



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Mgr. D. S.**, zast. JUDr. Yvetou Janákovou, advokátkou se sídlem Vachova 43/5, Brno, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2018, č. j. 42000/003492/18/010/JH, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019, č. j. 2 Ad 6/2018 - 75,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Pražská správa sociálního zabezpečení rozhodnutím ze dne 4. 1. 2018, č. j. 42013/859367/17/013/110/Mal (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), určila, že žalobkyni od 17. 10. 2013 nevznikla účast na nemocenském pojištění zaměstnance podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“). Žalobkyně neprokázala faktický výkon práce zaměstnance pro společnost CS-HOLZ-TECH s. r. o. (dále jen „zaměstnavatel“). Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 16. 3. 2018, č. j. 42000/003492/18/010/JH (dále jen „rozhodnutí žalované“).

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Žalobkyně nesouhlasila, že by měla nést právní odpovědnost za to, že ji zaměstnavatel opožděně přihlásil k nemocenskému pojištění. Správní orgány nadto nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť neprovedly výslech jednatele zaměstnavatele J. C., který byl jedinou osobou, s níž byla žalobkyně při výkonu práce v kontaktu. Veškerý důkazní materiál se navíc po nařízení likvidace zaměstnavatele dostal do výlučné dispozice likvidátora. Žalobkyně proto nebyla schopna výkon práce doložit listinami ani technickými prostředky. K prokázání svých tvrzení

žalobkyně navrhla městskému soudu provedení výslechu J. C. a J. H., s nímž se seznámila během výkonu své práce pro zaměstnavatele.

*Rozsudek městského soudu*

[3] Rozsudkem ze dne 4. 12. 2019, č. j. 2 Ad 6/2018 - 75 (dále jen „napadený rozsudek“), městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[4] Městský soud uvedl, že účast zaměstnance na nemocenském pojištění vzniká až faktickým započítáním výkonu pracovní činnosti pro zaměstnavatele, což platilo též podle znění § 10 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění účinného do 31. 12. 2013, byť tak zákon nestanovil výslovně. Ačkoli žalobkyni nelze klást k tíži pochybení jejího zaměstnavatele, žalobkyně v předmětné věci neunesla důkazní břemeno ohledně faktického naplnění svého pracovního poměru. Městský soud dále podrobně popsal nesrovnalosti v pracovněprávním vztahu žalobkyně a zaměstnavatele, které ve svém souhrnu naznačují, že žalobkyně pracovní činnost pro zaměstnavatele skutečně nevykonávala.

[5] Zaměstnavatel oznámil správě sociálního zabezpečení nástup žalobkyně do zaměstnání s tříměsíčním zpožděním, přičemž již dva týdny po dodatečném oznámení vznikla žalobkyni pracovní neschopnost, pro niž uplatnila nárok na nemocenské a následně na peněžitou pomoc v mateřství. Dočasná pracovní neschopnost přitom takto brzy vznikla u všech 16 zaměstnanců zaměstnavatele, a to v průměru po 33 dnech od nástupu do zaměstnání. Žalobkyně nevykonávala v místě výkonu práce žádnou činnost a mzda jí byla vyplácena pouze v hotovosti, protože neměla zřízený bankovní účet. Podle městského soudu nadto nelze ověřit pravost předložených výplatních pásek. Zaměstnavatel za své zaměstnance neodváděl pojistné na veřejné zdravotní pojištění a neplnil ani další daňové povinnosti. Přestože zaměstnavatel měl dva běžné účty, v rámci exekučního řízení na nich nebyla zjištěna žádná aktiva. Podle správních orgánů byl zaměstnavatel ekonomicky neaktivní a nedisponoval prostředky k výplatě mezd. Žalovaná navíc upozornila, že v průběhu likvidace zaměstnavatele nebylo soudem nařízenému likvidátorovi předáno žádné účetnictví zaměstnavatele. Proti žalobkyni, jednateli zaměstnavatele a dalším zaměstnancům zaměstnavatele z obce Hnúšť'a, Slovensko byly zahájeny úkony trestního řízení ve věci neoprávněného vyplácení nemocenských dávek. Po předání trestní věci na Slovensko však bylo trestní řízení vůči všem obviněným zastaveno. Tento závěr ovšem neprokazuje, že by žalobkyně pro zaměstnavatele skutečně vykonávala práci.

[6] Podle městského soudu bylo na žalobkyni, aby prokázala výkon práce pro zaměstnavatele, neboť jí tíží důkazní břemeno dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění. Prokázání existence pracovního poměru a vzniku dočasné pracovní neschopnosti k nároku na výplatu dávky totiž nestačí. V posuzované věci vznikla důvodná pochybnost o skutečném výkonu práce žalobkyně, protože dle zjištění správních orgánů jí zaměstnavatel nemohl být schopen hradit mzdu. Nadto se nelze domnívat, že by zaměstnavatel mohl vykonávat podnikatelskou činnost v oblasti truhlářství, jestliže byli všichni jeho zaměstnanci dočasně práce neschopní.

[7] Podle městského soudu uvedené skutečnosti zcela odpovídají *modu operandi* zaměstnavatele, jenž spočívá ve vytváření fiktivního předpokladu pro čerpání dávek nemocenského pojištění. Pracovní náplň žalobkyně měla tvořit komunikace se zákazníky a vyhledávání pracovních příležitostí pro zaměstnavatele. Přesto však nebyla schopna identifikovat konkrétní zájmové subjekty, které byly výsledkem její marketingové činnosti, a uvést, jakým způsobem byly informace o takových subjektech zjištěny a realizovány zaměstnavatelem. Tvzení, že při výkonu práce poznala J. H., jednatele společnosti O.K.OKNA

pokračování

s.r.o., není dostačujícím důkazem výkonu činnosti žalobkyně, neboť J. H. byl přítomen při správní kontrole zaměstnavatele jako jeho zástupce.

[8] Podle městského soudu žalovaná však pochybila, když nekontaktovala žalobkyni navrženého svědka J. C. s odůvodněním, že byl opakovaně bezvýsledně vyzýván k vyjádření Pražskou správou sociálního zabezpečení a dále v průběhu trestního řízení a při soudem nařízené likvidaci zaměstnavatele. Žalovaná si však neověřila, zda navrhovaný svědek je nadále jednatelem zaměstnavatele, neboť v době, kdy správní orgány komunikovaly se soudem ustanoveným likvidátorem, jím již jistě nebyl. Nicméně městský soud dovodil, že neprovedení výslechu svědka nebylo vadou řízení, která by vedla ke zrušení rozhodnutí žalované. Navrhovaný svědek měl totiž rozhodující úlohu v protiprávní činnosti zaměstnavatele, která vyústila v zahájení trestního řízení. Podle městského soudu nelze výslech osoby, jež určovala jednání této společnosti, považovat za výslech svědka, který je nestranný, a tedy i věrohodný. Jeho výpověď by jistě nemohla odstranit důvodné pochybnosti o výkonu pracovní činnosti žalobkyně. Žalobkyně byla navíc povinna sama uvést konkrétní náplň a výstupy své práce, což nelze nahradit svědeckou výpovědí. Městský soud tak nevyhověl návrhu žaloby na provedení výslechu svědka soudem, protože apelační princip soudního přezkumu dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zakládá pouze výjimečně oprávnění soudu doplňovat dokazování, jež nebylo provedeno ve správním řízení. Navíc jakékoliv případné tvrzení svědka by dále znevěrohodnil velký časový odstup od rozhodné doby.

## II. Kasační stížnost žalobkyně

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž navrhuje napadený rozsudek, rozhodnutí žalované i prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit Pražské správě sociálního zabezpečení k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatelka uvádí, že k prokázání skutečného výkonu práce pro zaměstnavatele doložila pracovní smlouvu, pět výplatních pásek, potvrzení o trvání pracovní smlouvy, dokumenty vztahující se k veřejnému zdravotnímu pojištění stěžovatelky jakožto zaměstnankyně, čestné prohlášení o zdravotním stavu zaměstnankyně, změnu pracovní smlouvy a popis pracovní činnosti. Dále navrhla výslech bývalého jednatele zaměstnavatele J. C., který však správní orgány neprovedly.

[11] Stěžovatelka namítá, že podle § 10 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o nemocenském pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (tj. v době, kdy uzavřela pracovní poměr se zaměstnavatelem), pojištění vzniká dnem, ve kterém zaměstnanec nastoupil do práce. Nelze tedy přijmout výklad městského soudu, jenž fakticky aplikoval dané ustanovení ve znění účinném od 1. 1. 2014. Tento postup stěžovatelka považuje za porušení principu zákazu retroaktivity. Podle stěžovatelky správní orgány ani městský soud navíc nevzaly v potaz její omezené možnosti v dokazování.

[12] Správní orgány i městský soud nadto zatížily řízení vadou, když neprovedly navrhovaný výslech bývalého jednatele zaměstnavatele J. C. aj. H. ze společnosti O.K.OKNA s.r.o. Neprovedení výslechu totiž nebylo řádně zdůvodněno. Stěžovatelka vykonávala práci z domova a s potenciálními zákazníky komunikovala výhradně na notebooku od zaměstnavatele. Výsledky její práce si J.C. přebíral osobně na USB flash disku, byl tedy jedinou osobou, s níž stěžovatelka přicházela do kontaktu. Stěžovatelka je přesvědčena, že nelze bez dalšího předpokládat nevěrohodnost navrhovaného svědka a přijmout nedostatečné odůvodnění neprovedení jeho výslechu, jež poskytly správní orgány. Nadto bylo trestní stíhání J. C. zastaveno a jeho poměr

k věci automaticky nezakládá účelovost jeho výpovědi. K tomuto stěžovatelka odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

[13] Podle stěžovatelky správní orgány nerozhodovaly objektivně a nestranně, protože důkazy předložené stěžovatelkou byly shledány jako nedostatečné zejména kvůli jednání zaměstnavatele. Jakožto administrativní pracovnice však stěžovatelka o jeho jednání nic nevěděla a ani vědět nemohla. Stejně tak po ní nelze požadovat, aby svou činnost doložila konkrétními výstupy či aby uvedla, jaké zakázky byly na základě jejího průzkumu realizovány. Stěžovatelka výsledky své práce odevzdala zaměstnavateli na elektronických zařízeních a další postup ve věci již nebyl náplní její práce pro zaměstnavatele.

[14] Stěžovatelka taktéž odmítá závěry ohledně neprokázání mzdy. Mzdu si přebírala od jednatele zaměstnavatele v hotovosti, protože v České republice neměla zřízený bankovní účet. Správní orgány i městský soud však zpochybnily pravost výplatních pásek s odkazem na ekonomickou neaktivitu zaměstnavatele. Nicméně zaměstnavatel mohl disponovat peněžními prostředky v hotovosti, ze kterých následně stěžovatelce platil mzdu, což ovšem správní orgány ani městský soud vůbec nevzaly v úvahu.

[15] Žalovaná se k předložené kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., v doplnění kasační stížnosti dále kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

#### II. 1 K otázce dokazování

[19] První námitce stěžovatelky týkající se porušení principu zákazu retroaktivity vyhovět nelze. Městský soud v napadeném rozsudku trefně cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 1 Ads 252/2015 - 27. Novelou zákona o nemocenském pojištění účinnou od 1. 1. 2014 došlo pouze ke zpřesnění identifikace okamžiku, od něhož vzniká účast zaměstnance na nemocenském pojištění. Ode dne nabytí účinnosti zákona o nemocenském pojištění dne 1. 1. 2009 až do 31. 12. 2013 uváděl § 10 odst. 1 písm. a) následující: *Pojištění vzniká zaměstnanci uvedenému v § 5 písm. a) bodě 1 dnem, ve kterém nastoupil do práce (...).* Až od 1. 1. 2014 totéž ustanovení výslovně stanoví: *Pojištění vzniká zaměstnanci dnem, ve kterém začal vykonávat práci pro zaměstnavatele (...).* Nicméně účel zákona, kterým argumentuje též městský soud, zřetelně vysvětluje důvodová zpráva k zákonu o nemocenském pojištění: *„Nemocenské pojištění zaměstnance bude vznikat nejdříve dnem vstupu do zaměstnání, které zakládá pojištění, a zanikat nejpozději dnem skončení takového zaměstnání. (...) Přejímá se v zásadě dnešní charakter nemocenského pojištění jako systému určeného pro ekonomicky aktivní občany. Proto také účast na nemocenském pojištění vzniká u zaměstnanců až vstupem do zaměstnání (a nikoli např. dnem, od něhož vzniká pracovní poměr).“* Okamžik „nastoupení do práce“ je tedy totožný s okamžikem, kdy zaměstnanec začal vykonávat práci. Účast zaměstnance na nemocenském pojištění tudíž vzniká až dnem započetí faktického výkonu pracovní činnosti

pokračování

pro zaměstnavatele. Uvedené platí již od nabytí účinnosti zákona o nemocenském pojištění dne 1. 1. 2009.

[20] Námitka omezených možností v dokazování taktéž není důvodná, neboť městský soud v bodech 11 a 12 napadeného rozsudku příkladmo uvedl, jaké důkazy by doložily pravdivost tvrzení stěžovatelky. Lze souhlasit, že stěžovatelka ze své pozice pravděpodobně nemohla vědět, jakým způsobem bylo s jejími zpracovanými podklady naloženo. Avšak městský soud takto stěžovatelce pouze přibližuje, jaké informace od ní správní orgány požadovaly. Výkon práce pro zaměstnavatele stěžovatelka prokázala toliko formálními dokumenty svědčícími o vzniku pracovního poměru, aniž by uvedla, jakým záležitostí se věnovala a případně s jakými osobami během jejich vyřizování komunikovala. Stěžovatelka nesplnila povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti, její argumentace náplň práce pro zaměstnavatele nijak neupřesňuje, nýbrž pouze opakuje neurčité fráze. Též v kasační stížnosti stěžovatelka pouze stroze uvádí: „*Náplň její práce spočívala ve vyhledávání potenciálních zákazníků na různých internetových vyhledávačích.*“ Nejvyšší správní soud si je vědom nemožnosti doložit konkrétní výstupy z důvodu jejich odevzdávání zaměstnavateli, který se následně ocitl v likvidaci. Nicméně souhlasí s městským soudem a správními orgány, že stěžovatelka skutečně neunesla břemeno tvrzení a na ně navazující břemeno důkazní. I po letech od doby, kdy měla práci vykonávat, je spravedlivé po ní požadovat, aby popsala charakter činností, které měla pro zaměstnavatele provádět, podstatně konkrétněji, než jak to učinila. Jistě mohla přinejmenším v obecných rysech popsat typy subjektů, které oslovovala, způsob, jakým s nimi komunikovala, co jim nabízela apod. Je dobře představitelné, aby si případně vzpomněla i na neobvyklosti či zvláštnosti, které její práci mohly provázet, a taktéž by měla být schopna popsat svůj obvyklý pracovní den z pohledu rozvržení doby, kterou věnovala té či oné dílčí činnosti. Zásadně by měla být schopna uvést i detaily o používaném vybavení (počítač, software, detaily způsobu předávání práce J. C. údajně na paměťovém médiu apod.). Taktéž – s ohledem na své tvrzení, že byla vyplácena v hotovosti – by měla být schopna popsat bližší okolnosti toho, jak takové výplaty měly probíhat.

[21] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány její záležitost nerozhodovaly objektivně a nestranně. Stěžovatelkou předložené důkazy byly podle ní vyhodnoceny jako nedostatečné především kvůli jednání jejího zaměstnavatele, o němž však stěžovatelka nemohla nic vědět. Nejvyšší správní soud však k tomuto uvádí, že závěry správních orgánů i městského soudu se nezakládají pouze na činnosti zaměstnavatele, ale obsáhle popisují podezřelý souhrn všech okolností, které je vedou k pochybnostem o skutečném výkonu pracovní činnosti stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka doposud nebyla schopna tyto pochyby vyvrátit, nemohly dané orgány rozhodnout v její prospěch.

[22] Městský soud se naopak konkrétní situací stěžovatelky zabíral dostatečně podrobně a uznal, že stěžovatelce nelze klást k tíži pochybení jejího zaměstnavatele. Nadto v bodě 18 napadeného rozsudku osvětlil rozdíl mezi trestním řízením, v němž nebyla shledána vina stěžovatelky ve věci spáchání trestného činu, a probíhajícím řízením o účasti na nemocenském pojištění, v němž se posuzuje splnění podmínek pro nárok na dávku. Účelem existence zákonných podmínek a požadavků na žadatele o dávku nemocenského pojištění je snaha zamezit jejich zneužívání ekonomicky neaktivními osobami. Zákonodárce tedy usiluje o zabránění vzniku účelových uskupení založených pouze s cílem získání dávky. Městský soud v napadeném rozsudku náležitě vysvětlil, z jakých důvodů se ztotožnil se závěry správních orgánů a neshledal argumentaci stěžovatelky důvodnou. Tato námitka proto taktéž neobstojí.

[23] Stejně je tomu v případě námítky týkající se způsobu vyplácení mzdy. Správní orgány i městský soud toliko vyjádřily své pochybnosti o možnostech zaměstnavatele poskytovat stěžovatelce mzdu za situace, kdy na bankovních účtech neměl žádná aktiva. Shodně přistupovaly

ke skutečnosti, že stěžovatelce byla mzda vyplácena pouze v hotovosti. V bodě 12 napadeného rozsudku však městský soud jasně sděluje: „*Je to nezvyklé, ale nelze z toho bez dalšího dovozovat ničebo.*“ Ačkoli tyto skutečnosti pouze podpořily jejich pochyby, samy nevedly k závěru, že stěžovatelka pro zaměstnavatele ve skutečnosti nepracovala. K tomuto závěru je dovedla až kombinace souhrnu podezřelých skutečností a slabá a nekonkrétní argumentace stěžovatelky.

[24] Obecně vzato v případech toho typu, jakým je věc stěžovatelky, je třeba rozlišovat mezi obecnou (objektivní) povahou podvodné struktury zaměřené na nezákonné čerpání nemocenské a konkrétní rolí určitého jednotlivce. Je-li prokázána existence podvodné struktury, lze vycházet z toho, že konkrétní jednotlivce je jejím beneficentem, a nikoli skutečným zaměstnancem, týkají-li se i jeho samotného (jeho údajné pracovní činnosti) zásadně tytéž skutkové okolnosti a znaky, které charakterizují podvodnou strukturu jako celek. Objeví-li se však v případě konkrétního jednotlivce okolnosti odlišující jej od obecného modelu fungování struktury, vyžaduje to obvykle hlubšího, výrazně individuálně zaměřeného skutkového prověřování. Nelze totiž připustit, aby z účasti na nemocenském pojištění byly vyloučeny osoby, které sice v rámci podvodné struktury působily, ale – oproti obecnému modelu jejího fungování – pro některou ze složek této struktury, jež mohla podle objektivního práva být zaměstnavatelem, také skutečně, a ne pouze fiktivně pracovaly. Smysl a účel systému nemocenského pojištění totiž spočívá v tom, aby poskytl zabezpečení z něho plynoucí každému, kdo splnil podmínky účasti v něm. V zájmu – obecně vzato zcela legitimního - boje proti zneužívání systému nemocenského pojištění proto nelze s jednotlivými osobami, jež možná byly beneficenty podvodné struktury, možná však skutečně pracovaly pro některou ze složek této struktury, zacházet paušálně, nýbrž je nutno jejich roli posuzovat přísně individuálně a v případě pochybností spíše mít za to, že účast na nemocenském pojištění měly.

[25] K naplnění výše uvedených požadavků musí správní orgán užívat i své procesní nástroje. V případech, jakým je nyní projednáváný, jsou klíčovým vstupním souborem skutečností, od nichž se bude odvíjet další aktivita správních orgánů v řízení, tvrzení údajného zaměstnance ohledně povahy a okolností jeho údajného zaměstnání. Tak tomu bylo u stěžovatelky, o čemž svědčí i její – nyní již vcelku konkrétní, byť ve svém celku nikoli přesvědčivá – tvrzení ohledně povahy jí údajně vykonávané práce na str. 5 a 6 její kasační stížnosti. Bude tedy zásadně na údajném zaměstnanci, aby konzistencí, podrobností a věrohodností svých tvrzení přesvědčil správní orgány, že na rozdíl od toho, co zjistily o obecných objektivních okolnostech věci (údajný zaměstnavatel stěžovatelky v nyní projednáváném případě byl nepochybně podvodnou strukturou zaměřenou na neoprávněné čerpání dávek nemocenského pojištění), byla jeho role v rámci struktury jiná, a sice že nebyl beneficentem podvodné struktury, nýbrž skutečným, reálně pracujícím zaměstnancem. Na správních orgánech bude, aby tato tvrzení důkladně prověřily, a to samozřejmě ve světle zjištění o objektivní existenci případné podvodné struktury (tak tomu je i ve věci stěžovatelky). Pokud bude možno tvrzení údajného zaměstnance „vydělující“ jej z obecného rámce fungování podvodné struktury považovat za nikoli nepravděpodobná a rozumně představitelná, bude to v dalších krocích vyžadovat vysoce individuálního skutkového prověřování, spojeného obvykle i s rozsáhlejším dokazováním ve vztahu k roli daného údajného zaměstnance.

[26] Jak bude dále vyloženo, v konkrétním případě stěžovatelky nebylo důvodu s ohledem na obsah jejích tvrzení v dalších krocích k výše popsanému prověřování, spojenému i s prováděním stěžovatelkou navržených důkazů, přistoupit.

pokračování

## II. 2 K neprovedení výsledku svědka

[27] Neprovedení výsledku stěžovatelkou navrhaného svědka J. C. nezatížilo předchozí řízení vadou bránící řádnému rozhodnutí o věci.

[28] Možnosti neprovést důkaz navržený účastníkem řízení se Nejvyšší správní soud věnoval ve své rozsáhlé judikatuře již mnohokrát. V rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48, uvedl: „Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážít, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opřít skutkové závěry a které opomene.“ V bodě 43 rozsudku ze dne 27. 7. 2022, č. j. 2 Afs 136/2020 - 70, Nejvyšší správní soud dále sdělil: „(..) Taktéž je potřeba uvést, že pokud krajský soud uvádí, že i kdyby navrhovaní svědci „obecně“ potvrdili spolupráci se stěžovatelem, nebyly by tyto výpovědi dostatečné, dopouští se hodnocení důkazních prostředků, aniž by je provedl, navíc v situaci, kdy bez dalšího předpokládá, že svědci mají zájem vypovídat ve prospěch stěžovatele. K takovému velmi paušálnímu a k potenciálním svědkům krajně nedůvěřivému závěru by však musel mít krajský soud mimořádně silné důvody; žádné však z kontextu věci nejsou. Proto v daném případě bylo třeba svědky nejdříve vyslechnout a teprve na základě jejich výpovědí činit závěry o věrohodnosti a důkazní užitečnosti takových výpovědí.“ V rozsudku ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, Nejvyšší správní soud shodně konstatoval: „Stejně tak nelze jejich případnou výpověď hodnotit jako účelovou pouze na základě toho, že jsou tyto osoby v přátelském vztahu k obviněnému (stěžovateli), aniž byli vůbec vyslechnuti. Jisté je právem správního orgánu hodnotit věrohodnost těchto osob a pravdivost jejich výpovědi i ve světle této nikoli nepodstatné okolnosti, avšak až poté, co jim byla dána příležitost po poučení o jejich právech a povinnostech (jako svědků § 35 s. ř.), skutkový děj vylíčit. Jejich výpovědi by pak podléhaly hodnocení jako jednotlivé důkazy a i v kontextu s ostatními provedenými důkazy (§ 34 odst. 5 s. ř.). Po výsledku těchto osob jistě není vyloučen závěr, že vypovídali účelově ve prospěch stěžovatele, ale na základě hodnocení důkazů, jebož výsledek nelze nyní předjímat, může vyplynout i závěr jiný.“

[29] Ke shodným závěrům dochází soudy taktéž v judikatuře, na niž odkazuje stěžovatelka v kasační stížnosti. Např. v bodě 7 rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 98/2017 - 36, Nejvyšší správní soud uvedl: „Správní orgán může samozřejmě svědeckou výpověď vyhodnotit jako nevhodnou a dát přednost při rekonstrukci skutkového stavu jiným důkazům, může tak ale učinit až poté, co se seznámí s obsahem toho, co svědek vypověděl. Zásada volného hodnocení důkazů obsažená v § 50 odst. 4 správního řádu se vztahuje jen na důkazy v řízení provedené.“

[30] V posuzovaném případě stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že jí z důvodu neunesení důkazního břemene dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona o nemocenském pojištění nevznikla účast na nemocenském pojištění. Podle názoru správních orgánů potvrzeného též napadeným rozsudkem stěžovatelka neprokázala, že by pro zaměstnavatele fakticky vykonávala pracovní činnost. Stěžovatelka svůj pracovní poměr doložila především listinnými důkazy, které však prokazují toliko formální vznik jejího pracovněprávního vztahu, což však pro účast na nemocenském pojištění nepostačuje (viz § 10 zákona o nemocenském pojištění).

[31] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stěžovatelka položila správním orgánům otázku, z jakého důvodu nebyl vyslechnut jednatel zaměstnavatele J. C. Prostřednictvím výsledku navrhaného svědka bylo podle stěžovatelky možné předejít fabulacím a různým „protiprávním nesmyslům“ prvostupňového rozhodnutí. Předmětný svědek byl totiž jedinou osobou, s níž byla stěžovatelka během výkonu práce pro zaměstnavatele v kontaktu. Návrh stěžovatelky žalovaná odmítla s odůvodněním, že „zaměstnavatel, jebož byl pan J. C. v předmětném období jediným jednatelem, byl

ze strany PSSZ opakovaně vyžíván k tomu, aby se v průběhu řízení k nastalé situaci vyjádřil. Ačkoliv mu písemnosti byly doručovány do datové schránky, nikdy žádné vyjádření nedoložil. Zaměstnavatel se ostatně dle spisové dokumentace nijak nevyjadřoval ani vůči jiným orgánům veřejné moci, jak vyplynulo z písemností orgánů činných v trestním řízení a ze sdělení likvidátora společnosti CZ-HOLZ-TECH s.r.o. v likvidaci. Takové vyjádření nedoložil ani odvolatel, který k tomu měl bezpochyby možnost, jelikož jak jednatel společnosti, tak Mgr. D. S. a její zplnomocněný zástupce mají trvalé bydliště ve stejné obci.“

[32] Městský soud v bodě 16 napadeného rozsudku následně uznal, že žalovaná v tomto ohledu pochybila: „Lze tak mít za to, že navrženého svědka správní orgány nijak nekontaktovaly a požadavek na zajištění jeho vyjádření žalobkyni nemá oporu v právním řádu. Žalovaným v odůvodnění rozhodnutí uvedené důvody pro neprovedení výslechu svědka neobstojí.“ Následně však městský soud dovodil: „Přesto má soud za to, že neprovedení výslechu svědka nebylo vadou řízení, která by vedla ke zrušení rozhodnutí žalovaného.“ Navazující argumentace pak hodnotí samotnou osobu svědka a v určité míře předvídá spíše nevěrohodný obsah jeho případné výpovědi. Městský soud své stanovisko uzavřel slovy: „Jakékoliv tvrzení svědka by nebylo s to odstranit důvodné pochybnosti o výkonu pracovní činnosti žalobkyni. Zároveň není úlohou svědka, aby nabrazoval tvrzení účastníka, bylo na žalobkyni, aby uvedla konkrétní náplň, výstupy její práce, nikoli pouhé obecné definice činnosti.“

[33] Otázkou, jakým způsobem mají soudy přistupovat k dokazování, se opakovaně zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 118/09, Ústavní soud uvedl: „Procesnímu právu účastníka navrhnout důkazy odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů tak činí. Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navržen důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navržen, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno. Jestliže tak obecný soud nepostupuje, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páte (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).“ Obdobný závěr Ústavní soud vyslovil též v nálezu ze dne 4. 1. 2006, sp. zn. II. ÚS 402/05, přičemž dodal: „Ze zmíněných zásad však nikterak nevyplývá povinnost soudu provést všechny důkazy, které účastník navrhl (srov. nálezh sp. zn. III. ÚS 150/93). Je to obecný soud, který je povinen a současně oprávněn zvažovat, v jaké fázi řízení které důkazy je třeba provést, zda a nakolik je potřeba dosavadní stav dokazování doplnit a zda je určitý důkazní prostředek způsobit prokázat tvrzenou skutečnost.“

[34] Skeptický závěr městského soudu ohledně potenciální důkazní hodnoty výpovědi svědka C. je v kontextu ostatních informací, jež správní orgány zjistily, ještě akceptovatelný. Trestní stíhání J. C. a dalších podezřelých sice bylo zastaveno, takže na ně je třeba hledět jako na nevinné z pohledu trestního práva, nicméně objektivní skutkové okolnosti věci jednoznačně ukazují, že stěžovatelka byla součástí podvodné struktury založené na fingování pracovních poměrů za účelem čerpání dávek nemocenského pojištění a že navržený svědek C. byl (přínejméně) klíčovou osobou této podvodné struktury. Jeho výslech by stěží mohl otrást závěrem o objektivní existenci, způsobu fungování a smyslu a účelu podvodné struktury. Za takových okolností je závěr správních orgánů o tom, že stěžovatelka byla jedním z beneficiů podvodné struktury, a tedy nebyla účastna na nemocenském pojištění, správný a založený na dostatečných skutkových zjištěních. Potřeba vyslechnout J. C. svědka by v kontextu ostatních skutkových zjištění byla dána tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila skutečnosti, které by ji vydělovaly z obecného rámce podvodné struktury, například tím, že by tvrdila, že na rozdíl od ostatních beneficiů této struktury ona pro údajného zaměstnavatele skutečně pracovala. Její tvrzení však tímto směrem



pokračování

nejsou zaměřena. Stěžovatelka pouze obecně tvrdila, že vykonávala práce, jež typicky odpovídají obecnému modelu využití podvodné struktury beneficentem, a ani její detailnější popis údajné náplně práce, jak jej podala na str. 5 až 6 kasační stížnosti, ji z obecného rámce beneficentů podvodné struktury nevyděluje.

### II. 3 K opomenutému důkazu

[35] K porušení procesních práv stěžovatelky s možným vlivem na zákonitost přezkoumávaného rozsudku nedošlo ani tím, že městský soud opomněl vyjádřit se ke stěžovatelkou navrhovanému důkazu svědeckou výpovědí J. H.

[36] V bodě 28 rozsudku ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 115/2012 - 33, Nejvyšší správní soud uvedl: „(..) soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení; je ovšem vždy povinen odůvodnit, z jakých důvodů navrhované důkazy neprovedl. Opomene-li se soud v odůvodnění rozhodnutí k navrženým důkazům vyjádřit, byť by se jednalo o důkazy, které nemohou nijak zvrátit právní názor soudu na věc samu, je takové rozhodnutí téměř vždy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vychází ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, podle něž platí: „Zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývajícímu z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), nutno proto rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem (o.s.ř.) v řízení před soudem (obecným) musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§ 153 odst. 1, § 157 odst. 2 o.s.ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Tak zvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o.s.ř. (podle zásady volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (§ 221 odst. 1 lit. c), § 243b odst. 1 al. 2 o.s.ř.), ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.). V této souvislosti jeví se ovšem na místě zvlášť zdůraznit, že již z výše zmíněných zásad nikterak nevyplývá povinnost soudu provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl (§ 120 odst. 1 al. 2 o.s.ř.).“

[37] V bodě 16 rozsudku ze dne 28. 1. 2022, č. j. 3 As 149/2020 - 27, Nejvyšší správní soud dovodil: „(..) Absence věcné úvahy správního orgánu, proč považuje navrhované důkazy za nadbytečné, může být překlenuta pouze v případě zjevně irelevantních důkazních návrhů. O takový případ se projednávané věci nejednalo, neboť - jak již bylo uvedeno v předcházejícím odstavci tohoto rozsudku - žalobce navrhovaným důkazem hodlal prokázat, že delikt nemohl být spáchán tak, jak je popsán ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí. Tato otázka je pro určení odpovědnosti žalobce za správní delikt zásadní.“

[38] V předchozích řízeních stěžovatelka opakovaně sdělila, že se s J. H., jednatelem společnosti O.K.OKNA s.r.o., seznámila během výkonu pracovní činnosti pro zaměstnavatele. Provedení jeho výslechu stěžovatelka navrhla až v žalobě proti rozhodnutí žalované, v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí pouze zmínila jejich seznámení. V souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Městský soud návrh na provedení důkazu svědeckou výpovědí J.

H. ponechal zcela bez vyjádření. V bodě 11 napadeného rozsudku městský soud nicméně uvedl, že seznámení stěžovatelky s panem H. nelze považovat za důkaz pracovní činnosti žalobkyně. Jakkoli je vyjádření městského soudu kusé až zkratkovité, je z něho patrné, že výslech svědka H. nepovažoval za potřebný ke zjištění rozhodných okolností, neboť měl za to, že by, i kdyby svědek uvedl, co stěžovatelka předestírala, toto samo o sobě nedokazovalo, že pro tvrzeného zaměstnavatele skutečně pracovala. Ve výsledku je nutno přisvědčit tomu, že ve světle ostatních zjištění správních orgánů o existenci a fungování podvodné struktury by uvedené svědectví za žádných rozumně představitelných okolností nemohlo zvrátit závěr o tom, že stěžovatelka byla nikoli skutečnou zaměstnankyní, nýbrž beneficienkou podvodné struktury zaměřené na neoprávněné čerpání dávek nemocenského pojištění.

[39] Pokud tedy městský soud uvedený výslech neprovedl, nezatížil tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[41] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná v tomto typu řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, i když má v řízení úspěch (§ 60 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 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 31. srpna 2022

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu