



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **J. M.**, zast. JUDr. Jiřím Vsetečkou, advokátem, se sídlem Orlická 163/18, Hradec Králové, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 11. 2014, č. j. 31 Ad 11/2013 – 60,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2013, č. j. 4769/1.30/12/14.3 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj ze dne 7. 11. 2012, č. j. 7785/8.30/12/14.3, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 250.000 Kč, protože byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustil tím, že umožnil panu M. B. výkon nelegální práce, protože podle zjištění správního orgánu prvního stupně dne 25. 4. 2012 a před tím od poloviny dubna 2012 jmenovaný vykonával závislou práci kuchaře v provozovně žalobce Špindlerovská hospoda ve Špindlerově Mlýně mimo pracovněprávní vztah. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal průběh správního řízení a uzavřel, že má za prokázané, že činnost pana M. B. vykazovala kumulativně všechny definiční znaky závislé práce, což žalobce ve svém odvolání ani nerozporoval.

[2] Žalovaný zdůraznil, že předmětem sporu bylo zjištění, zda mezi žalobcem a panem B. došlo dne 30. 3. 2012 k uzavření dohody o provedení práce, přičemž bylo povinností žalobce mít

v místě pracoviště kopii dokladů prokazujících existenci tohoto pracovněprávního vztahu; tuto povinnost však žalobce nesplnil. Dle kontrolního zjištění svědek B. sdělil, že u žalobce nastoupil v polovině měsíce dubna 2012 jako kuchař s tím, že pokud se osvědčí, bude s ním sepsána pracovní smlouva. Ta byla ostatně předložena v průběhu kontroly, avšak vztahovala se pouze na období od 2. 5. 2012 do 28. 9. 2012. K dohodě o provedení práce datované dnem 30. 3. 2012, předložené až v říjnu 2012, žalovaný uvedl, že stejně jako v případě mzdového listu žalobce a výplatní listiny za měsíc duben došlo zřejmě k jejich vyhotovení až po provedení kontroly, tudíž byly antidatovány. K tvrzení žalobce, že stejnopis předmětné dohody se nacházel u jeho mzdové účetní, žalovaný uvedl, že není věrohodné, neboť pokud by tomu tak skutečně bylo, uvedl by žalobce tuto skutečnost již při vlastní kontrole. Dohoda o provedení práce byla nadto žalobcem předložena až spolu s podaným odvoláním. V neposlední řadě žalovaný odkázal na rozpory ve svědecké výpovědi M. B. Předložená pracovní smlouva ze dne 2. 5. 2012 není pro posouzení věci relevantní, neboť nedokládá pracovní poměr ku dni 25. 4. 2012 a pro období od poloviny měsíce dubna 2012. Ohledně výše pokuty žalovaný citoval příslušnou (v té době relevantní) právní úpravu, která stanovila minimální hranici sankce ve výši 250.000 Kč, přičemž vysvětlil, že orgán prvního stupně výši pokuty řádně odůvodnil. Žalovaný dále poučil žalobce, že pokud by uhrazení pokuty mělo nepříznivý dopad na hospodaření žalobce, může požádat příslušný celní úřad (který tyto pokuty vybírá a vymáhá) o placení ve splátkách, případně o posečkání s platbou.

[3] Žalobce proti napadenému rozhodnutí brojil žalobou ze dne 5. 4. 2013, v níž tvrdil, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno, protože žalovaný pouze rekapituloval průběh správního řízení a konstatoval své závěry. Zdůraznil, že skutek, pro který bylo vedeno odvolací řízení, totiž výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah, není totožný se skutkem zjištěným kontrolními orgány. Žalovaný totiž námitku, že pan B. v době kontroly pracoval jako kuchař na zkoušku, nepodrobil žádné přezkoumatelné úvaze. Žalobce poukazoval na to, že žalovaný nemá pro svůj závěr o antidatování dohody o provedení práce žádný důkaz, nadto jej vyslovil až v rámci odvolacího řízení, tudíž neumožnil žalobci proti němu brojit během správního řízení. Přitom závěry žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí ohledně neexistence dohody o provedení práce neodpovídají zjištěním během samotné kontroly, neboť sám svědek B. o existenci takové dohody hovořil. Žalobce přitom dospěl k závěru, že nelze uložit pokutu pouze za to, že v době kontroly nemůže kontrolovaný subjekt předložit dohodu, která ale ve skutečnosti existuje.

[4] Žalobce ostatně již v podaném odvolání podrobně vysvětlil, proč nemohl dohodu předložit již během kontroly, avšak s tímto se žalovaný nevypořádal a pouze konstatoval závěr o antidatování předložené dohody. Žalovaný nadto přehlédl, že jiný souběžně kontrolovaný pracovník v provozovně, pan F. H., předložil dohodu o provedení práce na dobu od 15. 4. 2012 do 31. 12. 2012, tedy zřetelně se shodující v časovém období. Tato skutečnost dokazuje vady skutkového základu, neboť pokud by dohodu antidatoval, zcela jistě by takovou dohodu nedatoval do konce kalendářního roku 2012, neboť by to se zřetelem k datu vzniku pracovního poměru a zejména jeho trvání na dobu určitou postrádalo smysl. Navíc následný podpis by byl prakticky nemožný, protože pracovní poměr M. B. skončil dne 14. 5. 2012. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Pokud by tomuto návrhu nevyhověl, navrhoval, aby soud moderoval (snížil) výši uložené pokuty, která je pro něj zcela likvidační.

[5] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 17. 5. 2013, v němž uvedl, že setrvává na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, tj. že žalobce umožnil výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah tím, že umožnil dne 25. 4. 2012 a před tím od poloviny dubna 2012 ve své provozovně vykonávat M. B. práci kuchaře. Žalovaný má za to, že jeho závěry jsou podloženy obsahem spisu. Zejména závěr o antidatování dohody nemůže být pro žalobce žádnou novinkou, zvláště když samotný žalobce při kontrole uvedl, že „v době kontroly byl pan B. na zkoušku“. Pokud žalobce s M. B. uzavřel stejnou dohodu jako s F. H., nevidí žalovaný důvod, proč ji žalobce během kontroly nedoložil. Nadto žalovaný poznamenává, že žalobcem tvrzená konstrukce o existenci dohody o provedení práce uzavřené na dobu od 30. 3. 2012 do 31. 12.

pokračování

2012 a pracovní smlouvy na dobu od 2. 5. 2012 je v rozporu s § 34b odst. 2 zákoníku práce. Ohledně výše pokuty žalovaný odkázal na znění zákona, které mu neumožňovalo uložit žalobci nižší pokutu než 250.000 Kč, a dále poukázal na to, že žalobce nikdy nedoložil své majetkové poměry, tudíž žalovaný nemohl ověřit, zda výše pokuty je pro žalobce likvidační či nikoli.

[6] Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 10. 1. 2014, č. j. 31 Ad 11/2013 – 53, řízení přerušil, neboť v mezidobí byl podán návrh k Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení zákona o zaměstnanosti zakotvujícího minimální výši sankce za předmětné protiprávní jednání.

[7] Krajský soud v Hradci Králové poté bez jednání rozsudkem ze dne 14. 11. 2014, č. j. 31 Ad 11/2013 – 60, rozhodl výrokem I. tak, že v řízení se pokračuje a výrokem II., že napadené rozhodnutí se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že Ústavní soud nálezem ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, zrušil ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve slovech „nejméně však ve výši 250.000 Kč“. Pokud tedy byla v nyní posuzované věci uložena žalobci pokuta ve výši 250.000 s konstatováním, že tak správní orgán učinil s ohledem na současnou právní úpravu a v ní zakotvenou nejnižší možnou hranici zákonné sazby, bylo postupováno podle ustanovení zákona, které bylo následně Ústavním soudem shledáno protiústavním a jako takové bylo zrušeno. Krajský soud proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že zrušení předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti i následné zrušení napadeného rozhodnutí dává žalovanému prostor, aby za nově stanoveného rozpětí uložené sankce znovu zvážil všechny zjištěné okolnosti případu, vázán přitom právními závěry soudu, a v jejich intencích pak zvážil, zda žalobce měl být vůbec za svůj postup pokutován. Poukázal na zjištění učiněná v průběhu správního řízení, z nichž vyplynulo, že dne 25. 4. 2012, 4. 5. 2012 a 6. 6. 2012 provedl oblastní inspektorát u žalobce kontrolu, jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů. Při výkonu práce kuchaře byl v žalobcově provozovně zjištěn pan M. B. Ten při kontrole sdělil, že do provozovny nastoupil v polovině dubna 2012 s tím, že pokud se osvědčí, bude s ním sepsána pracovní smlouva. Tuto skutečnost potvrdil i sám žalobce. Výsledek kontroly byl zdokumentován v protokolu, s nímž byl žalobce seznámen. Následně pak dne 13. 7. 2012 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu. Po výslechu svědka M. B., který předložil dohodu o provedení práce datovanou dnem 30. 3. 2012, bylo vydáno rozhodnutí, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. S tímto postupem se krajský soud nemohl ztotožnit, a proto pokládal podanou žalobu jako důvodnou.

[8] Krajský soud zdůraznil povinnost správních orgánů (uloženou jim správním řádem) postupovat v řízení tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti tak, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zásad legality, přiměřenosti a předvídatelnosti, tvořících naplnění zásady materiální pravdy, což o to více platí v řízení o uložení pokuty za správní delikt, jako jedné ze základních forem správního trestání. Odkázal v tomto směru na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudek ve věci sp. zn. 4 Ads 44/2010. Vyslovil přesvědčení, že zásadám zde vysloveným postup a rozhodnutí správních orgánů v posuzovaném případě nedostály. Ze spisu vyplývá, že M. B., poté, co byl zjištěn v provozovně při výkonu práce kuchaře, uvedl, že tuto práci vykonává pouze na zkoušku na základě dohody o provedení práce ze dne 30. 3. 2012, což potvrdil i žalobce. Soud připustil, že svědek B. při následné svědecké výpovědi uvedl, že práci kuchaře vykonával od poloviny měsíce dubna 2012 a dovedl z toho závěr, že tento svědek vykonával pro žalobce práci kuchaře na základě dohody o provedení práce. Připustil, že výpověď svědka obsahovala sice určité nesrovnalosti týkající se přesného stanovení data nástupu do práce, nicméně zdůraznil, že jak svědek, tak i žalobce shodně vypověděli, že jmenovaný pracoval na základě dohody o provedení práce, kterou následně, byť se zpožděním, předložili. I když takové jednání může podle soudu vzbuzovat určité pochybnosti o hodnověrnosti a přesnosti vypovídaných skutečností, nelze přehlédnout shodnost výpovědí obou osob v podstatných částech a není tudíž možné jen na základě pouhých nesrovnalostí najisto usuzovat o jejich

nepravdivosti a o tom, že následně předložený důkaz – dohoda o provedení práce – byl vytvořen až v reakci na provedenou kontrolu. Krajský soud připomněl závazný právní názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, podle něhož je nutné „*zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu*“.

[9] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne ze dne 14. 11. 2014, č. j. 31 Ad 11/2013 – 60, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 19. 12. 2014, v níž uvedl, že napadá rozsudek z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel totiž spatřoval v odůvodnění rozsudku soudu vnitřní rozpornost. Vytkal soudu, že jasně neuvedl, zda považuje skutkový stav zjištěný správními orgány za dostatečný či nikoli, když na straně jedné konstatuje, že stěžovatel musí v dalším řízení zvážit, jestli zjištěné okolnosti případu svědčí ve prospěch závěru, zda žalobce měl být vůbec za své jednání pokutován, avšak na druhé straně dospívá k závěru, že není možné najisto usuzovat, zda následně předložený důkaz ve formě dohody o provedení práce byl vytvořen až z popudu zahájené kontroly. Z toho tedy stěžovateli plyne, že krajský soud nepovažoval zjištěný skutkový stav za dostatečný, avšak v jiné části odůvodnění krajský soud na základě týchž důkazů, aniž by provedl doplnění dokazování, vyslovil jasný závěr, že pan M. B. vykonával pro žalobce práci kuchaře na základě dohody o provedení práce. Těmito nejasnými závěry soudu je přitom stěžovatel dále vázán. Stěžovatel rovněž nerozuměl nekonkretizované připomínce krajského soudu týkající se zkoumání materiální stránky správního deliktu, protože tato argumentace jde nad rámec žalobních námitek. Materiální stránkou se přitom správní orgány v předmětné věci zabývaly. I kdyby Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek soudu je přezkoumatelný, vyslovil stěžovatel přesvědčení, že tam uvedené závěry jsou nezákonné, neboť konstrukce vytvořená žalobcem ohledně dohody o provedení práce na dobu od 30. 3. 2012 do 31. 12. 2012 a pracovní smlouvy od 2. 5. 2012 je v rozporu s § 34b odst. 2 zákoníku práce, který stanoví, že zaměstnanec nesmí v dalším základním pracovněprávním vztahu vykonávat práce, které jsou stejně druhově vymezeny. Krajský soud podle stěžovatele rovněž zcela pominul kontrolní zjištění zaznamenaná v protokolu o výsledku kontroly. Především poukázal na údaje obsažené v protokolu o kontrole, podle nichž bylo zjištěno, že ostatní osoby, které se v provozovně vyskytovaly, měly potřebné dokumenty prokazující jejich činnost dne 25. 4. 2012 a je tedy s podivem, že takový doklad (ohledně svědka B.) žalobce předložil až 10. 10. 2012. Stěžovatel proto trval na svém závěru, že žalobcem následně předložená dohoda o provedení práce byla antidatována. Pokud jde o závěry krajského soudu stran výše uložené pokuty, uvedl stěžovatel, že ty nerozporuje. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, in eventum navrhoval, aby Nejvyšší správní soud zrušil nejen rozsudek krajského soudu, ale i napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody zakládající její nepřipustnost podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

pokračování

[13] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[14] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že nosné důvody rozsudku krajského soudu ohledně nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného z důvodu nálezu Ústavního soudu ob stojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 - 41, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, č. j. 6 Ads 233/2014 - 31), s čímž stěžovatel ostatně ve své kasační stížnosti souhlasí, neboť je srozuměn s oprávněností zrušení svého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tudíž za této procesní situace zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti a dovedl, že přípustná je, neboť stěžovatel je vázán nejen výše uvedenými nosnými důvody rozsudku krajského soudu týkajícími se výše napadené pokuty, ale i jeho závěry ohledně (ne)dostatečnosti skutkových zjištění. Z obsahu kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel na svých skutkových závěrech jako správných trvá, a je tudíž připraven vydat rozhodnutí o tom, že žalobce spáchal předmětný správní delikt, jen by s ohledem na závěry vyslovené Ústavním soudem usuzoval znovu o výši uložené pokuty. Nelze vyloučit, že takové rozhodnutí by patrně bylo následně znovu napadeno další žalobou žalobce. S ohledem na pravomoc Nejvyššího správního soudu korigovat případné dílčí nesprávné závěry krajského soudu – (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75), a s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení dovedl Nejvyšší správní soud přípustnost kasační stížnosti.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostateku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, tj. z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130).

[17] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti.

[18] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[19] Jak k tomu uvedl zdejší soud v jiném rozhodnutí (rozsudek ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99), správní soud „při rozhodování vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“, coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učíní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nabrazovat činnost správního orgánu. Výchozí diskuse přístupů soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek výše již zmiňovaného § 75 odst. 1 s. ř. s. a nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřiblíží. Pokud jde o důkazy provedené již v rámci správního řízení, zde je nutné respektovat převážně uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (od principu revizního, vneseného do tohoto řízení § 78 odst. 2 s. ř. s., lze odhlédnout), který lze vyjádřit tak, že „správní tribunál nemá být judex facti, a stížnost k tomuto tribunálu jest opravný prostředek zkrácený o revisio in facto“ (viz Hácha, E., Slovník veřejného práva československého, sv. II., Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, Brno 1929, s. 851). Soudní přezkum se v tomto řízení tedy omezuje pouze na revisio in jure a soudu (s výjimkou případů, kdy závěry správního orgánu nemají oporu v obsahu správního spisu, nebo se opírají o podklady zjištěné vadným procesním postupem, či výsledek, jebož se správní orgán dobral, není logicky možný) zásadně nepřisluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu bez toho, že by dokazování sám doplnil. Soud tedy může vytknout správnímu orgánu vadný postup při provádění a hodnocení důkazů, nemůže však nahradit kritizovaná nedostatečná skutková zjištění vlastními závěry, tedy skutkové závěry správního orgánu měnit, pokud sám nedokazoval. V případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, stanoví zákon v ustanovení § 77 odst. 2 věta druhá pravidlo pro hodnocení důkazů jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo ke vzájemnému skloubení a provázání a soud nadále vycházel ze skutkového a právního stavu takto zjištěného, ovšem ve vztahu ke správnímu orgánu s důsledky předvídanými v ustanovení § 78 odst. 5, 6 s. ř. s.“

[20] Zásady přezkumu rozhodnutí správních orgánů vyjádřené ve výši citované části rozsudku Nejvyššího správního soudu nepochybně krajský soud v projednávané věci nedodržel, neboť nahradil kritizovaná nedostatečná skutková zjištění správního orgánu vlastními závěry, aniž by své úvahy měl opřeny o vlastní, tedy jím provedené dokazování. Nerespektoval tedy zásadu vzájemné provázanosti důkazů provedených správním orgánem a soudem.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospívá k závěru, že krajský soud nebyl oprávněn přehodnocovat skutkové závěry správních orgánů, aniž v tomto směru provedl jakékoliv dokazování a jestliže nenařídil jednání, při němž by dokazování provedl, čímž porušil ustanovení § 77 odst. 1 s. ř. s. Těmito skutkovými závěry krajského soudu proto není stěžovatel v dalším řízení vázán.

[22] Byť tedy Nejvyšší správní soud shledal pochybení na straně krajského soudu, nejde v dané věci o takovou vadu, která by odůvodnila potřebu zrušení napadeného rozsudku, a to především s ohledem na nález Ústavního soudu, který vedl krajský soud ke správnému závěru o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí, což ostatně uznává samotný stěžovatel. Stěžovatel pouze nesouhlasí se závěry krajského soudu stran skutkové situace v předmětné věci, k nimž však nebyl krajský soud s ohledem na výše uvedené procesní pochybení oprávněn. Správní orgány tedy jimi nebudou vázány a v dalším řízení se proto budou zabývat dopady nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13.

[23] Za dané procesní situace se tudíž ani Nejvyšší správní soud nemůže ke správnosti těchto skutkových závěrů o tom, že pan B. vykonával u žalobce práci na základě dohody o provedení práce, neboť to je s ohledem na důvod zrušení napadeného rozhodnutí a neprovedení jiného dokazování, než které učinily správní orgány ve správním řízení, nemístné.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[24] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalobci dle obsahu soudního spisu žádné náklady nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu