



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiného a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Pastiglia společnost pro obnovu památek, s.r.o.**, se sídlem Bašty 413/2, Brno, zastoupená Mgr. Radanou Bužkovou, advokátkou se sídlem Kotlářská 265/5, Brno, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 1. 2026, č. j. 29 Ad 10/2024-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2023, č. j. 16210/9.30/23-11 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), uznal Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“), tím, že umožnila výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, neboť v období od 6. 5. 2022 do 25. 5. 2022 umožnila na pracovišti „*Rekonstrukce Hotelu Grand*“ na adrese Benešova 605/18, Brno, paní S. R. výkon závislé práce restaurátorky mimo pracovněprávní vztah, čímž byl porušen § 3 zákoníku práce. Svůj závěr správní orgán prvního stupně opíral zejména o výsledky kontroly provedené na daném pracovišti na

základě zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Podle správního orgánu prvního stupně bylo nerozhodné, že žalobkyně deklarovala, že pro ni paní R. práci restaurátorky vykonávala na základě ústně uzavřené smlouvy o dílo. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 55 000 Kč.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém zpochybňovala skutková zjištění, z nichž správní orgány vycházely, a namítla, že je nepřípustné, aby skutkový stav měl oporu pouze ve výpovědích osob učiněných v rámci prováděné kontroly. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 3. 2024, č. j. 9358/1.30/23-4, prvostupňové rozhodnutí částečně změnil, a to pouze tak, že upřesnil rozhodné znění zákona o zaměstnanosti, tj. znění účinné do 31. 12. 2023; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který žalobě rozsudkem ze dne 28. 1. 2026, č. j. 29 Ad 10/2024-29 (dále jen „*napadený rozsudek*“), vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku shrnul právní úpravu dopadající na věc, jakož i skutkové okolnosti posuzovaného případu. Pro krajský soud bylo stěžejní, že správní orgány vyvodily svá skutková zjištění výlučně z „*výpovědí*“ získaných v rámci kontroly od paní R. a Martina Čihalíka, jednatele žalobkyně. 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. 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.

[5] Krajský soud vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které 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. V daném případě krajský soud dospěl k závěru, že zmíněná vyjádření byla využita jako zdroj skutkových zjištění v rozporu se zákonem, tedy za situace, kdy žalobkyně v průběhu přestupkového řízení rozporovala skutečnosti, které správní orgán prvního stupně z těchto vyjádření dovodil.

[6] V první řadě totiž žalobkyně podle krajského soudu podala proti protokolu o kontrole ze dne 15. 6. 2022, č. j. 16248/9.71/22-4 (dále jen „*protokol o kontrole*“), námitky, ve kterých uvedla konkrétní výhrady zpochybňující skutková zjištění i jejich právní hodnocení. V rámci následného přestupkového řízení poté navrhovala provedení výslechů svědků, přičemž v tomto návrhu uvedla, že výslechy přispějí k objektivnímu zjištění věci; v odvolání na tyto úvahy navázala. Žalobkyně tedy dle krajského soudu adekvátně vyjádřila nesouhlas se skutkovými závěry, které správní orgán prvního stupně učinil z vyjádření zachycených v protokolu o kontrole, a zároveň nesouhlasila s právními závěry, které z nich tento správní orgán dovodil. Podle krajského soudu dokazovat protokolem o kontrole lze pouze za předpokladu, že jeho obsah není zpochybněn. Proto

pokračování

dospěl k závěru, že správní orgány nemohly opřít svá skutková zjištění pouze o sdělení osob získaná během kontroly, tedy mimo přestupkové řízení, ale musely příslušné osoby vyslechnout jako svědky a poučit je o jejich právech ve smyslu § 55 správního řádu.

[7] V přezkoumávané věci tak správní orgány dle krajského soudu vycházely z důkazů, které byly „nepoužitelné“. Vzhledem k tomu, že správní orgány vyvozovaly své závěry výlučně ze sdělení osob učiněných mimo přestupkové řízení, a žádné jiné podklady spáchání přestupku neprokazují, resp. žalovaný je ve svém rozhodnutí neuvedl, nebyl skutkový stav zjištěn dostatečně. Správní orgány podle krajského soudu neuvedly, že by kromě protokolu o kontrole opatřily jiné důkazy, které by jimi zjištěný skutkový stav podpořily. Z tohoto důvodu se krajský soud dále podrobně nezabýval kontrolními zjištěními, která ze sdělení učiněných během kontroly na místě vyplynula v tom smyslu, zda z nich bylo možno učinit závěr o spáchání přestupku. Rozhodnutí žalovaného totiž zrušil z důvodu procesního pochybení, které spočívalo v neúplném zjištění skutkového stavu. V dalším řízení měl dle napadeného rozsudku žalovaný uvedený nedostatek odstranit.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž námitky podřadil pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel nesouhlasí s právním posouzením krajského soudu ohledně povahy záznamů o sděleních osob učiněných v průběhu kontroly, resp. jejich přípustnosti jako důkazních prostředků v navazujícím přestupkovém řízení. Stěžovatel dle svého přesvědčení dodržel všechny zákonné požadavky na záznamy o poskytnutí součinnosti dle § 8 písm. f) kontrolního řádu (ze dne 25. 5. 2022 v případě paní R. a ze dne 9. 6. 2022 v případě Martina Čihalíka; dále jen „záznamy“), které navíc dotčené osoby podepsaly, čímž souhlasily s jejich obsahem. Stěžovatel popírá, že žalobkyně v námitkách proti protokolu o kontrole brojila proti skutkovým zjištěním obsaženým v předmětných záznamech. Žalobkyně spíše napadala jejich právní posouzení ze strany správního orgánu prvního stupně, který z nich vyvodil výkon závislé práce, a nikoli vztah obchodněprávní založený údajnou ústně uzavřenou smlouvou o dílo, jak namítala žalobkyně. Stěžovatel je přesvědčen, že žalobkyně nepodala žádné konkrétní námitky proti protokolu o kontrole a v něm reprodukováným záznamům. Žalobkyně byla vyrozuměna o provádění dokazování v přestupkovém řízení, k němuž se nedostavila. Pokud by se k tomuto dokazování dostavila, jistě by během něj prvostupňový správní orgán provedl důkaz protokolem o kontrole, a to za přítomnosti žalobkyně. Právě to krajský soud uvedl jako jednu z podmínek použitelnosti protokolu a v něm obsažených sdělení jako důkazu v rámci přestupkového řízení. Důkazní návrhy však žalobkyně uplatnila až po ukončení dokazování, přičemž v rámci těchto návrhů nijak blíže nezdůvodnila, jaká zjištění mají být navrhovanými výsledky získána a jak se mají tyto výsledky projevit ve vztahu ke skutkovému stavu zjištěnému do té doby prvostupňovým správním orgánem. Žalobkyně navíc nenavrhovala ani výslech paní R., kvůli jejímuž zastřenému výkonu nelegální práce byla žalobkyni uložena pokuta. Tím žalobkyně podle stěžovatele vyjádřila přinejmenším implicitní souhlas také se sděleními paní R. učiněnými v průběhu kontroly a se skutkovými zjištěními, která z nich správní orgány vyvodily. Na základě uvedených skutečností správní orgány proto podle stěžovatele mohly z vyjádření získaných při

kontrole vycházet; tato sdělení nemusely nahrazovat výsledky dotčených osob v rámci samotného přestupkového řízení.

[10] Podle stěžovatele jeho námitky navíc podporuje i § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“), podle kterého v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Stěžovatel rovněž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2025, č. j. 31 Ad 6/2024-76, který byl následně aprobován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2026, č. j. 21 Ads 24/2025-54. V těchto rozsudcích správní soudy vyjádřily nutnost konkrétního zpochybnění kontrolních zjištění. K tomu ale dle stěžovatele v nynějším případě nedošlo.

[11] Stěžovatel také nesouhlasí s názorem, že by pro věc byl přílehlavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2024, č. j. 6 Ads 307/2023-24, ze kterého v napadeném rozsudku vyšel krajský soud. Stěžovatel upozornil na skutkové odlišnosti obou případů. I kdyby byl rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24 navzdory uvedeným skutkovým odlišnostem pro nynější věc relevantní, krajský soud z něj dle stěžovatele vyvodil nesprávné právní závěry. Nejvyšší správní soud se v daném rozsudku nevypořádal s vlastním dřívějším rozsudkem ani s další judikaturou reprezentovanou rozsudkem ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 Ads 33/2015-64, podle kterého naopak listiny pořízené v rámci kontroly mohou být řádným podkladem následného správního rozhodnutí.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] Kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že pro posouzení kasační námitky je rozhodující její obsah, nikoli stěžovatelem zvolené zákonné označení. Stěžovatel sice kasační stížnost výslovně podřadil pouze pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na její str. 5 však rovněž namítl, že krajský soud „*důvody nepoužitelnosti záznamů o podaném vysvětlení v daném případě zcela neozřejmil, když pouze obecně tyto prohlásil s odkazem na jím uváděnou judikaturu Nejvyššího správního soudu za nepoužitelné*“.

[16] Tato argumentace obsahově odpovídá námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K takové vadě je ostatně Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Posoudil proto i přezkoumatelnost napadeného rozsudku, přestože stěžovatel tento kasační důvod výslovně neuvedl.

[17] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký právní názor krajský soud zaujal i proč rozhodnutí stěžovatele zrušil. Závěr, že vyjádření učiněná v rámci kontroly nemohla v posuzované věci představovat jediný podklad pro rozhodná skutková zjištění, krajský soud opřel o podrobný rozbor relevantní judikatury Nejvyššího

pokračování

správního soudu. Také rozsah stěžovatelovy polemiky potvrzuje, že důvodům napadeného rozsudku porozuměl.

[18] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není a Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval správností právního posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[19] Jak správně uvedl krajský soud, v řízení o přestupku spočívajícím v umožnění výkonu nelegální práce musí správní orgány prokázat, že posuzovaná činnost naplnila znaky závislé práce a byla vykonávána mimo pracovněprávní vztah. Za tím účelem opatřují a hodnotí podklady pro rozhodnutí a v souladu s § 3 správního řádu zjišťují stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; v sankčním řízení tedy musí být bez důvodných pochybností prokázáno, že se skutek stal.

[20] Jádrem kasační argumentace je tvrzení, že vyjádření paní R. a Martina Čihalíka, získaná při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu, mohla být jediným podkladem pro rozhodná skutková zjištění. Paní R. je osobou, u níž stěžovatel dovodil výkon nelegální práce, a Martin Čihalík jedním z jednatelů žalobkyně. Podle stěžovatele nebylo třeba obsah jejich vyjádření v přestupkovém řízení ověřovat prostřednictvím výsledků. Tento názor opírá jednak o procesní postup žalobkyně, jednak o § 81 přestupkového zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ads 33/2015-64.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve vymezí obecná pravidla pro využití protokolu o kontrole a vyjádření osob zaznamenaných při kontrole v navazujícím přestupkovém řízení. Následně tato pravidla vztáhne na procesní postup žalobkyně a na konkrétní obsah podkladů v nynější věci.

[22] Základní judikатурní východiska shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Ads 307/2023-24, z něhož krajský soud přílehlavě vyšel. Tento rozsudek je však třeba číst společně s navazujícími rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023-30, ze dne 14. 10. 2025, č. j. 7 Ads 1/2025-43, a ze dne 26. 2. 2026, č. j. 3 Ads 66/2025-35. Z této judikatury plyne, že rozhodující není formální označení podkladu, nýbrž jeho skutečná povaha, úplnost z něj plynoucích skutkových zjištění a kvalita procesní obrany obviněného proti němu.

[23] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24 nebyl pro nynější věc relevantní. Je pravda, že se tehdejší případ v některých skutkových podrobnostech lišil, zejména okruhem osob dotazovaných při kontrole a povahou dalších podkladů. Jádrem obou věcí je však stejné: správní orgány založily rozhodná skutková zjištění převážně na vyjádřeních získaných při kontrole a v navazujícím přestupkovém řízení neodstranily konkrétní pochybnosti obviněného způsobem odpovídajícím pravidlům dokazování. Obdobný procesní nedostatek Nejvyšší správní soud posuzoval také v rozsudcích č. j. 6 Ads 344/2023-30, č. j. 7 Ads 1/2025-43 a č. j. 3 Ads 66/2025-35. V těchto věcech nebyla rozhodující nízká informační hodnota vyjádření sama o sobě, nýbrž to, zda s ohledem na jejich obsah, ostatní podklady a procesní obranu obviněného byl skutkový stav zjištěn procesně řádným způsobem bez důvodných pochybností.

[24] Rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24 se výslovně vypořádal také se vztahem k rozsudku č. j. 1 Ads 33/2015-64, s povahou podkladů podle § 50 odst. 1 správního řádu a s § 81 přestupkového zákona. K první otázce se vyjádřil v odst. [20], k druhé v odst. [17] až [22] a k třetí v odst. [24]. Krajský soud tato východiska v odst. 33 až 38 napadeného rozsudku v podstatných rysech správně převzal. Nejvyšší správní soud proto dále zdůrazní jen ty části právního rámce, které jsou rozhodné pro vypořádání nynějších kasačních námitek.

[25] Je třeba rozlišovat mezi protokolem o kontrole jako listinou a vyjádřeními osob, která jsou v něm nebo v připojených záznamech zachycena. Protokol o kontrole není jako podklad rozhodnutí v navazujícím správním řízení obecně vyloučen; podle § 51 odst. 4 správního řádu jím v řízení navazujícím na výkon kontroly dokonce není třeba formálně provádět dokazování. Toto pravidlo však nemění procesní povahu vyjádření získaných při poskytnutí součinnosti podle § 8 písm. f) kontrolního řádu. Taková vyjádření jsou jinými podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu a jejich přepisem do protokolu nelze nahrazovat svědeckou výpověď podle § 55 správního řádu, tedy provádění dokazování. Má-li být zaznamenané sdělení rozhodujícím zdrojem skutkového zjištění a je-li jeho obsah kvalifikovaně zpochybněn, musí správní orgán pochybnosti odstranit procesně způsobilým postupem; podle okolností zejména výsledkem dotčené osoby, při němž může obviněný uplatnit právo klást otázky (srov. rozsudky č. j. 6 Ads 307/2023-24, odst. [17] až [23], č. j. 6 Ads 344/2023-30, odst. [15] až [23], a č. j. 3 Ads 66/2025-35, odst. [17] až [20]).

[26] Z judikatury současně neplyne absolutní pravidlo, že skutečnosti zjištěné při kontrole nikdy nemohou být jediným podkladem rozhodnutí. Starší judikatura připustila využití kontrolního protokolu zachycujícího vyjádření osob jako rozhodujícího či jediného podkladu rozhodnutí zejména tehdy, nebyl-li jeho obsah zpochybněn a účastník zůstal v navazujícím řízení pasivní (rozsudek č. j. 2 Ads 25/2018-28, odst. [12]). Po nabytí účinnosti § 51 odst. 4 správního řádu již není podmínkou ani formální provedení protokolu jako listinného důkazu postupem dle 53 odst. 6 správního řádu; uvedené ustanovení však nic nemění na obecné povinnosti zjistit stav věci bez důvodných pochybností (srov. rozsudek ze dne 14. 10. 2024, č. j. 5 Afs 77/2023-34, odst. [31] až [36]). Podle novější judikatury může být následný výslech osob, jejichž vyjádření je zachyceno v kontrolním protokolu nadbytečný také tehdy, vyplývají-li rozhodná skutková zjištění samostatně z jiných důkazů nebo jestliže se jednotlivá vyjádření vzájemně potvrzují, jsou bezrozporná a společně poskytují úplný a přesvědčivý obraz rozhodných skutečností (rozsudek č. j. 21 Ads 24/2025-54, odst. [16] až [19]).

[27] Stejným způsobem je třeba vykládat § 81 přestupkového zákona, podle něhož mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku. Toto ustanovení správní orgán nezavazuje povinnosti zjistit skutečný stav věci v rozsahu požadovaném § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Zjištění z kontroly tedy mohou postačovat, jen pokud s ohledem na jejich povahu, úplnost a přesvědčivost ani na procesní obranu obviněného nevzniknou důvodné pochybnosti o rozhodných skutečnostech. Srov. rozsudky č. j. 6 Ads 307/2023-24, odst. [24], č. j. 21 Ads 24/2025-54, odst. [22], a č. j. 3 Ads 66/2025-35, odst. [18] a [23].

pokračování

[28] Při posouzení, zda lze z vyjádření získaných při kontrole vycházet bez následného výsledku, je proto třeba hodnotit tři vzájemně související okolnosti: zaprvé povahu a úplnost zaznamenaných sdělení, zadruhé jejich soulad s ostatními podklady a zatřetí povahu procesní obrany obviněného. Pouhý obecný nesouhlas obviněného s obsahem sdělení uvedených v kontrolním protokolu ani neurčitý důkazní návrh směřující k jejich zpochybnění či vyvrácení nemusí vyvolat potřebu dalšího dokazování, je-li skutkový stav jinak jednoznačný. Naproti tomu kvalifikované zpochybnění rozhodných skutkových zjištění zpravidla vyžaduje jejich další objasnění, zejména jestliže zaznamenaná vyjádření představují jediný zdroj informací o sporných okolnostech a sama nejsou natolik úplná, aby pochybnosti odstranila. Vždy je tedy nutné individuálně posoudit jednoznačnost kontrolních zjištění i „kvalitu“ námitek obviněného (rozsudek č. j. 21 Ads 24/2025-54, odst. [16] až [19]).

[29] Do této roviny směřuje další okruh kasačních námitek. Stěžovatel tvrdí, že vyjádření paní R. a Martina Čihalíka se v podstatných skutečnostech shodovala, žalobkyně jejich skutkový obsah konkrétně nerozporevala a nevysvětlila, co měly přinést navržené výsledky jejich jednatelů (Martin Čihalík a Zuzana Uhlířová Hlavicová). Zdůrazňuje také, že žalobkyně nenavrhla výslech paní R. a návrh na výslech Martina Čihalíka a Zuzany Uhlířové Hlavicové uplatnila až v závěru prvostupňového řízení. Podle stěžovatele proto nic nebránilo tomu, aby správní orgány z vyjádření získaných při kontrole vyšly jako z dostatečného podkladu pro svá skutková zjištění.

[30] Krajský soud se těmito otázkami zabýval především v odst. 39 napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla procesně pasivní a skutková zjištění z kontroly zpochybnila dostatečně konkrétně. Nejvyšší správní soud s tím souhlasí. V námitkách proti protokolu o kontrole žalobkyně tvrdila, že mezi ní a paní R. existoval obchodněprávní vztah, popřela vztah nadřízenosti a podřízenosti, zpochybnila závěr o udělování konkrétních pracovních pokynů paní R. i o rozvržení její pracovní doby a namítla, že správní orgán nesprávně vyhodnotil okolnosti výkonu činnosti jako znaky závislé práce. V písemnosti *„Návrh na provedení důkazů“* (položka č. 12 správního spisu) následně navrhla výslech Martina Čihalíka a Zuzany Uhlířové Hlavicové k okolnostem *„předmětné zakázky a působení paní R.“*; na tuto argumentaci navázala také v odvolání.

[31] Nešlo tedy pouze o nesouhlas s právní kvalifikací jinak nesporného skutkového stavu. Žalobkyně předestřela odlišnou skutkovou verzi vztahu s paní R. a zpochybnila právě ty okolnosti, z nichž správní orgány dovodily znaky závislé činnosti vykonávané mimo pracovní poměr, tj. nadřízenost a podřízenost, práci podle pokynů a výkon práce v pracovní době. Ani případná vzájemná shoda vyjádření S. R. a Martina Čihalíka v kontrolním protokolu sama o sobě nepostačuje, neboť bezrozpornost podkladů nelze zaměňovat s jejich úplností. Ve světle výhrad stěžovatelky ke skutkovým zjištěním podávajícím se ze sdělení S. R. a Martina Čihalíka lze dospět k závěru, že otázky položené při kontrole dostatečně neobjasnily, jak bylo vymezeno dílo, jakou povahu měly pokyny Martina Čihalíka, zda určovaly konkrétní pracovní postupy, jak byla vedena docházka ani kdo nesl odpovědnost za výsledek. Přímé zjištění přítomnosti paní R. na pracovišti a záznamy o době její přítomnosti tyto sporné okolnosti samostatně neprokazovaly. Právě ony jsou přitom významné pro rozlišení závislé práce a závazkového vztahu založeného smlouvou o dílo (srov. rozsudek č. j. 10 Ads 235/2021-31, odst. [17]). Za této situace bylo

třeba paní R. vyslechnout jako svědkyni; potřeba tohoto důkazu vyplývala ze zásady vyšetřovací i bez výslovného důkazního návrhu žalobkyně.

[32] Na tomto závěru nic nemění, že žalobkyně navrhla výslech Martina Čihálíka a Zuzany Uhlířové Hlavicové až poté, co správní orgán prvního stupně oznámil ukončení dokazování. Přestupkové řízení není ovládáno koncentrací (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS) a správní orgán je povinen zabývat se relevantními důkazními návrhy až do vydání konečného rozhodnutí. Na návrh žalobkyně však správní orgán prvního stupně nijak nereagoval a bezprostředně poté vydal prvostupňové rozhodnutí; ani stěžovatel v odvolacím řízení skutkový stav nedoplňoval. Žalobkyně neměla právo klást dotazovaným osobám otázky již při kontrole, neboť při poskytnutí součinnosti nešlo o svědecký výslech (rozsudek č. j. 6 Ads 307/2023-24, odst. [21]). Toto právo by jí však podle § 82 odst. 3 přestupkového zákona náleželo při procesním výslechu v přestupkovém řízení. Jeho provedení mohlo objasnit sporné okolnosti a posílit spolehlivost dosavadních skutkových zjištění. To je významné i proto, že správní orgán musí znaky závislé práce hodnotit komplexně (rozsudek č. j. 2 Ads 151/2015-27, odst. [15]) a v sankčním řízení vedeném o „*trestním obvinění*“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí na obhajobu obviněného reagovat na základě přesvědčivých podkladů (rozsudek č. j. 6 As 196/2018-30, odst. [19]).

[33] Neobstojí ani námitka, že si vyjádření S. R. a Martina Čihálíka v podstatných skutečnostech neodporovala. Vzájemný soulad více vyjádření je podle rozsudku č. j. 21 Ads 24/2025-54, odst. [16] až [19], pro závěr o dostatečném zjištění skutkového stavu věci významnou okolností a nelze jej pominout jako irelevantní. V nynější věci však ani při předpokládané bezrozpornosti tato vyjádření netvořila úplný řetězec podkladů, neboť neodpovídala na konkrétní skutkové otázky uvedené v odst. [31] výše. Stěžovatel proto zaměňuje vzájemnou shodu sdělení s dostatečností skutkových zjištění. Krajský soud přitom nezrušil jeho rozhodnutí proto, že by již hodnotil, zda vztah mezi žalobkyní a paní R. skutečně byl smlouvou o dílo, nýbrž proto, že správní orgány neměly pro spolehlivé rozlišení obou právních režimů dostatečně zjištěný skutkový základ.

[34] Tyto závěry nejsou v rozporu s rozsudkem č. j. 21 Ads 24/2025-54, na který stěžovatel odkázal. Nejvyšší správní soud v něm shrnul, že vyjádření poskytnutá při kontrole mohou sloužit jako podklad rozhodnutí; pokud však obviněný kvalifikovaně zpochybní jejich obsah a navrhne výslech dotčených osob, je správní orgán zpravidla povinen výslech provést, ledaže rozhodné skutečnosti samostatně vyplývají z jiných důkazů nebo se jednotlivá vyjádření vzájemně potvrzují, jsou bezrozporná a poskytují úplný obraz skutkového stavu (odst. [16] až [19] citovaného rozsudku). V nynější věci žalobkyně sice výslovně nenavrhla výslech paní R., její námitky zpochybňující dostatečné zjištění skutkového stavu věci však byly konkrétní a vyjádření z kontroly ani ostatní podklady neobjasňovaly rozhodné okolnosti v potřebném rozsahu. Povinnost doplnit dokazování proto vyplývala přímo z § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Rozdíl oproti věcem, v nichž byla kontrolní zjištění úplná a obviněný je nezpochybnil konkrétní skutkovou verzi, je tedy skutkový, nikoli judikurní. Krajský soud proto nepochybil, jestliže rozhodnutí stěžovatele pro nedostatečně zjištěný skutkový stav zrušil.

pokračování

[35] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že vyjádření S. R. a Martina Čihálíka mohla být vzájemně souladná, nebyla však natolik úplná, aby sama objasnila rozhodné okolnosti pro odlišení závislé práce od vztahu založeného smlouvou o dílo. Žalobkyně přitom předestřela konkrétní alternativní skutkovou verzi. Ostatní podklady sporné znaky závislé práce samostatně neprokazovaly. Správní orgány proto byly povinny provést dokazování, především výsledkem paní R.

[36] Nejvyšší správní soud však k závěrům tohoto rozsudku musí dodat dvojí, přestože tyto poznámky nemají vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozsudku.

[37] Za prvé krajský soud nesprávně vycházel z toho, že návrh na výslech Martina Čihálíka a Zuzany Uhlířové Hlavicové ze dne 26. 7. 2023 byl návrhem na výslech svědků; ani stěžovatel nepřistupoval k procesnímu postavení navržených osob odlišně. Žalobkyně v tomto podání obě jmenované osoby označila za své spolčovníky, pro procesní režim jejich případného výslechu však bylo rozhodné, že byli jejími jednatelem, jak plynulo i z výpisu z obchodního rejstříku založeného v kontrolním spise. V případě jednatele se uplatní pravidlo vyplývající např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS. Osoba, která je statutárním orgánem nebo jeho členem, nemůže být v řízení, jehož účastníkem je daná právnická osoba, vyslechnuta jako svědek; má-li být její výslech proveden, je třeba postupovat dle zmiňovaného rozsudku analogicky jako při výslechu účastníka řízení (blíže viz zejména odst. [72] až [77] rozsudku č. j. 1 Afs 58/2009-541). V případě řízení podle přestupkového zákona je třeba vzít v potaz úpravu výslechu obviněného, jakožto účastníka tohoto řízení (viz § 82 odst. 1 a 2 přestupkového zákona). To však nic nemění na tom, že žalobkyně navrhla, aby byly tyto osoby vyslechnuty. Z formulace návrhu přitom plyne, že zpochybňovala skutkové okolnosti týkající se „*předmětné zakázky a působení paní R.*“ na ní. Návrh na výslech Martina Čihálíka a Zuzany Uhlířové Hlavicové sice nelze považovat za přímý návrh na výslech S. R. – z jeho obsahu ve spojení s námitkami žalobkyně však bylo zřejmé, že rozhodné okolnosti působení paní R. na předmětné zakázce zůstávají sporné. V kontextu výše uvedených judikатурních závěrů proto bylo třeba, jak již zdejší soud uvedl výše, vyslechnout jako svědkyni především paní R..

[38] S tím souvisí také poněkud volné nakládání krajského soudu s některými pojmy. Krajský soud označuje součinnost poskytnutou v rámci kontroly, resp. vyjádření dotčených osob učiněná při této součinnosti, jako „*výpovědi*“ (viz např. odst. 42 napadeného rozsudku). Takové označení může působit matoucím dojmem, jako by šlo o svědecké výpovědi, a tedy důkazní prostředky podle § 55 správního řádu. Obdobně krajský soud v odst. 41 napadeného rozsudku hovořil o „*důkazech*“, ačkoli tím měl zjevně na mysli právě vyjádření osob zaznamenaná při kontrole (srov. odst. [25] výše). Navíc kontrolu podle kontrolního řádu nelze označovat za „*správní řízení*“ (viz odst. 42 napadeného rozsudku), třebaže se při ní podle § 28 kontrolního řádu subsidiárně použije správní řád (viz odst. [53] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2026, č. j. 5 As 52/2025-34).

[39] Za druhé je třeba poznamenat, že pochybení stěžovatele, obdobná jako v tomto případě, shledávají správní soudy poměrně často (mezi jinými viz např. rozsudky uvedené

v odst. [23] shora). Na stěžovatele je třeba apelovat, aby svoji „nechuť“ k řádným výsledkům svědků ve své další činnosti překonal.

[40] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal žádnou kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodnou a kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[41] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné účelně vynaložené náklady, které by jí bylo možno přiznat. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. srpna 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu