se dále nevyjadřoval k žalobním námitkám týkajícím se zejména povahy práce jednotlivých zaměstnanců.

[6] K namítané vadě spočívající v neseznámení žalobkyně s celým obsahem spisu ze strany správního orgánu krajský soud přisvědčil žalobkyni, že z § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o inspekci práce“), a to ani s přihlédnutím k účelu tohoto ustanovení, nevyplývá žádná zákonem stanovená (uložená) povinnost mlčenlivosti. Uvedené ustanovení upravuje pouze oprávnění inspektora při kontrole dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších osob. Povinnost mlčenlivosti vztahující se na listiny, u kterých se žalobkyně domáhá zpřístupnění v rámci nahlížení do spisu, nelze dovodit ani z § 20 odst. 1 kontrolního řádu, neboť ten stanovuje povinnost zachovávat mlčenlivost kontrolujícímu nebo přizvané osobě a to o všech skutečnostech, o kterých se tyto osoby dozvěděly v souvislosti s kontrolou nebo

pokračování

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. Obdobně to ostatně platí i pro aplikaci § 22 kontrolního řádu.

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[8] V **kasační stížnosti** stěžovatel předně namítá, že krajský soud posoudil nesprávně právní otázku, zda jsou záznamy o sdělení pedagogů a ředitele školy pořízené v průběhu kontroly přípustnými důkazními prostředky. Stěžovatel zdůrazňuje, že krajský soud neměl aplikovat rozsudek NSS č. j. 6 Ads 307/2023-24, neboť věc tam posuzovaná se od nyní posuzované věci zásadně liší. Podle citovaného rozsudku nebyla při kontrole vytěžena osoba, která měla nelegální práci vykonávat 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. I kdyby však zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu na věc dopadal, namítá stěžovatel, že krajský soud tam podané závěry nesprávně interpretoval. NSS sice uvedl, že závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu analogicky dopadají též na blíže nespecifikovaná vyjádření osob učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, současně však nepopřel svůj předešlý rozsudek ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015-64, podle něhož listiny pořízené v rámci kontroly mohou být řádným podkladem pro rozhodnutí žalovaného ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, a to zvláště tehdy, jestliže osoby, u nichž je kontrola prováděna, svými podpisy stvrdí obsahovou správnost listin. V tomto smyslu také stěžovatel na záznamy o poskytnutých součinnostech nahlížel s tím, že se jednalo o důkazní prostředky, z nichž lze ve věci skutková zjištění učinit. Nelze tedy dospět k závěru, že by byla práva žalobkyně v řízení zkrácena.

[9] Stěžovatel dále poukazuje na odlišné právní názory na otázku procesní použitelnosti důkazů, neboť rozsudek NSS č. j. 6 Ads 307/2023-24, na jehož závěrech je odůvodnění rozsudku krajského soudu postaveno, nazírá na tuto zásadní otázku zcela opačně než např. stěžovatelem vzpomínané rozsudky NSS č. j. 10 Ads 235/2021-31 a č. j. 5 Ads 208/2019-33. Pro případ, že Nejvyšší správní soud bude mít závěry rozsudku č. j. 6 Ads 307/2023-24 za správné, navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud postupoval dle § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[10] K otázce skutkového stavu stěžovatel doplňuje, že byl v posuzovaném případě zjištěn řádně a úplně, přičemž všechny shromážděné podklady tvoří logický, ničím narušený a ucelený soubor vzájemně se doplňujících a na sebe navazujících nepřímých důkazů, které spolehlivě a jednoznačně prokazují, že se žalobkyně vytýkaného jednání dopustila. Ve správních rozhodnutích bylo dle stěžovatele rovněž řádně odůvodněno, proč nebylo přistoupeno k navrhovaným výsledkům. Stěžovatel též poukazuje na znění § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku, přičemž s ohledem na zásadu

materiální pravdy formulovanou v § 3 správního řádu není možné zabývat se jen smluvními vztahy písemně uzavřenými mezi žalobkyní a pedagogy, když právě k takovému hodnocení krajský soud naopak směřuje.

[11] K vadě spočívající v neseznámení s celým obsahem spisu ze strany správních orgánů, stěžovatel konstatuje, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s argumenty vyjádřenými v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů. Krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku omezil toliko na uvedení relevantních zákonných ustanovení, jejichž aplikaci následně na projednávanou věc vyloučil; nijak nevysvětlil, z jakého důvodu nelze přihlídnout k § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, když z účelu ustanovení povinnost mlčenlivosti naopak vyvěrá. Obdobně i v bodě 33 napadeného rozsudku se krajský soud izolovaně vymezil k § 20 odst. 1 kontrolního řádu, aniž by dovysvětlil jeho aplikaci s ohledem na vazbu k § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, jakožto primárního důvodu, pro který stěžovatel listiny, jichž se žalobkyně domáhala v rámci nahlížení do spisu, zneprístupnil. Stěžovatel může důvody rozsudku krajského soudu toliko domýšlet, nicméně přesto považuje za vhodné uvést, že v posuzovaném případě nelze odhlédnout od účelu § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, kterým je poskytnout rozhovoru inspektora se zaměstnanci zákonnou ochranu a který tak v sobě implicitně zahrnuje povinnost inspektora zachovávat utajení v tomto režimu sdělených a v čase hmotně zachycených informací. Zachovávali pak toto ustanovení anonymitu a ochranu zaměstnance při samotné kontrole, pozbývalo by logiku, pokud by byla tato ochrana následně odejmuta tím, že by žalobkyně byla oprávněna si takto získané informace od jeho zaměstnance opatřit v rámci nahlížení do spisu, a to i v rámci vedeného přestupkového řízení.

[12] Stěžovatel navrhuje, aby kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobkyně ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedla, že je napadený rozsudek věcně správný; poukázala na to, že správní orgán I. stupně dospěl ke skutkovým zjištěním v zásadě výlučně ze záznamů s povinnými osobami, tedy z protokolů se záznamy otázek a odpovědí zaměstnanců žalobkyně. Provedení těchto protokolů jako důkazů v rámci správního řízení je dle názoru žalobkyně a stejně tak i správního soudu nezákonné; záznamy mají vypovídací hodnotu toliko v kontrolní fázi, pro účely přestupkového řízení bylo nutné zjistit rozhodné skutečnosti jiným způsobem, a to výsledkem osob jakožto svědků. V rámci dotazování inspektorů neměla žalobkyně právo dotazovat se povinných osob jako v případě výsledků těchto osob v pozici svědků postupem podle správního řádu; povinné osoby rovněž nebyly v rámci kontrolní fáze poučeny. Žalobkyně trvá na tom, že nahrazovat výslech svědků v rámci přestupkového řízení jiným způsobem, převzetím záznamu s povinnými osobami a jejich provedením jako listinných důkazů, nebo převzetí vypovědí do kontrolního protokolu a provedení kontrolního protokolu jako důkazu, je zcela zřejmým a nepřijatelným obcházením zákona. Byť se stěžovatel snaží svůj postup obhájit s odkazem na rozsudek NSS č. j. 5 Ads 208/2019-38, aplikuje jej dle žalobkyně nesprávně, neboť v citovaném rozsudku správní orgány opíraly skutková zjištění o řádně provedené důkazy, především o výslechy svědků. Na posuzovanou věc podle názoru žalobkyně naopak zcela zjevně dopadá rozsudek NSS č. j. 6 Ads 307/2023-24, neboť skutkově jde o totožnou věc. Uvedený rozsudek není v rozporu s dřívějšími rozhodnutími, naopak se s jejich závěry ztotožňuje, a to včetně rozsudku č. j. 1 Ads 33/2015-64.

pokračování

[14] Ohledně námitek týkajících se nezpřístupnění celé části správního spisu žalobkyně dodává, že v napadeném rozsudku jsou uvedena příslušná zákonná ustanovení, z nichž jednoznačně vyplývá, že kontrolní řád se ve správním řízení neužije. Žalobkyně považuje za šokující, že stěžovatel, jakožto odvolací správní orgán, základní věc týkající se správního řízení nezná, anebo právní úpravu účelově vykládá v neprospěch žalobkyně. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[15] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a jedná za něj k tomu pověřená osoba s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatel vznesl i námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku, musel se Nejvyšší správní soud nejprve zabývat touto námitkou, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí představuje vadu, kterou se Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud neshledal. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které soud vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatele. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí neobstojí z hlediska zákonnosti, a to včetně zákonnosti postupu, který jeho vydání předcházel, neboť stěžovatel provedl k důkazu záznamy o poskytnutí součinnosti povinnými osobami, které poté v řízení o přestupku, byť to žalobkyně požadovala, nevyslechl. Pro posouzení toho, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, je směrodatné pouze to, zda krajský soud svůj závěr dostatečně odůvodnil, zda jsou jeho závěry konzistentní a logické vzhledem k použité argumentaci a zda výrok není v rozporu s odůvodněním. Těmto požadavkům napadený rozsudek vyhovuje; subjektivní nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu a s jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládají.

[17] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám stěžovatele stran právního posouzení [stěžovatel nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, podle něhož záznamy o poskytnutí součinnosti ve smyslu § 8 odst. 1 písm. f) kontrolního řádu pořízené v průběhu kontroly nejsou přípustnými důkazními prostředky].

[18] Podle § 3 správního řádu platí: „*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.*“

[19] Podle § 51 odst. 1 správního řádu platí: „*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.*“

[20] Správní řád v § 137 odst. 4 dále stanoví: „*Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.*“

[21] Podle § 8 písm. f) kontrolního řádu platí: „*Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.*“

[22] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou v odůvodnění odkázal i krajský soud, lze záznam o podání vysvětlení použít toliko jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, a nikoliv jako důkazní prostředek. Záznam o podání vysvětlení totiž poskytuje správnímu orgánu toliko předběžnou informaci o skutkových okolnostech případu (viz rozsudky NSS ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 As 3/2018-75, ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 34/2010-73, č. 2208/2011 Sb. NSS); slouží např. pro hodnocení věrohodnosti jiných důkazů (viz rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 180/2016-34, č. 3488/2016 Sb. NSS, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS). Ze záznamu o podání vysvětlení nelze proto dovozovat skutková zjištění, avšak jeho obsah se může promítnout do hodnocení ostatních důkazů. Z jeho povahy tedy vyplývá, že se nemůže jednat o jediný podklad pro rozhodování. Čtením jeho obsahu nelze ve správním řízení nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi (viz rozsudky NSS č. j. 1 As 34/2010-73 a č. j. 6 Ads 46/2013-35, nebo ze dne 22. 11. 2009 č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích následně dovodil, že závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají analogicky též na vyjádření osob učiněná v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo učiněná jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě. Tyto formy součinnosti sice představují podklady pro rozhodnutí správních orgánů, jedná se však o jiné podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Sdělení zde obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Uvedenými úkony je toliko zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoli prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení (citovaný rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24).

[24] Judikatura taktéž dovodila, že protokol o kontrole sám o sobě není vyloučen jako důkaz ve správním řízení. Možnost vycházet z protokolu o kontrole v následujícím správním řízení však byla podmíněna nezpochybněním obsahu protokolu v podaných námitkách, nesoučinností účastníka správního řízení, a dále provedením důkazu protokolem o kontrole za účasti účastníka řízení (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28).

[25] Z judikatury zdejšího soudu rovněž vyplývá, že pokud obviněný z přestupku dostatečně projeví svůj nesouhlas s vyjádřeními osob poskytnutými v rámci součinnosti, jsou správní orgány povinny provést svědecké výslechy; to však platí jen tehdy, pokud mají předchozí vyjádření těchto osob představovat stěžejní podklad pro závěr o vině za spáchání přestupku (tedy v případě, kdy by bez těchto vyjádření závěry správních orgánů důkazně neobstály). Jestliže za takovéto situace správní orgány navržené výslechy svědků neprovedou, nemohou procesně využít ani vyjádření získaná v rámci poskytnutí součinnosti (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30).

pokračování

[26] V posuzované věci žalobkyně v průběhu správního řízení setrvale brojila proti závěrům správních orgánů o spáchaném přestupku. V námitkách proti kontrolním zjištěním (i později v průběhu správního řízení) poukazovala na to, že skutkový stav nepovažuje za dostatečně spolehlivě zjištěný a za účelem jeho doplnění navrhla provést výslechy osob, aby měla možnost klást jim otázky. Ve smyslu výše odkazované judikatury tímto způsobem dostatečně projevila nesouhlas s vyjádřeními osob poskytnutými v rámci součinnosti.

[27] Za dané situace proto měl správní orgán I. stupně provést výslechy žalobkyní označených osob, chtěl-li právě na základě jejich předchozích vyjádření založit své závěry o vině žalobkyně. Správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí na str. 26 konstatoval, že vycházel „z řady listinných důkazů, které byly porovnávány ve vzájemné souvislosti, a také s výpověďmi pedagogů jakožto povinných osob, a skutečnostmi zjištěnými při kontrole. Záznamy s povinnou osobou tak nebyly jedinými, a už vůbec ne stěžejními důkazy, které by směřovaly k objasnění charakteru výkonu práce pedagogů a k uvedeným kontrolním zjištěním.“ Současně však výlučně na základě záznamů o poskytnutí součinnosti učinil skutková zjištění, neboť pouze tato vyjádření byla dle správního orgánu „účinně zcela svobodně formou odpovědí na jednoznačně položené otázky“, zatímco doložená čestná prohlášení zaměstnanců žalobkyně označil jako účelová, vykazující nízkou míru autentičnosti (str. 27): „[v]zhledem k časovému odstupu od tohoto vyjádření a s ohledem na zjevné rozpory ve vyjádřeních, kdy navíc tvrzení v čestném prohlášení jsou zcela jednoznačně ve prospěch obviněného, a když tato čestná prohlášení byla předložena samotným obviněným, nelze tedy vyloučit ovlivnění uvedených zaměstnanců obviněného obviněným při jejich sepisování.“

[28] Překvapivost kontroly (a s tím související nepřipravenost osob na vyjádření) nemůže být argumentem odůvodňujícím neprovedení svědeckých výpovědí. Tento aspekt hraje roli např. při hodnocení věrohodnosti výpovědí, pokud by se vyjádření získaná při poskytnutí součinnosti lišila od pozdější svědecké výpovědi. Ze skutečnosti, že dotčené osoby dopředu nevěděly, na jaké otázky se jich budou inspektoři na místě dotazovat, nelze dovozovat, že pravdivé jsou pouze odpovědi na překvapivé dotazování; současně nelze tvrdit, že nepravdivé budou všechny odpovědi poskytnuté při výslechu, ke kterému byl svědek dopředu řádně předvolán (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30). Důvodem pro neprovedení navržených výslechů svědků nemůže být ani argumentace jejich nadbytečnosti. Jestliže v případě nesouhlasu obviněného s úplností zjištěného skutkového stavu a jeho hodnocením (zpochybněním viny za spáchané přestupky) nemohou správní orgány bez provedení výslechů založit své závěry toliko na zjištěních získaných v rámci poskytnuté součinnosti, pak tento důkazní návrh nelze považovat za nadbytečný. K takovému návrhu nelze přistupovat jako k návrhu na zopakování výslechů. Vyjádření osob v rámci poskytnutí součinnosti totiž není výslechem svědků, jemuž by obviněný byl přítomen a mohl svědkům pokládat otázky; z tohoto důvodu nelze neprovedení výslechů odůvodňovat jejich zopakováním a od toho odvíjet závěr o jejich nadbytečnosti.

[29] Poukazuje-li stěžovatel na odlišné právní názory na otázku procesní použitelnosti důkazů, pak k tomu zdejší soud uvádí, že stěžovatelem citovaná judikatura s výše uvedeným není v rozporu. V rozsudku č. j. 10 Ads 235/2021-31 šlo o situaci, kdy správní orgán I. stupně uložil pokutu v obdobné skutkové situaci, tj. za výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Vycházel přitom ovšem nejen z kontroly a při ní získaných vyjádření, ale i následného výslechu a řady listinných důkazů. Obdobně v rozsudku č. j. 5 Ads 208/2019-33 správní orgány opíraly skutková zjištění o řádně provedené důkazy,

především o výsledky poskytovatelů jako svědků. S výše uvedeným není v rozporu ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015–64, na který odkázal stěžovatel. 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“. Přestože platí, že nelze použít záznam o podání vysvětlení jako samostatný důkaz a nelze z něj bez dalšího dovozovat skutková zjištění, která jiným způsobem nebyla v řízení prokazována; obsah záznamu o podání vysvětlení se však může promítnout do hodnocení ostatních důkazů. V průběhu svědecké výpovědi je možné se svědka dotazovat například na důvody odlišnosti jeho výpovědi od vysvětlení, které podal před zahájením správního řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24, na jehož závěrech je odůvodnění rozsudku krajského soudu postaveno, nepopírá právě citovanou judikaturu NSS, ani s ní není v rozporu. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod pro uplatnění postupu dle § 17 s. ř. s.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že sdělení osob učiněná v rámci poskytnutí součinnosti jsou jinými podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu a sdělení zde obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu. Uvedenými úkony byl toliko zjišťován skutkový stav v rámci kontroly, nikoliv prováděno dokazování výsledkem svědků ve správním řízení. Pokud správní orgány dovozovaly ze sdělení zaměstnanců v rámci poskytnutí součinnosti v režimu § 8 písm. f) kontrolního řádu stěžejní skutková zjištění, přestože žalobkyně dostatečně určitě vyjevila svůj nesouhlas s vyjádřením osob v rámci poskytnuté součinnosti a navrhovala provedení svědeckých výsledků těch osob, které předtím poskytly svoji součinnost v rámci probíhající kontroly, pak správní orgány pochybily, nezjistily-li dostatečně skutkový stav. Krajský soud proto důvodně napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[31] Co se týče druhého okruhu stížnostních námitek, v nichž stěžovatel obhajoval neseznámení žalobkyně s celým obsahem spisu s odkazem na § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce, pak v souladu s krajským soudem lze uvést, že uvedené ustanovení upravuje oprávnění inspektora dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob. Tímto způsobem tak může inspektor v situacích, kdy je zřejmé, že zaměstnanci by se mohli obávat případných negativních reakcí ze strany zaměstnavatele, získat informace a podklady o situaci u kontrolované osoby.

[32] Kontrolní řád v § 22 poskytuje ochranu pouze osobě, která podala podnět: „[z] nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole“. K rozsahu, v jakém lze, resp. je nutné, k ochraně totožnosti podatele podnětu vyloučit z nahlížení dokumenty nebo jejich části, se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 As 418/2017-38: „Na základě § 22 kontrolního řádu nelze z nahlížení vyloučit celý podnět ke kontrole včetně příloh, ale pouze ty části, které umožňují identifikovat podatele podnětu, a to buď přímo (uvedením identifikačních údajů podatele), či nepřímo (popisem konkrétních skutkových okolností vedoucích k podání podnětu)“.

pokračování

[33] Správní spis, který správní orgán ve smyslu § 17 správního řádu obligatorně zakládá v každé projednávané věci, tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci; tzn. též dokumenty obdržené či vytvořené ve fázi předcházející zahájení správního řízení: „*Postup žalovaného, který podklady opatřené před zahájením správního řízení vedl v samostatném tzv. podnětovém spise, byl správný pouze do okamžiku zahájení správního řízení. Poté, kdy žalovaný dospěl k závěru, že je nezbytné správní řízení zahájit, a také tak učinil, měl i nadále pokračovat ve vedení již založeného spisu, případně učinit podnětový spis součástí správního spisu, založeného při zahájení správního řízení.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 236/2016-51). Jinými slovy, kontrolní spis se v případě zahájení správního řízení stane součástí správního spisu. Právní úprava má při vedení jediného společného spisu praktické úskalí; při nahlížení do spisu v rámci následného správního řízení, kdy se kontrolní řád neuplatní, již totiž ochrana podatele podnětu ke kontrole zajištěna není. V posuzované věci navíc nešlo o ochranu podatele podnětu, ale zaměstnance žalobkyně, kteří inspektoru poskytli součinnost ve smyslu § 8 písm. f) kontrolního řádu.

[34] Krajský soud rozhodl v souladu s právní úpravou, pokud přístup stěžovatele, který na požadované zpřístupnění listin aplikoval § 38 odst. 6 správního řádu, označil za nezákonný a napadené rozhodnutí zrušil.

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí vůči neúspěšnému stěžovateli přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud při stanovení odměny advokáta aplikoval přechodné ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) zavedeného novelou č. 258/2024 Sb.; za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky.

[37] Nejvyšší správní soud přiznal nárokovanou odměnu za právní služby poskytnuté žalobkyni právním zástupcem ve výši 1 x 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v písemném vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 10. 2024 podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkově ve výši 3400 Kč. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží mu proto v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. k nákladům řízení rovněž částka, která odpovídá příslušné sazbě daně z přidané hodnoty (21 %) vypočtená z odměny za zastupování a z náhrad. Tato částka činí 714 Kč. Celkově je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám advokáta částku ve výši 4414 Kč ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. května 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu