



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše v právní věci

žalobkyně: **Pastiglia společnost pro obnovu památek, s.r.o.**, IČ: 039 29 388
sídlem Bašty 413/2, 602 00 Brno
zastoupena Mgr. Radanou Bužkovou, advokátkou
sídlem Kotlářská 265/5, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 25. 3. 2024, č. j. 9358/1.30/23-4,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2024, č. j. 9358/1.30/23-4, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč k rukám její advokátky Mgr. Radaně Bužkové, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Správní orgán v souvislosti s kontrolou na určeném pracovišti shledal, že žalobkyně umožňovala v rozporu s právními předpisy výkon závislé práce mimo pracovní poměr.

Žalobkyně se vymezila proti skutkovým zjištěním, z nichž správní orgány vycházely, a namítla, že je nepřipustné, aby skutkový stav měl oporu pouze ve výpovědích osob vyslechnutých v rámci prováděné kontroly.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je založeno toliko na protokolech o podaném vysvětlení, které byly sepsány s paní S. R. a Mgr. M. Č. Později žalobkyní navrhované důkazy Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále „inspektorát práce“) již nepřipustil. Z těchto protokolů vyvodil inspektorát práce nesprávné závěry, které byly zkresleny jednak formulací nesprávných otázek, a zčásti tím, že otázky a odpovědi nebyly zasazeny do širšího kontextu.
3. Formulářové otázky, které nemají snahu zjistit všechny související návaznosti, je třeba považovat za tendenční. Žalobkyně se ohradila proti otázkám: „[j]akou máte pracovní dobu a kdo Vám ji stanovuje?“ – tato otázka předpokládá, že pracovní doba existuje, a „[j]ste někomu podřízen, a kdo to je? Kdo Vám přiděluje pracovní úkoly a kdo kontroluje Vaši práci?“ – první otázka může svědčit pro závislou činnost, aniž by si to dotazovaný uvědomoval a druhá otázka je zcela běžná. Dotázaný tedy odpoví, že nadřízeným je určitá osoba, ale tím mohl mít na mysli osobu, která mu jednoduše přiděluje práci, což je však běžné i ve vztazích mezi podnikateli.
4. Dále žalobkyně poukázala na to, že při výslechu osob nebyl přítomen právní zástupce žalobkyně.
5. Především žalobkyně namítla, že s paní R. uzavřela smlouvu o dílo, což zákon dovoluje. Pokud jsou naplněny znaky smlouvy o dílo, nemohou být interpretovány jako znaky závislé práce bez pečlivé analýzy konkrétního vztahu a s přihlédnutím ke všem specifikům případu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28). Těmto požadavkům na pečlivé přezkoumání věci vez jakýchkoliv pochybností v daném případě správní orgány nedostály.
6. Smlouva o dílo není vyloučena tím, že je v ní dohodnut rozsah práce v jednotlivých dnech, že je sjednaná hodinová odměna za vykonanou práci a že je měsíčně fakturována shodná cena provedených prací či že je práce vykonávána pro jednoho odběratele. Není rovněž vyloučeno, aby práce byly prováděny na pracovišti žalobkyně a jejími pracovními nástroji. Skutečnost, že žalobkyně nebyla zaměstnavatelem podle okresní správy sociálního zabezpečení, nedokazuje nic podstatného.
7. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že většina výše uvedených skutečností se může vyskytovat jak v závislé práci, tak u smlouvy o dílo. Je na vůli stran, jaký smluvní typ si zvolí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 6 Ads 48/2009-87). To, že se jedná o vztah trvalý povahy ještě neznamená, že se jedná o závislou činnost.
8. Vzhledem tedy k tenké hranici mezi znaky závislé práce a znaky smlouvy o dílo, a za situace, kdy formulářové otázky nebyly způsobilé poskytnout vhled do dané profese a aspekty vztahu nevysvětlily, žalobkyně navrhovala výslech osob, které by věc osvětlily. Tento návrh však inspektorát práce odmítl a založil své rozhodnutí na jediném důkazu – protokolu o kontrole, který byl žalobkyní zpochybňován. To je však neakceptovatelné.

9. Žalobkyně je přesvědčena, že pokud by měla možnost odpovědi pana Mgr. Č. zasadit do kontextu, bylo by jasné, že žádnou nelegální práci neposkytovala. Nebylo věnováno dostatek prostoru tématu restaurátorství a jeho fungování. Každá zakázka je jedinečná a je nemyslitelné, aby žalobkyně zaměstnávala osobu, která je potřebná pouze pro jednu zakázku z titulu své odbornosti, neboť by pro ni neměla v budoucnu vždy práci.
10. Rovněž je zcela ekonomicky opodstatněné, že žalobkyně poskytla vlastní nástroje a materiál. Po negativních zkušenostech se žalobkyně za těchto okolností nemusí obávat, že zhotovitel používá jiné než sjednané materiály, a cenově je to i výhodnější.
11. Proces obnovy určitého díla musí být koordinovaný a jednotlivé úkoly na sebe navazují. Nelze určit na nikom nezávislý úkol tak, jak si to inspektorát práce představuje. Restaurátor se musí též řídit pokyny orgánů památkové péče. Vymezení pracovní doby se odvíjí od možností provádět restaurátorské práce, a nelze považovat takové stanovení pracovní doby za znak závislé práce.
12. Nelze také rozlišit, jaké práce který jednotlivý restaurátor provádí v tom smyslu, kolik vyrobí kusů či kolik zákazníků obslouží. Proto nelze stanovit odměnu za úkol. Fakt, že odměna za práci byla stanovena hodinově, nelze klást k tíži žalobkyně. To neznamena, že všichni restaurátoři byli v pracovněprávním vztahu.
13. Žalobkyně uzavírá, že nebyla k paní R. ve vztahu nadřízeném, ale měli mezi sebou vztah dodavatele a zákazníka. I pokud by přicházelo teoreticky v úvahu naplnění znaků závislé práce, je třeba dát přednost vůli stran.
14. Žalobkyně proto navrhla, aby napadené rozhodnutí a rozhodnutí jemu předcházející, soud zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný setrvává na svém rozhodnutí, že se žalobkyně přestupku dopustila. Inspektorát práce zjistil skutkový stav, o němž nelze mít důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nebylo tedy potřeba doplňovat dokazování. Správní orgány vycházely z řetězce důkazů a nevycházely jen z jediného podkladu. Vyjádření paní S. R. a pana Mgr. M. Č. – jednatele žalobkyně, ozřejmilo vztah mezi žalobkyní a paní R., nebylo tedy nutné zabývat se oborem restaurátorství. Definiční znaky závislé práce jsou jasně vymezeny a pokud jsou naplněny, je nadbytečné zabývat se specifiky oboru. Žalovaný nepovažoval za nutné provést výslechy svědků. Z listin pořízených v průběhu kontroly plyne skutkový stav a žalobkyně jej efektivně nezpochybnila.
16. Samotné uzavření smlouvy o dílo přitom nemůže být rozhodující pro posouzení skutkového stavu. Bylo zjištěno, že fakticky činnost, kterou vykonávala paní R., je obojetná, tzn. může být vykonávána v rámci pracovního vztahu, ale také jako výkon samostatně výdělečné činnosti. Ovšem na základě rozhodujících kritérií správní orgány dospěly jednoznačně k závěru, že uvedená činnost byla závislou prací, a musela být tudíž vykonávána v rámci pracovněprávního vztahu.
17. Žalovaný se vymezil proti tomu, že by oporou pro jeho závěr byl pouze protokol o kontrole jako jediný důkaz. I vyjádření žalobkyně ohledně některých skutečností potvrzuje, že paní R. vykonávala závislou práci, resp. žalobkyně dodáním vlastního materiálu a nástrojů

omezila odpovědnost paní R., kterou by jinak měla jako samostatně výdělečná osoba. Absence písemné formy smlouvy o dílo jen dokresluje zastřené právní jednání.

18. Definiční znaky závislé práce tak byly naplněny a žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

19. Soud za splnění podmínek pro rozhodnutí ve věci bez nařízení ústního jednání (§ 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“) přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

IV. A Právní rámec

20. Zákon č. 435/2004 Sb., o **zaměstnanosti**, ve znění od 1. 2. 2022 do 31. 12. 2023, stanovil:

§ 5 Vymezení některých pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

e) nelegální prací

1. závislá práce⁸¹⁾ vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah⁸²⁾,

21. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění od 1. 1. 2024, stanoví:

§ 5 Vymezení některých pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

e) nelegální prací práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce a je konána

1. fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah; to neplatí, pokud výkon této práce mimo pracovněprávní vztah umožňují jiné právní předpisy,

22. Zákon č. 262/2006 Sb., **zákoník práce**, ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

§ 2

(1) Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

(2) Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

§ 3

Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy²⁾. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

23. Zákon č. 255/2012 Sb., o **kontrolě (kontrolní řád)**, stanoví:

§ 8 Další práva kontrolujícího

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn

f) vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

24. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, stanoví:

HLAVA III ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ O POSTUPU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ

§ 137 Vysvětlení

(4) Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

IV. B Právní hodnocení

25. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj v rozhodnutí ze dne 18. 8. 2023, č. j. 16210/9.30/23-11, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měla dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, když v období od 6. 5. 2022 do 25. 5. 2022, na pracovišti „*Rekonstrukce Hotelu Grand*“ na adrese Benešova 605/18, 602 00 Brno, fyzické osobě paní S. R., nar. X, která vykonávala pro žalobkyni práci restaurátorky, umožnila výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. Tím měla žalobkyně porušit § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
26. Za to jí inspektorát práce uložil pokutu ve výši 55 000 Kč a zároveň povinnost zaplatit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč. Žalovaný v odvolacím řízení vydal napadené rozhodnutí, kterým změnil ve výroku I. prvostupňové rozhodnutí v části týkající se citace právního předpisu (z důvodu změny právní úpravy) a ve zbytku jej potvrdil.
27. Úvodem krajský soud rekapituluje, že ze správního spisu se podává, že dne 25. 5. 2022 zahájil inspektorát práce kontrolu u žalobkyně na pracovišti „*Grandhotel Brno*“, Benešova 605/18, 602 00 Brno, podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. O provedené kontrole vyhotovil protokol § 9 písm. f) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ze dne 15. 6. 2022, č. j. 16248/9.71/22-4, ve kterém zachytil kontrolní zjištění, že se na pracovišti nacházela paní S. R., která v době kontroly pracovala jako restaurátorka a prováděla na pracovišti broušení a doplňování štuků na stropě na výše specifikované adrese. S dotyčnou bylo sepsáno poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu, v rámci níž odpovídala na položené otázky. V místě kontroly pořídila též inspekce práce fotokopii sešitu, ve které jsou uvedena data, jména a začátek a konec pracovní doby. Dne 26. 5. 2022 zaslala společnost Grandhotel property s.r.o. (IČ: 046 80 316) inspektorátu práce rámcovou smlouvu o dílo uzavřenou mezi žalobkyní a touto společností. V rámci poskytnutí součinnosti při provádění kontrole odpověděl na inspektorátem práce položené otázky rovněž pan Mgr. M. Č., jednatel žalobkyně. Uvedené výpovědi jsou obsaženy ve spisovém materiálu.
28. Inspektorát práce v navazujícím správním řízení posuzoval prvky závislé práce a věnoval se okolnostem svědčícím o spáchání přestupku. Vycházel z výpovědí dotazovaných osob a dospěl k závěru, že žalobkyně v rozporu s § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023, umožnila mimo pracovněprávní vztah výkon závislé práce paní S. R., neboť naznal, že ústně uzavřenou smlouvou o dílo mezi žalobkyní a paní R. byl ve skutečnosti zastřen výkon závislé práce.

29. Soud nejprve pro úplnost poznamenává, že rozhodná právní úprava vymezující skutkovou podstatu předmětného přestupku, je obsažena v § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého platí, že „[P]rávní osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že [...] umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.“
30. Podle výše uvedené právní úpravy správní orgán v rámci přestupkového řízení posuzuje, zda byly definiční znaky závislé práce naplněny a prokazuje, že byla závislá práce umožněna mimo pracovněprávní vztah. K tomu si opatřuje a hodnotí důkazy a v souladu s § 3 správního řádu zjišťuje skutkový stav tak, aby nezůstaly žádné důvodné pochybnosti o tom, že se přestupek stal.
31. Žalobkyně vznesla procesněprávní námitku, že protokol o kontrole, v němž jsou zaznamenány výpovědi vyslýchaných osob, nemohl být jediným důkazem pro konstatování spáchání přestupku za situace, kdy byl žalobkyní v průběhu správního řízení tento protokol zpochybňován. Soud se tedy zabýval otázkou, zda bylo možné stavět závěry o skutkovém stavu na výpovědích opatřených v rámci kontrolní činnosti inspektorátu práce.
32. Soud si přitom ze správního spisu ověřil, že závěr o spáchání přestupku učinily správní orgány zcela jednoznačně na základě výsledků kontrolního zjištění, konkrétně z výpovědí vyslýchaných osob. Inspektorát práce popsal skutkový stav tak, že paní R. vykonávala na kontrolovaném pracovišti práci restaurátorky. Odkázal přitom na sdělení paní R., která uvedla při výpovědi. Z jí podaných informací inspektorát práce právně vyhodnotil především, že při práci se střídala s paní V., která dělala totožnou práci. Dále že o své nepřítomnosti by informovala paní K. od žalobkyně a že pokyny dostávala od pana Mgr. Č. Od něj také dostává nástroje a materiál. Pobírá odměnu vypočtenou dle hodin a pracuje ve stanovenou dobu. Tato tvrzení byla pro inspektorát práce indikací, že paní R. za sebe nehledala náhradu a žalobkyně využívala paní R. pouze jako pomocnou sílu. Podobně inspektorát práce uvážil o nadřízenosti a podřízenosti. Naznal, že tento vztah byl prokázán, neboť výkon práce paní R. se řídil pokyny žalobkyně ve stanovené době. Inspektorát práce přitom v prvostupňovém rozhodnutí výslovně uvedl, že sama paní R. sdělila, že pan Mgr. Č., jednatel žalobkyně, je její nadřízený a říká jí, co má přesně udělat. Poskytování materiálu a nástrojů inspektorát práce právně hodnotil jako znak závislé práce a dospěl k závěru, že paní R. nevykonávala takovou činnost, kterou by bylo možné oddělit od jiné pracovnice jako samostatné dílo a nemohla za něj odpovídat. Tyto závěry mají podklad v odpovědích pana Mgr. Č. a paní R.
33. Zjištěný skutkový stav se tedy opírá výhradně o tvrzení osob, které byly vyslechnuty v rámci součinnosti při kontrole ve smyslu § 8 písm. f) kontrolního řádu. Tyto výpovědi byly nicméně získány mimo správní řízení a jejich použití jako důkazního prostředku je v rozhodování o přestupku podle právní úpravy i judikatury správních soudů omezené.
34. Ačkoliv § 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 [...]“, je třeba pamatovat na obecné pravidlo obsažené v § 137 odst. 4 správního řádu: „[z]áznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.“

35. Judikatura Nejvyššího správního soudu dále dovozuje, že ke zjištění skutkového stavu může správní orgán užít každý důkazní prostředek, který je vhodný ke zjištění stavu věci. Jako listinný důkaz pak může sloužit i 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 (např. rozsudek ze dne 11. 11. 2011 č. j. 4 As 23/2011-88, nebo ze dne 27. 6. 2018 č. j. 6 Azs 331/2017-19, bod 22).
36. Záznam o podání vysvětlení, navzdory zákazu použít jej jako důkazní prostředek podle § 137 odst. 4 správního řádu, lze však použít toliko jako tzv. jiný podklad pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2016, č. j. 4 As 152/2016-37, bod 20, nebo ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 As 112/2016-30, bod 6). Dále z judikatury Nejvyššího správního soudu lze vyzdvihnout závěry, že záznam o podání vysvětlení nemůže být jediným podkladem pro rozhodování (rozsudek ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31, bod 35) a že čtením jeho obsahu nelze ve správním řízení nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi (např. rozsudek ze dne 9. 9. 2010 č. j. 1 As 34/2010-73, bod 35).
37. Závěry týkající se podání vysvětlení dle § 137 správního řádu dopadají též na vyjádření osob, učiněná v rámci kontroly před zahájením správního řízení, ať již provedená v rámci poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu nebo jako přímé ústní sdělení kontrolnímu orgánu při šetření na místě (viz rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24). Sdělení osob učiněná v rámci záznamu o zjištění na místě a poskytnutí součinnosti jsou podklady pro rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, ale sdělení zde obsažená nemohou nahrazovat plnohodnotné svědecké výpovědi podle § 55 správního řádu (výše citovaný rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24).
38. Soud zdůrazňuje pro použití výpovědí opatřených při kontrole zásadní právní závěry, které ustáleně judikuje Nejvyšší správní soud a z nichž vyplývá, že dokazovat protokolem o kontrole za situace, kdy osoby vyjadřující se při kontrole nebyly ve správním řízení vyslechnuty, lze 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 (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, č. j. 2 Ads 25/2018-28, bod 12, ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, bod 22, nebo ze dne 14. 10. 2025, č. j. 7 Ads 1/2025-43, bod 14). Z těchto závěrů zdejší soud vycházel i v případě žalobkyně.
39. Obecně tedy nelze odmítnout vysvětlení jako takové nebo paušálně zakazovat použití jeho závěrů v rámci zákonem předvídaným způsobem. Nicméně v nyní řešené věci byly tyto výpovědi využity jako zdroj skutkových zjištění v rozporu se zákonem, tedy za situace, kdy žalobkyně v průběhu správního řízení sporovala skutečnosti, které inspektorát práce zjistil z daných výpovědí. V první řadě totiž žalobkyně podala námitky, ve kterých uvedla, že mezi žalobkyní a paní R. byl uzavřen obchodněprávní vztah a že s vyhodnocením ohledně naplnění znaků závislé práce ze strany inspektorátu práce nesouhlasí. Dále žalobkyně sporovala existenci vztahu nadřízenosti a podřízenosti, neboť tvrdila, že žádné příkazy stran konkrétní pracovněprávní činnosti žalobkyně paní R. neudělovala. Sporovala též závěry o rozvržení pracovní doby. V rámci správního řízení poté navrhovala provedení svědeckých výslechů (viz písemnost Návrh na provedení důkazů, č. l. 12 správního spisu), v němž uvedla,

že výslech přispěje k objektivnímu zjištění věci, a v odvolání na tyto své úvahy navázala. Správní orgány návrhům na provedení důkazů přitom nevyhověly.

40. Žalobkyně tedy adekvátně vyjádřila nesouhlas se skutkovými závěry, které inspektorát práce učinil z výpovědí zachycených v protokolu o kontrole a zároveň nesouhlasila s právními závěry, které z něj dovodil. Dokazovat protokolem o kontrole nicméně lze pouze za předpokladu, že není jeho obsah zpochybněn, soud proto dospěl k závěru, že správní orgány nemohly opřít svá skutková zjištění pouze o sdělení osob získaná během kontroly, tedy mimo správní řízení, ale musely osoby vyslechnout jako svědky a poučit je o jejich právech ve smyslu § 55 správního řádu. Jen tak mohly dostat zákonem požadovanému standardu na provádění dokazování. Poskytování součinnosti mimo správní řízení je totiž primárně určeno pro zjišťování okolností nasvědčujících spáchání přestupku a nelze jej využívat jako hlavní důkazní prostředek, neboť v rámci správního řízení je nutno užívat takových postupů, které jsou k tomu určeny a které dostatečně chrání práva vyslýchaných osob. Pokud tak správní orgány neučinily, je nutné obsah těchto výpovědí vnímat toliko jako indicii o možném spáchání přestupku, přičemž těžiště dokazování musí spočívat v provedení jiných důkazů (obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2025, č. j. 55 Ad 1/2023-49).
41. Soud proto uzavírá, že v daném případě vycházely správní orgány z důkazů, které je nutno označit za nepoužitelné. Vzhledem k tomu, že správní orgán vycházel zcela výlučně z výpovědí těchto osob učiněných mimo správní řízení, a žádné jiné podklady spáchání přestupku neprokazují, resp. žalovaný je v napadeném rozhodnutí neuvádí, nebyl skutkový stav dostatečně zjištěn. Správní orgány neuvedly, že by kromě protokolu zjistily jiné důkazy, které by správním orgánem zjištěný skutkový stav podpořily. Z tohoto důvodu se soud dále podrobně nezabýval kontrolními zjištěními, které z výpovědí vyplynuly v tom smyslu, zda z nich bylo možno učinit závěr o spáchání přestupku, neboť nyní ruší napadené rozhodnutí z důvodu procesního pochybení, které spočívalo v neúplném zjištění skutkového stavu. V dalším řízení pak bude na žalovaném, aby tento nedostatek odstranil.
42. Na okraj soud poznamenává, že použití výpovědí jako jediného důkazu, ze kterého správní orgán vychází při zjišťování skutkového stavu, by bylo myslitelné teoreticky za situace, kdy by skutkový stav nebyl obviněným zpochybněn vůbec, či za situace, kdy by obviněný vyjádřil zcela obecně formulovaný nesouhlas bez rozumných tvrzení a skutkový stav by se jevil jako zcela jednoznačný (srov např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 Ads 198/2022-21, bod 37). V nyní projednávaném případě však žalobkyně přednesla aktivní obhajobu a vymezila se dostatečně konkrétně proti kontrolním zjištěním. Navíc otázky pokládané v rámci správního řízení nelze považovat za zcela vyčerpávající a obsažné, že by skutkový stav zjištěný správními orgány činily zcela neotřesitelným. Soud upozorňuje, že vzhledem k výše vytknutému procesnímu pochybení nebude podrobně hodnotit, jaký skutkový stav z výpovědí vyplývá. Dlužno však dodat, že odpovědi na otázky ve výpovědích dostatečně podrobně nevysvětlují např., jak bylo dílo, které mělo být předmětem smlouvy podle obou smluvních stran, identifikováno, jakou povahu měly pokyny jednatele žalobkyně, zda stanovoval přesné a konkrétní pracovní postupy (žalobkyně totiž uvádí, že směřovaly pouze co do vymezení díla), či jak byla řešena případná docházka a okolnosti ohledně odpovědnosti za dílo. Tyto skutečnosti jsou relevantní u smlouvy o dílo, a jsou tedy rozhodné pro posouzení toho, zda jsou naplněny znaky závislé

práce, nebo se jedná o závazkový vztah (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 10 Ads 235/2021-31, bod 17).

43. Soud uznává, že se těmto tématům správní orgány věnovaly, nicméně činily tak spíše okrajově. Lze proto souhlasit s žalobkyní, že možnost klást svědkům otázky, není bezúčelná a v dané věci mohla přispět k objasnění skutkového děje a v konečném důsledku mohla posílit věrohodnost zjištěného skutkového stavu. Právo žalobkyně v rámci kontroly klást svědkům otázky jí náleželo a správní orgány jej žalobkyni upřely. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015-27, bod 15, je přitom uveden požadavek, aby pro zhodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o výkon závislé práce, správní orgán posoudil všechny znaky závislé práce komplexně. Zároveň je vhodné, aby pro trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992 Sb.), jímž je i pokuta za správní přestupek, správní orgán zjistil skutkový stav náležitě a na základě přesvědčivých podkladů.
44. Na druhou stranu soud nepřisvědčil výtkám žalobkyně proti způsobu, jak byly otázky v rámci prováděných výpovědí formulovány. Lze akceptovat, že otázky mohou být obecného charakteru. Je v konečném důsledku na uvážení správního orgánu, jak bude přistupovat ke zjišťování skutkového stavu. Soud se nedomnívá, že by takový způsob pokládání otázek byl v rozporu se zákonem. Otázky pokládáné inspektorátem jsou zcela pochopitelné, běžné a neobsahují v sobě aspekty, které by naváděly dotazovaného k určitým odpovědím. Otázky, zda je kontrolovaná osoba někomu podřízena, či zda má určenou pracovní dobu, jsou položeny obecně a tak, že dotazovaného nenavádí k tomu, aby určitým způsobem odpověděl.

V. Závěr a náklady řízení

45. Soud tedy shledal námitky žalobkyně opodstatněnými, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Soud zjistil, že se žalovaný dopustil procesní vady, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí, pokud dospěl k závěru o spáchání přestupku pouze na základě výpovědí provedených v rámci kontroly podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Soud přitom nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, jak požadovala žalobkyně, neboť k postupu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. neshledal důvod. Nezákonnost napadeného rozhodnutí soud shledal v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který žalovaný v dalším řízení může napravit ve smyslu § 90 správního řádu podle svého uvážení.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobkyně v řízení dosáhla plného úspěchu, má proto právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměnu jejího advokáta a náhradu hotových výdajů soud stanovil podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) v účinném znění do 1. 1. 2025, neboť služby advokáta byly poskytnuty před účinností novely advokátního tarifu č. 258/2024 Sb. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a žaloba) ve výši 2 x 3 100 Kč a dva režijní paušály ve výši 2 x 300 Kč [§ 7, § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Advokátka žalobkyně doložila,

že je plátcem daně z přidané hodnoty. DPH činí z částky 6 800 Kč celkem 1 428 Kč. Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 11 228 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. ledna 2026

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu