



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. B.**, zast. Mgr. Petrem Broďáni, advokátem se sídlem Karla Havlíčka Borovského 692/63, Sokolov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2013, čj. 1901/1.30/13/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2015, čj. 30 A 65/2013-146,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2015, čj. 30 A 65/2013-146, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Dne 11. 4. 2012 kontroloval Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (správní orgán I. stupně) u žalobce, podnikající fyzické osoby, dodržování pracovněprávních předpisů. Správní orgán zjistil, že v žalobcově autoopravně pracoval T. M., nar. X, a to bez pracovní či obdobné smlouvy. V následném řízení pak správní orgán I. stupně dne 28. 3. 2013 rozhodl, že žalobce umožnil T. M. výkon nelegální práce [§ 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]. Žalobce se tak dopustil správního deliktu na úseku zaměstnanosti podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, za což mu správní orgán I. stupně podle § 140 odst. 4 písm. f) téhož zákona uložil pokutu ve výši 250 000 Kč. Žalobce se odvolal. Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný odvolání zamítl.

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu. V ní mj. namítal, že správní orgány neopatřily dostatečné podklady pro řádné zjištění skutkového stavu věci. Není pravda, že by T. M. pracoval u žalobce bez pracovní či obdobné smlouvy.

[3] Krajský soud napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 31. 7. 2014, čj. 30 A 65/2013-74, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Svou pozornost přitom zaměřil hlavně na posouzení ústavnosti dolní hranice pokuty uložené za tento správní delikt. Ke kasační stížnosti žalovaného pak NSS rozsudkem ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 Ads 184/2014-44, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení. Krajský soud měl vypořádat žalobní námitky směřující do odpovědnosti žalobce za správní delikt, teprve poté měl zvážit námitky ohledně výše uložené sankce.

[4] Krajský soud následně rozsudkem ze dne 26. 2. 2015, čj. 30 A 65/2013-114, rozhodnutí žalovaného opětovně zrušil. Rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů v části týkající se odpovědnosti žalobce za správní delikt. Správní orgány dle něj měly mj. posoudit, zda žalobce odstranil nedostatek formy dohody o provedení práce jejím dodatečným předložením. I tento rozsudek NSS zrušil. V rozsudku ze dne 8. 10. 2015, čj. 10 Ads 75/2015-42, uvedl, že krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí mimo rámec vznesených žalobních bodů. Tím popřel princip vyjádřený zákonodárcem v § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z obsahu žaloby je zjevné, že žalobce v řízení před krajským soudem nevznesl jakoukoliv námitku, v níž by tvrdil, že dohodu o provedení práce s T. M. uzavřel v *ústní* formě, nebo skutečnost, že následným antedatováním dohody byly zhojeny nedostatky formy této dohody. Naopak, během žalobního i správního řízení soustavně tvrdil, že dohodu o provedení práce s T. M. podepsali v den předcházející kontrole inspekcí práce. Krajský soud ovšem namísto přezkumu žalobcem kritizovaných nedostatků zjištěného skutkového stavu (zejména nepřihlídnutí k důkazům údajně prokazujícím existenci písemné dohody před kontrolou nebo námitku nevyslechnutí svědků, kteří by existenci této dohody potvrdili) shledal zcela jiné nedostatky, které měly (v rozporu s argumentací žalobce) spočívat v tom, že správní orgán nezjišťoval, zda snad žalobce s T. M. dohodu o provedení práce neuzavřel ústně či konkludentně.

[5] Krajský soud tedy rozhodoval ve věci již potřetí, rozsudkem ze dne 26. 11. 2015, čj. 30 A 65/2013-146. Opětovně rozhodnutí žalovaného zrušil. Tentokrát proto, že se správní orgány nezabývaly otázkou soustavnosti výkonu závislé práce, tedy neprokázaly jeden ze znaků skutkové podstaty deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Navíc protizákonně odmítly vyslechnout žalobcem navrženého svědka. Výpověď svědka nelze předem hodnotit jako účelovou. Krajský soud tedy shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; proto se nezabýval dalšími žalobními námitkami.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti v záhlaví uvedenému rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítá, že krajský soud opětovně překročil rámec soudního přezkumu daného žalobními body. Žalobce nepochybně, že by pro něj T. M. vykonával závislou práci, ale tvrdil, že vykonával práci založenou písemnou dohodou o provedení práce. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by snad v rozporu se zákonem neprovedl navržený důkaz. Neprovedení důkazu správní orgány řádně vysvětlily, neboť výsledky by byly nadbytečné. Konečně, stěžovatel zpochybňuje výpočet nákladů řízení krajským soudem. Proto stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu, eventuálně, dospěl-li by Nejvyšší správní soud k závěru, že skutkový stav byl zjištěn správními orgány dostatečně, avšak s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne

pokračování

9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, shledal důvodnými námitky žalobce týkající se výše pokuty, navrhuje zrušit rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí vlastní a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[7] Žalobce se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu. Odkazuje přitom na svá předchozí vyjádření v této věci, „*aby nedocházelo ke zbytečnému navyšování nákladů právního zastoupení*“. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout. Současně upozorňuje, že některé rozhodné listiny předložil již v průběhu kontroly (žádost o provedení vstupní prohlídky, osvědčení o způsobilosti), s čímž v replice stěžovatel polemizuje.

III. Přípustnost kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil přípustnost kasační stížnosti, a to se zřetelem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle něj je opakovaná kasační stížnost v téže věci přípustná jen tehdy, je-li jako její důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušovacím rozsudku. Vedle tohoto judikatura dovodila, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy zdejší soud pouze vytyká krajskému soudu nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, by ve svých důsledcích mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu. Takovýto názor by totiž ve své podstatě vedl k odmítnutí věcného přezkumu napadaného rozhodnutí. V neposlední řadě nutno zdůraznit, že i Nejvyšší správní soud sám je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán právním názorem, který v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, a právě proto je i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti omezena na ty důvody, které v téže věci doposud nevyřešil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[9] V nynější věci Nejvyšší správní soud ve dvou předchozích rozsudcích doposud právní názor týkající se merita věci nevyslovil a opakovaně rušil rozsudky krajského soudu jen z procesních důvodů. Navíc, jak zdejší soud vysvětlí níže, se nový rozsudek krajského soudu dostal do rozporu s právním názorem vysloveným v předchozím zrušovacím rozsudku NSS. Proto je kasační stížnost přípustná a soud mohl přistoupit k jejímu věcnému posouzení.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil, zda krajský soud opětovně vykročil z mezí, které mu dala žaloba [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; **IV.A.**]. Další otázkou bylo, zda krajský soud srozumitelně a správně dospěl k závěru, že správní orgány neprovedením výslechu navržených svědkyň porušily zákon [kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d)

s. ř. s.; **IV.B.**]. Konečně zvážil, zda krajský soud přezkoumatelně určil výši nákladů řízení přiznaných žalobci [kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; **IV.C.**].

IV.A. Krajský soud opětovně překročil žalobou vymezený rozsah přezkumu správního rozhodnutí

[13] Nejvyšší správní soud předně posoudil výtku, že žalobní řízení bylo stíženo vadami, neboť krajský soud překročil žalobou vymezený rozsah přezkumu správního rozhodnutí.

[14] Již v předchozím rozsudku čj. 10 Ads 75/2015-42 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že krajský soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věty první s. ř. s.). Soudní přezkum tedy není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující je rozsah žalobních bodů. Výslovná výjimka je obsažena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle ní soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Postup z moci úřední dále přichází v úvahu u většiny vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za podmínky, že nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Jinými slovy, soud jde nad rámec žalobních námitek tehdy, pokud rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu, či z jeho absence, nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, část VI., č. 1546/2008 Sb. NSS, resp. usnesení téhož senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 15).

[15] V žalobě ze dne 9. 9. 2013 žalobce stěžovateli vytýkal, že skutkový stav, z něhož vycházel, „nemá dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci, popř. při jeho zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost“. Jde tedy o parafrázi zákonné dikce v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Prvním ze žalobních bodů stěžovatel rozporoval mj. způsob pořízení záznamu o skutečnostech zjištěných při kontrole. Konkrétněji měl za to, že klíčové důkazní prostředky (zmiňovaný záznam a protokol o výsledku kontroly) jsou „zcela nedostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T. M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu“. Existenci sporné dohody v době již před kontrolou žalobce též potvrzoval dalšími argumenty a důkazy. Obecně k tomu jen tvrdil, že „je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním.“ Správní orgán je „povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“.

[16] Z obsahu žaloby i předchozího správního řízení je zjevné, že žalobce nikdy nevznesl jakoukoliv námitku, v níž by tvrdil, že T. M. pro něj nepracoval soustavně. Žalobce tedy nezpochybnil trvání pracovněprávního vztahu, tím méně jeho soustavnost. Jeho obrana před krajským soudem spočívala v tom, že dohodu o provedení práce s T. M. podepsal v den předcházející kontrole inspekcí práce, nikoliv až *ex post*, jak se domnívaly správní orgány (srov. např. druhý odstavec bodu II. žaloby); pracovní smlouvu s T. M. žalobce neuzavřel, neboť uzavřená dohoda o provedení práce lépe odpovídala jeho požadavku zaměstnání „na zkoušku“ (předposlední odstavec bodu II. žaloby). Právě v tomto aspektu také žalobce vytýkal stěžovateli nedostatečné zjištění skutkového stavu. Krajský soud ovšem znovu, zcela svévolně, překvalifikoval žalobcem namítané nedostatky zjištěného skutkového stavu. Namísto toho, co žalobce tvrdil (nepřihlédnutí k důkazům údajně prokazujícím existenci písemné dohody před kontrolou a nevyslechnutí svědků, kteří by existenci této písemné dohody potvrdili), se soud zabýval zcela jinými skutkovými otázkami, které měly (v rozporu s argumentací samotného

pokračování

žalobce) spočívat v tom, že stěžovatel dostatečně neprokázal soustavnost právního vztahu mezi žalobcem a T. M.

[17] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že v řízení „*ve věci správního deliktu dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti žalovaný a ani správní orgán I. stupně se již nevyjadřovali k naplnění všech znaků závislé práce, zejména znaku soustavnosti, při jejichž kumulativním naplnění se vykonávaná práce stává prací nelegální. Rozhodnutí žalovaného tím postrádá důvody, které by odůvodnily naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) o zaměstnanosti. Tento závěr soudu dokládá důvodnost prvního žalobního bodu, neboť důkazní prostředky, které se staly podkladem pro rozhodnutí, byly nedostačující co do konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti k učinění závěru, že T. M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu.*“ Krajský soud k tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS.

[18] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v řízení před krajským soudem žalobce soustavnost výkonu závislé práce ze strany T. M. nikdy nezpochybnil. Tím se také nynější případ zcela liší od krajským soudem cit. věci sp. zn. 6 Ads 46/2013, ve které žalobkyně soustavně tvrdila, že jako příbuzná (neteř) vykonávala pro svou tetu v jejím obchodě výpomoc, která ale byla výjimečná a rozhodně neodpovídala soustavnému výkonu práce (viz cit. rozsudek čj. 6 Ads 46/2013-35, body 3 a 4). Tato otázka v nynější věci nikdy nevyvstala. Nebylo na krajském soudu, aby si ji sám, zcela překvapivě a v rozporu s obsahem spisu, vybral jako důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[19] Nejvyšší správní soud pro pořádek konstatuje, že naprosto stejně pochopil rozsah žaloby též stěžovatel (viz jeho vyjádření k žalobě ze dne 18. 10. 2013) a totéž plyne z opakovaných vyjádření žalobce (srov. např. bod 5 rozsudku NSS čj. 10 Ads 75/2015-42, kde se cituje vyjádření žalobce, který trvá na tom, že pracovněprávní vztah mezi ním a T. M. existoval).

[20] Jelikož krajský soud již podruhé přezkoumal napadené rozhodnutí mimo rámec vznesených žalobních bodů, svým rozsudkem opětovně popřel princip vyjádřený zákonodárcem v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Nejvyšší správní soud opakuje, že krajský soud nebyl oprávněn sám svévolně vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. Zvolený postup krajského soudu je nepřipustný, je třeba jej považovat za jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (shodně předchozí rozsudek čj. 10 Ads 75/2015-42, bod 15). Současně krajský soud v rozporu s § 110 odst. 4 s. ř. s. porušil pravidlo, podle něhož byl v novém řízení vázán právním názorem vysloveným v posledním zrušovacím rozsudku NSS.

IV.B. *Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda správní orgány porušily zákon tím, že neprovedly výslech žalobcem navržených svědků*

[21] V druhém žalobním bodu žalobce mj. namítal, že „*za účelem odstranění pochybností o náležitě zjištěném skutkovém stavu měla být vyslechnuta žalobcem navrhovaná svědkyně, a to p. P., účetní žalobce, která by mohla [...] existenci Dobody v době kontroly potvrdit či vyvrátit*”.

[22] Krajský soud k tomu s odkazem na rozsudek NSS ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS uvedl, že „*sice akceptuje oprávnění správního orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o správním deliktu provede, ale tímto krokem nesmí omezit právo žalobce, který čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, a to právo navrhnout výslech svědků k vlastní obhajobě a dosáhnout jejich předvolání. Výpověď svědka, jehož žalobce jako obviněný ze správního deliktu navrhuje k důkazu*

na svoji obhajobu, nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést jen s poukazem na její účelovost. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu výsledkem takového svědka je porušením práva na spravedlivý proces. Tento postup, jež vede k faktickému vyloučení důkazů navržených ve prospěch žalobce a přijetí závěru o skutkovém stavu věci pouze na základě jednostranných důkazů je porušením článku 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve vazbě „na argumenty dokládající důvodnost prvního žalobního tvrzení o nedostatku důvodů prokazujících umožnění výkonu nelegální práce“ vyhodnotil krajský soud i druhý žalobní bod jako důvodný, a to s ohledem na deklarovanou neúplnost zjištěného stavu věci.

[23] Tento závěr krajského soudu je pro rozpor s obsahem soudního a správního spisu dílem nepřezkoumatelný, dílem ve svých zobecňujících formulacích nesprávný.

[24] Závěr krajského soudu je v rozporu s obsahem soudního a správního spisu, neboť návrh na výslech svědků vůbec nesměřoval k otázce prokázání soustavného výkonu závislé práce (kterou krajský soud mylně hodnotil v rámci prvního žalobního bodu). K této otázce důkazní návrh ani dost dobře směřovat nemohl, neboť takovýto spor ve věci nikdy nevznikl; v rozporu s obsahem soudního a správního spisu tuto otázku zcela překvapivě konstruoval teprve krajský soud (viz bod [18] shora). Návrh na výslech svědků směřoval k prokázání existence dohody o provedení práce (viz takto i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 3. 2013, s. 6). Pokud tedy krajský soud důvodnost druhého žalobního bodu váže na žalobní bod první, kterým je údajně nedostatek prokázání soustavnosti výkonu práce, je jeho závěr nesrozumitelný. K rozřešení této otázky, nikdy nikým nezpochybněné, nemohly výsledky navržených svědků nijak přispět.

[25] Závěr krajského soudu je však ve svých zobecňujících formulacích také nesprávný. To souvisí s tím, že krajský soud mylně vykládá závěry již cit. rozsudku čj. 4 As 2/2005-62. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je „na správním orgánu rozhodnout o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [článek 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod]“. Výpověď svědka, již obviněný navrhl k důkazu na svou obhajobu, „nelze předem hodnotit jako bezcennou, a proto ji jako důkaz neprovést, jen s poukazem na její účelovost pro přátelský vztah obviněného ke svědkovi“ (takto je právní závěr shrnut v právní větě tohoto judikátu, viz č. 847/2006 Sb. NSS).

[26] Je třeba zdůraznit, že rozhodně neexistuje povinnost správního orgánu provést každý důkaz navržený obviněným, tím méně pak „právo navrhnout výslech svědků k vlastní obhajobě a dosáhnout jejich předvolání“, jak mylně uvádí krajský soud (viz bod [22] shora). Krajským soudem cit. judikát ve skutečnosti nehovoří o takovémto absolutizujícím právu, ale o právu obviněných mj. „dosáhnout předvolání a výslechu svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě“. Jde tedy o to, aby rozhodování správního orgánu nebylo tendenční, neupínalo se jednostranně jen na důkazy v neprospěch nebo naopak jen ve prospěch obviněného. Správní orgán sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout. Pokud jim nevyhoví, musí ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak neučiní, poruší právo obviněného na obhajobu a spravedlivý proces [obecně náleze ze dne 4. 9. 2002 sp. zn. I. ÚS 113/02 (N 109/27 SbNU 213), resp. ve vztahu ke správnímu trestání rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2014, čj. 10 As 25/2014-48, bod 20]. Typickým příkladem, kdy správní orgán neprovádí další důkazy, je dostatečně zjištěný skutkový stav věci, tedy absence rozumné pochybnosti o otázce, zda se obviněný deliktního jednání dopustil (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, bod 18).

pokračování

[27] Těmto požadavkům rozhodnutí stěžovatele vyhovělo. Jak vysvětlil stěžovatel ve svém rozhodnutí, provedení důkazů výsledkem navržených svědků, tedy manželky žalobce a jeho účetní, bylo nadbytečné, neboť ze sledu v rozhodnutí popsanych událostí a písemných důkazů založených ve správním spise je zřejmé, že k uzavření dohody o provedení práce došlo po provedené kontrole. Přitom došlo dle stěžovatele k antedatování dohody. Stěžovatel též zdůraznil, že manželka žalobce slíbila telefonicky během kontroly do pěti minut dohodu kontrolorům dodat, to se však nestalo (z toho stěžovatel dovozuje, že dohoda musela být teprve sepsána, a proto byla předložena až později).

[28] Stěžovatel neodmítl důkaz provést s odkazem na poměr navržených svědků k žalobci, nebo jako zjevně bezcenný, jak o tom hovoří rozsudek čj. 4 As 2/2005-62 (viz bod [25] shora). Odmítl jej provést s ohledem na jednoznačně zjištěný skutkový stav, totiž s ohledem na to, že je nepochybné, že ke dni kontroly žádná dohoda o provedení práce neexistovala a posléze předložená dohoda byla podepsána se zpětným datováním. Tyto závěry žalobce obsáhle v žalobě zpochybnil, ovšem řešení těchto otázek se krajský soud zcela vyhnul. Protože tyto otázky doposud krajský soud neřešil, nemohl dostatečnost dokazování posoudit jako první Nejvyšší správní soud, který by tak zcela eliminoval roli krajského soudu.

IV.C. *Krajský soud nepřezkoumatelně rozhodl o výši nákladů řízení*

[29] Stěžovatel konečně argumentuje, že krajský soud nepřezkoumatelně rozhodl o výši nákladů řízení, neboť výsledná částka vypočtená krajským soudem neodpovídá jednotlivým položkám.

[30] Krajský soud přiznal žalobci podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 17 068 Kč. Ty se mají skládat se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, a dále z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč. Za úkony právní služby oceněné plnou výší považoval krajský soud převzetí a přípravu zastoupení, žalobu a sepsání vyjádření ke kasační stížnosti.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že výpočet částek jmenovaných jednotlivě krajským soudem neodpovídá částce výsledné. Součet částek je totiž 14 200 Kč, nikoliv 17 068 Kč.

[32] I tato kasační námitka je tedy důvodná. Z rozsudku krajského soudu není nijak patrné, jak dospěl k částce 17 068 Kč, která má dle krajského soudu odpovídat nákladům řízení, respektive je tu rozpor mezi odůvodněním a výslednou částkou.

[33] Naproti tomu nemůže dát Nejvyšší správní soud za pravdu stěžovateli, který se domnívá, že tu jsou důvody zvláštního zřetele hodné, které by opodstatňovaly nepřiznat žalobci náklady řízení před NSS. Tyto důvody stěžovatel totiž vůbec neupřesňuje, a jistě není úkolem zdejšího soudu domýšlet tyto důvody za stěžovatele.

V. Závěr a další postup krajského soudu

[34] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud ruší již třetí rozsudek krajského soudu v této věci, aniž by se jakkoliv mohl vyjádřit k meritu samotné věci, pokusí se popsat následující kroky krajského soudu poněkud podrobněji. To je nutné proto, aby byl v této věci ukončen soudní „ping-pong“ mezi krajským soudem a Nejvyšším správním soudem.

[36] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v minulém rozsudku, je krajský soud povinen posoudit žalobní námitky tak, jak je žalobce v žalobě krajskému soudu skutečně předložil. Krajský soud si nesmí sám konstruovat jiné důvody zrušení rozhodnutí stěžovatele, třebaš by snad byly i na místě, pokud je žalobce včas a řádně neuvedl jako žalobní body.

[37] První a klíčová žalobní námitka zpochybňuje jednak dostatečnost, jednak správnost skutkových závěrů stěžovatele o tom, že dohoda o provedení práce k okamžiku kontroly neexistovala, resp. to, že později předložená dohoda byla antedatována. Dle žalobce klíčové důkazní prostředky (záznam o skutečnostech zjištěných při kontrole a protokol o výsledku kontroly) jsou prý „*zcela nedostačující co do své konkrétnosti, jednoznačnosti a průkaznosti a nelze na jejich základě učinit závěr, že T. M. v době kontroly vykonával závislou činnost bez uzavření pracovněprávního vztahu*“. Důležité zde bude i hodnocení výpovědi T. M. a význam záznamu o sjednání lékařské prohlídky a osvědčení o způsobilosti (bod I. žaloby). Krajský soud zejména zváží význam toho, že dohoda o provedení práce nebyla doložena na pracoviště Oblastního inspektorátu práce v Karlových Varech, ale na pracoviště v Sokolově. Dále posoudí, zda se skutkový stav zjištěný správními orgány v skutku opírá jen o výstupy z kontroly a nemůže bez dalších důkazů obstát. Nejvyšší správní soud zde vyslovuje předběžný závěr o dostatečnosti a srozumitelnosti důvodů stěžovatelova rozhodnutí v tomto směru, což vylučuje postup dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přitom zdůrazňuje, že nehodnotí *správnost* závěrů stěžovatele; to musí jako první posoudit právě krajský soud.

[38] Pouze pokud krajský soud dospěje k závěru, že tu existují rozumné pochybnosti o otázce, zda se žalobce deliktního jednání dopustil (krajský soud se zde musí důsledně soustředit jen na otázku ne/existence dohody o provedení práce k okamžiku kontroly žalobce), bude v úvahu připadat otázka potřebnosti provedení výslechu žalobcem navržených svědků. To nicméně bez dalšího neznamena, že krajský soud by měl rozhodnutí stěžovatele rušit a zavázat jej k provedení dalšího dokazování. Nutno krajský soud upozornit, že podle § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Tato norma zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc soudu novými důkazy zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Interpretovaná norma zajisté nedává správním soudům nijak neomezenou možnost prováděním nových důkazů v podstatě nahradit činnost správního orgánu (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Ostatně § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. klade správnímu soudu povinnost zrušit napadené rozhodnutí mj. tehdy, pokud skutkový stav vyžaduje *rozsáhlé nebo zásadní doplnění*. Takovýmto rozsáhlým nebo zásadním doplněním dokazování nebude výslech jedné či dvou svědků, kterého se dožadoval žalobce.

[39] Protože se žalobce domáhal provedení výslechu svědků též v řízení před krajským soudem, bude krajský soud sám povinen buď výslech provést, nebo naopak vysvětlit,

pokračování

proč provedení tohoto důkazu není nezbytné (typicky proto, že stav věci je v žalobcem namítané otázce zjištěn dostatečně). Důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele tu bude jen tehdy, pokud by se v průběhu řízení před krajským soudem ukázalo, že rozhodnutí stěžovatele trpí takovými nedostatky, že by provedení důkazů vykročilo z rámce činnosti správních soudů (srov. cit. rozsudek čj. 5 Afs 147/2004-89).

[40] Teprve pokud dojde krajský soud k závěru, že vina žalobce byla zjištěna dostatečně, může posoudit širokou paletu námitek o nepřiměřenosti sankce. Krajský soud zde vyjde ze závěrů nálezu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (č. 219/2014 Sb.), kterým Ústavní soud zrušil minimální výši pokuty za projednávaný správní delikt. Dopady zrušení zákona pro jeho protiústavnost je třeba aplikovat na všechny dosud soudně neskončené případy; Ústavní soud v tomto kontextu zmiňuje moderační právo správního soudu dle § 78 odst. 2 s. ř. s. (shodně již první zrušující rozsudek v této věci čj. 10 Ads 184/2014 – 44, bod 20). Žalobce se moderace výslovně domáhal (první odstavec bodu VI. žaloby), proto bude třeba rozhodnout o tomto návrhu, pokud snad krajský soud zjistí, že žaloba je v meritu nedůvodná.

VI. Náklady řízení

[41] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. února 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu