



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Andrstav v.o.s.**, se sídlem Husova 1782, Pardubice, zast. Mgr. Josefem Smutným, advokátem se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2012, č. j. 3258/1.30/12/14.3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 24. 6. 2015, č. j. 52 A 65/2013 – 83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát práce“) vydal dne 6. 8. 2012 rozhodnutí č. j. 10054/9.30/12/14.3-RZ, dle kterého se žalobkyně při svém podnikání dopustila správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to tím, že umožnila výkon nelegální práce, jak ji definuje § 5 písm. e) bod 2. téhož zákona. Konkrétně dne 3. 11. 2011 na stavbě v oboře Radějov, okres Hodonín, umožnila třem fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti, výkon závislé práce spočívající v lepení polystyrénů bez povolení

k zaměstnání, čímž porušila § 89 zákona o zaměstnanosti. Za tento správní delikt jí oblastní inspektorát práce uložil pokutu ve výši 400 000 Kč, současně rozhodl o povinnosti žalobkyně nahradit náklady správního řízení.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím citovaným v záhlaví. Následně podala žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) zamítl rozsudkem taktéž uvedeným výše.

[3] Obrana žalobkyně od počátku spočívala v argumentaci, že u cizinců, kterým měla umožnit výkon práce, se vůbec nejednalo o nelegální práci. Tyto osoby byly společníky a statutárními orgány žalobkyně, které disponovaly povolením k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. Vzhledem k tomu, že žalobkyně je veřejnou obchodní společností, její společníci se podílejí na plnění úkolů společnosti osobním plněním. Právě takovým plněním byly práce na stavbě v oboře Radějov; žalobkyně dovozovala oprávnění cizinců k této činnosti na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě.

[4] Ani jeden z rozhodujících orgánů však názoru žalobkyně nepřisvědčil.

[5] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že otázka, zda cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání, je výslovně řešena v § 89 zákona o zaměstnanosti. V podrobnostech odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 1/2014 – 47, publ. pod č. 3134/2014 Sb. NSS (dále jen „rozsudek č. j. 9 Ads 1/2014 – 47“; rozhodnutí NSS jsou též dostupná na www.nssoud.cz), ze kterého citoval.

[6] Vypořádal také námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. S tvrzeními žalobkyně nesouhlasil, neboť žalovaný reagoval na námítky žalobkyně, je zřejmé, proč jim nevyhověl a na základě čeho dospěl ke svým skutkovým a právním závěrům.

[7] Proti rozsudku krajského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka v kasační stížnosti zopakovala důvody, kterými argumentovala ve správním řízení a žalobě. Dle jejího názoru se v projednávané věci nejednalo o nelegální práci, neboť fyzické osoby – cizinci jako společníci stěžovatelky plnili svoji povinnost zajišťovat podnikatelskou činnost veřejné obchodní společnosti osobním plněním. Úprava zákona o zaměstnanosti je v rozporu se zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“), a zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[9] Dále uvedla, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s odvolacími důvody, neřešil podstatu věci a navíc aplikoval zákon o pobytu cizinců ve znění, které nebylo pro

pokračování

projednávanou věc rozhodné. Následně upřesnila, že se nevypořádal se žádnými ze vznášených argumentů, se samou jejich podstatou, a neučinil tak ani oblastní inspektorát práce. Toto rozhodnutí tedy mělo být zrušeno.

[10] Krajskému soudu dále vytkla, že vycházel z rozsudku č. j. 9 Ads 1/2014 – 47, který se týkal jednoho z cizinců a jemu udělené pokuty, projednávaná věc je však odlišná, neboť postavení společníka a samotné společnosti je rozdílné.

[11] V doplnění kasační stížnosti namítala, že krajský soud se náležitě nezabýval žalobními body, ale v zásadě odkázal na § 89 zákona o zaměstnanosti, komentáře k tomuto ustanovení, případně soudní rozhodnutí, která však nemohla brát zřetele na jednotlivé namítané okolnosti. Tímto postupem porušil § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[12] Stěžovatelka identifikovala, že zásadní otázkou je, zda společník (a ze zákona současně statutární orgán) veřejné obchodní společnosti, který je cizincem ze státu mimo Evropskou unii, potřebuje pro osobní účast na plnění úkolů společnosti, jak mu ukládá společenská smlouva, povolení k zaměstnání podle § 89 zákona o zaměstnanosti.

[13] Následně shrnula charakteristiku veřejné obchodní společnosti a dovodila, že podnikáním v této společnosti je třeba rozumět jednotu dvou složek; jednak výkonné, kdy se společník podílí na plnění úkolů společnosti, jednak jednatecké a řídicí, kdy se účastní na rozhodování o společnosti a jejím obchodním vedení. Veřejnoprávní orgány tyto složky nesprávně oddělují, jelikož za podnikání považují pouze výkon činnosti statutárního orgánu a osobní plnění úkolů společnosti považují za činnost, pro kterou je třeba pracovní povolení. Fakticky tak dochází k omezování podnikatelské činnosti společnosti a její účasti v hospodářské soutěži.

[14] Poukázala také na to, že osobní účast cizince na veřejné obchodní společnosti je podmínována povolením k zaměstnání, zatímco ručení za závazky společnosti veškerým majetkem se nijak nemění. V tom spatřovala rozpor mezi omezenými právy a plnými povinnostmi společníka veřejné obchodní společnosti, který je dostatečným důvodem pro to, že § 89 zákona o zaměstnanosti nelze bez další zákonné úpravy ohledně této otázky aplikovat.

[15] Stěžovatelka uzavřela, že z uvedených důvodů se nedopustila správního deliktu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný se ke kasační stížnosti a jejímu doplnění nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil také, zda netrpí vadami,

k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Námitky stěžovatelky lze dle jejich obsahu podřadit pod kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů) a písm. a) téhož ustanovení (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení).

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tato vada je navíc natolik závažná, že ji musí zkoumat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Teprve pokud by rozsudek byl přezkoumatelný, mohl by se soud zabývat námitkou směřující do právního posouzení věci samé, neboť zákonnost rozhodnutí lze zpravidla hodnotit pouze v takovém případě.

[21] Stěžovatelka krajskému soudu vytýkala, že dostatečně konkrétně nevypořádal žalobní body, neboť pouze odkázal na § 89 zákona o zaměstnanosti, komentáře k tomuto ustanovení a rozsudek č. j. 9 Ads 1/2014 – 47.

[22] Nejvyšší správní soud námitkám nepřisvědčil, jelikož krajský soud žalobní body vypořádal. V napadeném rozsudku zdůvodnil, proč rozhodnutí žalovaného a oblastního inspektorátu práce není nepřezkoumatelné a komplexně se zabýval výkladem § 89 zákona o zaměstnanosti, který byl v projednávané věci stěžejní. Vysvětlil, proč lze toto ustanovení aplikovat i ve vztahu ke společníkům veřejné obchodní společnosti, a zmínil, že tato úprava koresponduje s § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Není rozhodující, zda krajský soud vypořádal námitky stěžovatelky vlastními slovy nebo citací z odborné literatury a judikatury. Důležité je, zda na ně dostatečně reagoval, čemuž v napadeném rozsudku dostál.

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným ani z jiných důvodů, neboť se jedná o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí přesvědčení stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Ztotožňuje se s posouzením krajského soudu, který tuto námitku vyčerpávajícím způsobem vyvrátil a v podrobnostech proto odkazuje na strany 6 až 8 napadeného rozsudku.

[25] Lze shrnout, že rozhodnutí žalovaného je zcela přezkoumatelné a jeho odůvodnění dostatečné, i když stručné. Žalovaný přezkoumatelným způsobem reagoval na odvolací námitky, vystihl podstatu sporné právní otázky a vyjádřil k ní určitý postoj. Je pravdou, že odůvodnění napadeného rozhodnutí mohlo být obsáhlejší, nicméně kritéria přezkoumatelnosti jsou naplněna. Nelze také přehlédnout, že argumentace stěžovatelky je

pokračování

v podstatě shodná od počátku správního řízení a jejími námitkami se podrobně zabýval již oblastní inspektorát práce, s jehož závěry se žalovaný ztotožnil.

[26] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení věci. Předesílá, že otázkami, které stěžovatelka vznesla v kasační stížnosti, se již v minulosti zabýval, a to právě v rozsudku č. j. 9 Ads 1/2014 – 47.

[27] V obou věcech nebylo sporu o skutkovém stavu, který byl navíc shodný. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 9 Ads 1/2014 – 47 byl rozsudek krajského soudu, kterým zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ve věci přestupku jednoho z cizinců – společníků a statutárních orgánů stěžovatelky. Byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (výkon nelegální práce), kterého se dopustil tím, že pro stěžovatelku vykonával práci popsanou v bodě [1] tohoto rozsudku.

[28] Je zřejmé, že ve jmenované věci se jednalo o odpovědnost za přestupek fyzické osoby spočívající ve výkonu nelegální práce, kdežto v nyní projednávané věci jde o odpovědnost právnické osoby za správní delikt spočívající v umožnění výkonu nelegální práce. Nicméně v obou věcech byla spornou otázkou, zda cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání.

[29] Na možnosti aplikovat závěry rozsudku č. j. 9 Ads 1/2014 – 47 nic nemění ani protichůdné tvrzení stěžovatelky. To bylo zcela obecné a sama stěžovatelka vymezila spornou otázku shodně. Nejvyšší správní soud proto stejně jako krajský soud neshledal důvod se od dříve vyloženého názoru odchýlit a na odůvodnění rozsudku č. j. 9 Ads 1/2014 – 47 plně odkazuje. Dále rekapituluje jeho závěry.

[30] Otázka, zda cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání, je výslovně řešena v § 89 zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení *[c]izinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky nebo je-li držitelem zelené karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak; za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Cizinec, kterému bylo vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zelené karty nebo modré karty, může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván po dobu ode dne vydání tohoto potvrzení do ukončení řízení o jeho žádosti o vydání zelené karty nebo modré karty.*

[31] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že plnil-li cizinec jako společník úkoly vyplývající z předmětu činnosti právnické osoby, musí mít ve smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání. Není rozhodující, zda cizinec přitom plní běžné úkoly, vyplývající z činnosti právnické osoby, anebo vykonává práci tomu se vymykající (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 4 As 16/2006 – 89).

[32] Setrvalé také zastává názor, že smyslem § 89 zákona o zaměstnanosti je zamezit obcházení zákona, tj. zamezit cizincům, aby prostřednictvím těchto forem činností (plněním úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby) vykonávali práce bez povolení k zaměstnání (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 30/2013 – 28). Tento názor je zastáván i v odborné literatuře (srovnej STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 144) a vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o zaměstnanosti.

[33] Z hlediska jazykového a historického výkladu této právní normy je zřejmé, že cizinec, který je společníkem a statutárním orgánem veřejné obchodní společnosti a pro tuto společnost vykonává práci z předmětu činnosti této společnosti, je povinen mít povolení k zaměstnání. Tento závěr potvrzuje i teleologický výklad a judikatura Nejvyššího správního soudu. Z hlediska státní politiky zaměstnanosti je zcela legitimní chránit trh práce před nežádoucími jevy spočívajícími v účelovém zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků – cizinců, s cílem vyhnout se povinnosti získat pro zaměstnání na území České republiky povolení. Tato úprava neznemožňuje cizincům na území ČR zakládat obchodní společnosti, majetkově se v nich podílet a podporovat je, ani tyto společnosti obchodně vést při přijímání strategických rozhodnutí.

[34] Námitky stěžovatelky spočívající v tom, že na osobní plnění úkolů společnosti nelze bez dalšího vztahovat § 89 zákona o zaměstnanosti, jsou tedy nedůvodné.

[35] K její argumentaci výkladem ustanovení obchodního zákoníku týkajících se práv a povinností společníka popř. statutárního orgánu veřejné obchodní společnosti Nejvyšší správní soud opakuje, že tento soukromoprávní předpis vymezuje veřejnou obchodní společnost, podmínky jejího založení, vzniku, fungování, zrušení a zániku, popř. vztahy uvnitř společnosti. Pro stěžovatelku však jsou v dané věci rozhodující právní normy regulující zaměstnávání popř. výkon práce cizince na území České republiky. Tuto úpravu obsahuje právě zákon o zaměstnanosti.

[36] Od 1. 1. 2011 lze navíc v § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců najít úpravu, dle které *[z]aměstnáním se pro účely tohoto zákona rozumí výkon činnosti, ke které cizinec potřebuje povolení k zaměstnání, zelenou kartu nebo modrou kartu. Za zaměstnání se rovněž považuje plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo*. Tato právní úprava zcela koresponduje s vymezením v zákoně o zaměstnanosti.

[37] Nejvyšší správní soud dodává, že pro posouzení věci není podstatné, zda zákon o pobytu cizinců v rozhodné době (správní delikt byl spáchán 3. 11. 2011) vyžadoval, aby cizinec disponoval platným povolením k zaměstnání pro účely povolení k dlouhodobému pobytu. Sporná otázka se netýkala legality pobytu cizinců na území České republiky, ale toho, zda vykonávali nelegální práci.

[38] Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li jak platné povolení k zaměstnání, tak platné povolení k pobytu na území České republiky, případně

pokračování

je-li držitelem zelené karty nebo modré karty (nestanoví-li zákon jinak). Z výše uvedeného přitom jednoznačně vyplývá, že činnost cizinců v projednávané věci se pro účely § 89 zákona o zaměstnanosti považuje za zaměstnání.

[39] Na základě výše uvedeného považuje zdejší soud napadené rozhodnutí krajského soudu za věcně správné, které je zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[41] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. listopadu 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu