



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Gumárny Zubří, akciová společnost**, se sídlem Hamerská 9, 756 54 Zubří, zastoupena Mgr. Markem Svojanovským, advokátem se sídlem Dvorek 16, Laškov, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2021, č. j. 6005/1.30/20-6, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 1/2022 - 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce Mgr. Marka Svojanovského, advokáta se sídlem Dvorek 16, Laškov.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Projednávaná věc nastoluje právní otázku *rozsahu a podmínek ručení* podle § 141a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) za úhradu pokuty, jež byla uložena subdodavateli ručitele za přešupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti]. Sporná je především uplatnitelnost institutu ručení za úhradu úhrnné pokuty, která byla uložena za souběh více přešupků ve společném řízení, a dále požadavky kladené

na rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti a možnost obrany potenciálního ručitele.

[2] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) na základě provedené kontroly zahájil proti společnosti Minaki property s.r.o., v likvidaci, (dále jen „společnost Minaki“) přestupkové řízení. V tomto řízení ji následně rozhodnutím ze dne 11. 11. 2019, č. j. 30511/9.30/19-17, uznal vinnou ze spáchání tří přestupků:

1. umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodů 1 a 2 zákona o zaměstnanosti – výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah a současně výkon závislé práce cizincem bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti],
2. umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti – výkon závislé práce cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] a
3. zastřené zprostředkování zaměstnání podle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti [přestupek podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti].

Za tyto přestupky byla společnosti Minaki uložena *úhrnná pokuta* ve výši 7 600 000 Kč, a to dle § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, jenž dle hodnocení správního orgánu představuje přestupek nejzávažnější.

[3] Po právní moci uvedeného rozhodnutí zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní správní řízení podle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2021, č. j. 768/9.30/20-18 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), konkrétně určil, že žalobkyně *ručí* za úhradu pokuty ve výši 7 600 000 Kč, která byla společnosti Minaki uložena za přestupek upravený v § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Odvolání žalobkyně následně žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 9. 2021, č. j. 6005/1.30/20-6 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí správní žalobu. V ní namítla nemožnost rozhodnout o ručení za úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků, absenci prokázání její vědomosti o umožnění výkonu nelegální práce společností Minaki a dále, že má právo vznést námitky nejen vůči části rozhodnutí, kterým byla společnost Minaki uznána vinnou z přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, ale i zbylým částem rozhodnutí o přestupku.

[5] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 1/2022 - 64, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uznal, že dle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky musí správní orgán uložit za souběh více přestupků ve společném řízení úhrnnou pokutu, jejíž

pokračování

výše je ovlivněna absorpční zásadou a obecnými kritérii trestání. To v případě spáchání více přestupků zpravidla vede k uložení přísnější sankce z důvodu zvýšené závažnosti sankcionovaného protiprávního jednání. Správní orgány jsou sice povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých kritérií dospěly k výměře úhrnné sankce, současně však nemají povinnost a ani nesmí určit dílčí pokutu za každý ze sbíhajících se přestupků. To by totiž vedlo k uložení úhrnné pokuty na základě kumulační zásady, což je v rozporu s principy správního trestání (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43). Úhrnnou pokutu tak nelze již zpětně rozdělit na částky, které by odpovídaly jednotlivým přestupkům.

[6] Současně krajský soud zdůraznil, že § 141a zákona o zaměstnanosti zakládá ručení pouze za úhradu pokuty uložené toliko za přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Přístup správních orgánů, které rozhodly o ručení za úhrnnou pokutu uloženou za souběh více přestupků, přitom krajský soud považoval za nepřipustně extenzivní. Vede totiž k tomu, že ručitel bude fakticky odpovídat i za jiné než zákonem předvídané přestupky, které spáchal přestupce jako zaměstnavatel a které spolu nemusí ani vůbec věcně souviset. Pro takový extenzivní výklad však nesvědčí logický, systematický ani teleologický výklad § 141a zákona o zaměstnanosti. *Ad absurdum* by pro správní orgány bylo výhodné, pokud odhalí a společně projednají co největší množství přestupků, neboť pak by mohly úhradu úhrnné pokuty za ně uložené žádat po ručiteli. Stejně tak krajský soud zohlednil, že vznikem ručení dochází k zásahu do vlastnického práva ručitele zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny a dále že veřejnou moc lze ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Všechny tyto aspekty vedly krajský soud k závěru, že ručitel odpovídá toliko za pokuty uložené za přestupky výslovně zmíněné v § 141a zákona o zaměstnanosti. To je současně podle názoru krajského soudu jediný ústavně konformní výklad.

[7] Jelikož nelze uloženou úhrnnou pokutu zpětně rozčlenit na dílčí pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky, je podle názoru krajského soudu nutné vyložit § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti tak, že ručitelství může vzniknout pouze tehdy, bude-li (za splnění dalších zákonných podmínek) přestupce uznán vinným toliko z přestupků zmíněných v § 141a zákona o zaměstnanosti. Jejich *souběh s jinými přestupky proto ručitelství vylučuje*. Pokud zákonodárce vztáhl ručitelství jen na konkrétní přestupek, ale současně nestanovil žádná pravidla pro situace, ve kterých dojde k uložení pokuty za více přestupků (čímž nezohlednil ostatní právní předpisy), a tedy nedostatečně transponoval směrnici 2009/52/ES, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 168/24 ze dne 18. 6. 2009), nelze to klást k tíži adresátům veřejné správy.

[8] Ostatními žalobními námitkami se již krajský soud podrobně nezabýval. Pouze pro úplnost bez bližšího odůvodnění na závěr svého odůvodnění dodal, že případnému ručiteli nelze v řízení vedeném podle § 141a zákona o zaměstnanosti upřít námitky, které by mohla vznést osoba obviněná ze spáchání přestupku. Právo ručitele brojit proti samotné povinnosti, za jejíž splnění má ručit, lze podle krajského soudu označit jako imanentní všem

úpravám ručitelství, včetně těch veřejnoprávních, jako je § 171 a § 172 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“).

## II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[9] Rozsudek krajského soudu napadá žalovaný (stěžovatel) v celém rozsahu kasační stížností. Její důvod spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[10] Podle stěžovatele byly zákonné podmínky pro vznik ručení u žalobkyně splněny. Společnost Minaki, jakožto přestupce, byla předně shledána vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, který je výslovně předvídan v § 141a zákona o zaměstnanosti pro vznik ručení za úhradu uložené pokuty. Stejně tak bylo prokázáno, že žalobkyně o vzniku ručení věděla či při vynaložení náležité péče vědět mohla a měla. Podle stěžovatele nevádí, že takto lze ručit za úhrnou pokutu uloženou za více přestupků. Smyslem daného ustanovení totiž je, aby se obchodní partneři (potenciální ručitelé) zaměřili v rámci své obchodní spolupráce na možnost nezákonného umožnění výkonu práce bez oprávnění k pobytu, přičemž spáchání jiných přestupků je nemusí zajímat. Pokud by tedy žalobkyně vynaložila náležitou péči, nemohla by za uloženou pokutu ručit. Spáchání většího množství přestupků navíc nemá vliv na skutečnost, že pokuta, za kterou žalobkyně ručí, byla uložena právě za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Stanovením zmíněných podmínek pro vznik ručení má být navíc zajištěna odpovědnost obchodních partnerů za úhradu pokuty, jak vyžaduje čl. 8 Směrnice 2009/52/ES.

[11] Podle stěžovatele je výklad krajského soudu zcela v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy. Z důvodové zprávy k zákonu č. 1/2012 Sb., jímž se mění zákon o zaměstnanosti, plyne, že účelem tohoto zákona a směrnice 2009/52/ES je *potírání* porušování zákazu zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU, a *předcházení* jeho porušování. Osoby vstupující do obchodních vztahů tak nesmí být „laxní“, nýbrž si musí ověřovat a případně se smluvně zajišťovat, že při naplňování obchodně závazkových vztahů nebudou vykonávat práci cizinci bez platného oprávnění k pobytu. Výklad krajského soudu tomuto účelu neodpovídá. Naopak má být výhodný pro subjekty, které si za smluvního obchodního partnera zvolí osobu, u které předpokládají větší rozsah porušování zákonných povinností, aby posléze nemusely ručit za úhradu uložené pokuty. Krajský soud tak předestírá výhodnost porušování většího množství zákonných ustanovení, aby se jejich smluvní partneři vyhnuli ručení, čímž nepatřičně zasahuje do podstaty čl. 2 odst. 3 Listiny.

[12] Stěžovatel také odmítl závěr krajského soudu o výhodnosti odhalení většího množství přestupků jako spekulativní. Upozornil, že má zákonnou povinnost kontrolovat dodržování právních předpisů a vést o odhalených porušeních přestupkové řízení. Stejně tak odmítl, že by vznikem ručení došlo k zásahu do vlastnického práva ručitele. V tomto směru poukázal na to, že ručitel může apelovat na primárního přestupce, aby uloženou pokutu uhradil, případně má práva tzv. regresu vůči dlužníkovi, za kterého by pokutu uhradil.

pokračování

[13] Závěrem stěžovatel zpochybnil též závěr krajského soudu, podle něhož může ručitel uplatnit v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti stejné námitky jako přestupce. Toto řízení má veřejnoprávní prvky a lze jej zahájit až po právní moci rozhodnutí o přestupku, tj. v době, kdy je rozhodnutí závazné jak pro přestupce, tak pro správní orgán. V tomto směru stěžovatel poukázal na § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), dle něhož je pravomocné rozhodnutí závazné nejen pro účastníky, ale i pro všechny správní orgány. Správní orgán si tak po právní moci již nemůže dělat vlastní úsudek o dané věci. Žalobkyně nebyla v postavení obviněného, a proto neodpovídá za přestupky spáchané přestupcem. Odpovědný je pouze přestupce, který mohl v řízení veškeré námitky uplatnit. Krajský soud se s existencí § 73 odst. 2 správního řádu nijak nevypořádal, ačkoli jeho závěr nutí správní orgán tuto svoji povinnost porušit. K odkazům na daňový řád konečně stěžovatel uvedl, že vznik ručitelství podle § 141a zákona o zaměstnanosti je projednáván dle správního řádu, nikoli daňového řádu. Správní řád přitom žádnou obdobnou povinnost, kterou správním orgánům ukládá § 172 daňového řádu, nestanovuje. Žalobkyně tím však není nijak zkrácena, neboť může uvádět veškeré námitky, které se týkají její vědomosti o nelegálním zaměstnávání cizinců jejím obchodním partnerem.

[14] Žalobkyně ve svém vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Rozsudek krajského soudu považuje za věcně správný. Již s ohledem na podmínku vědomosti o nelegálním zaměstnávání pro vznik ručení je zřejmé, že žalobkyně nemůže odpovídat za pokutu uloženou za přestupky, o kterých podle zákona nemusí mít žádnou povědomost. Stěžovatelův extenzivní výklad by znamenal svévolné rozšíření ručení, s nímž zákonodárce nepočítal. Pokud zákonodárce chtěl, aby ručení bylo i za úhradu pokuty za jiné přestupky, formuloval by to tak v zákoně. Souhlasí s krajským soudem, že názor stěžovatele *ad absurdum* znamená, že pro správní orgán bude výhodné, pokud odhalí a ve společném řízení projedná co největší množství přestupků, neboť pak bude moci ručení za úhradu této pokuty vztáhnout na žalobkyni. To je významné především v případě, jako je projednávaná věc, kdy správní orgán již dopředu věděl, že přestupce je v likvidaci, a tudíž uloženou pokutu nevymůže. Pokud proto nelze úhrnnou pokutu zpětně rozdělit, je ručení za její úhradu vyloučeno.

[15] Stejně tak žalobkyně souhlasí s názorem krajského soudu, že je jako ručitelka oprávněna dávat námitky a připomínky, které měl v samotném řízení o přestupku přestupce. Poukázala na to, že v projednávané věci správní orgány využily naprosté pasivity společnosti Minaki. Považuje proto za nespravedlivé a v právním státě nepřípustné, aby za pasivitu odpovídala z pozice ručitele bez možnosti cokoli namítat, a to navíc ve vztahu k přestupkům, za něž nemůže podle zákona ručení vzniknout. Pokud by žalobkyně neměla možnost zpochybnit rozsah nelegální práce a zastřeného zprostředkování, byla by zkrácena na svých právech. Tyto okolnosti totiž do značné míry determinují výši ukládané sankce. Smyslem zákona navíc nebylo, aby ručitel jako *neúčastník* řízení mohl své dokazování zaměřit pouze na situaci jeho vědomosti o nelegální práci.

[16] Podle žalobkyně tak správní orgány v projednávané věci překročily svoji pravomoc, a proto je jejich rozhodnutí nulitní. Rovněž namítla, že správní orgán využil nečinnost a pasivitu společnosti Minaki taktéž v rovině uložené sankce, když upustil od zásady

zákonnosti a principu přiměřenosti a uložil úhrnnou pokutu v nepřiměřené výši, která je doslova likvidační. To vše s jediným cílem – potrestat ručitele, a nikoli samotného pachatele přestupku.

### III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud (dále také jen „NSS“) se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které by musel zohlednit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není** důvodná. Rozsudek krajského soudu ve výroku a v rozhodné míře odůvodnění ob stojí. Vyslovený závazný právní názor krajského soudu je však zapotřebí částečně korigovat.

#### III. A. Rozsah ručení dle § 141a zákona o zaměstnanosti za úhrnnou pokutu

[19] Stěžejní část kasační stížnosti a napadeného rozsudku krajského soudu se týká otázky, zda a případně jakým způsobem lze uplatnit institut ručení dle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty, která byla primárněmu přestupci uložena ve společném řízení za více přestupků spáchaných v souběhu (§ 88 ve spojení s § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[20] Podle § 141a zákona o zaměstnanosti platí:

*„(1) Za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby; stejně ručí i prostředník. Ručení vzniká pouze v případě, pokud o nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly.*

*(2) O tom, zda ručení podle odstavce 1 vzniklo a kdo je ručitelem, vydá Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, který o uložení pokuty rozhodoval v prvním stupni, rozhodnutí. Správní řízení podle věty první lze zahájit nejpozději do 90 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e).“*

[21] Přestupky výslovně předvídané § 141a zákona o zaměstnanosti dopadají na situace, kdy fyzická osoba [§ 139 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti], či podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba [§ 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] „umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3“. Podle posledně jmenovaného ustanovení je nelegální prací „práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno“.

pokračování

[22] Oba uvedené přestupky tak postihují stejné protiprávní jednání v závislosti na tom, zda se jej dopustí fyzická osoba [přestupek dle § 139 odst. 1 písm. f)], nebo podnikající fyzická či právnická osoba [přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e)]. Souběh těchto přestupků proto není možný. Žádné jiné přestupky, k nimž se institut ručení za úhradu pokuty vztahuje, poté zákon nepředvídá.

[23] Spor v projednávané věci lze shrnout následovně: zatímco podle krajského soudu a žalobkyně nelze institut ručení stanovený v § 141a zákona o zaměstnanosti vůbec vztáhnout na úhradu úhrnné pokuty uložené ve společném řízení za souběh většího počtu přestupků, podle stěžovatele tak učinit lze v každém případě, když je úhrnná pokuta uložena mimo jiné za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti], jenž je § 141a zákona o zaměstnanosti výslovně předvídán.

[24] Podle názoru NSS se správné řešení nachází mezi těmito dvěma protikladnými přístupy. Pro každý z nich sice hovoří některé dobré důvody a sledované zájmy, ani jeden však nelze považovat za správný. Přístup stěžovatele naráží na zákonné a ústavní limity. Naopak přístup přijatý krajským soudem a zastávaný v řízení o kasační stížnosti žalobkyní ve svém důsledku vyprazdňuje úpravu ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti v situacích, kdy je přestupek dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti spáchán v souběhu s jiným přestupkem, což vede k nerespektování závazků České republiky plynoucím jí ze Směrnice 2009/52/ES. Je tomu tak konkrétně z následujících důvodů.

[25] Za prvé, přístup stěžovatele by znamenal nepřipustný rozšiřující výklad. Ten by nad rámec zákona vedl k tomu, že ručitel bude fakticky odpovídat rovněž za pokutu, která byla uložena i za jiné přestupky, než výslovně předvídané v § 141a zákona o zaměstnanosti. Jak již korektně uvedl krajský soud v odst. 13. napadeného rozsudku, s ohledem na absorpční zásadu a obecné zásady a kritéria trestání může mnohost přestupků skutečně ovlivnit výši ukládané úhrnné sankce, neboť zpravidla zvyšuje závažnost sankcionovaného jednání. Tak tomu je i v právě projednávané věci. Správní orgán I. stupně výslovně za nejzávažnější přestupek považoval výkon závislé práce mimo základní pracovněprávní vztah a výkon závislé práce cizincem bez patřičného povolení nebo v rozporu s ním podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (srov. str. 43 prvostupňového rozhodnutí), nikoli tedy přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e), ke kterému se má ručení za úhradu uložené pokuty vztahovat.

[26] Pro takový rozšiřující výklad však nehovoří žádná výkladová metoda, a to ani krajským soudem připuštěný výklad jazykový. Pokud § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jasně omezuje ručení „za přestupek podle“, lze jazykově těžko dovodit, že je připuštěno rovněž ručení za přestupek jiný. Nejvyšší správní soud dále souhlasí s názorem krajského soudu uvedeným v odst. 16. a 17. napadeného rozsudku, podle něhož logický a systémový výklad svědčí o záměru zákonodárce, aby ručitel neodpovídal za úhradu pokuty uložené za jiné přestupky než ty uvedené výslovně v § 141a zákona o zaměstnanosti. Pro rozšiřující výklad správních orgánů nesvědčí ani teleologický výklad. Stěžovatel sice správně upozorňuje, že smyslem § 141a zákona o zaměstnanosti a čl. 8 Směrnice

2009/52/ES, které uvedené ustanovení transponuje do českého právního řádu, je v případě ručitele předcházet porušování zákazu zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU; takto má však ručitel odpovídat za úhradu pokuty výhradně v těch případech, kdy věděl či vědět mohl a měl, že jeho obchodní partner *umožňuje výkon nelegální práce*. Účel právní úpravy tak nevyžaduje odpovědnost za úhradu pokuty uložené za jiné přestupky, nýbrž pouze a výlučně za přestupek samotné nelegální práce (konkrétně výkon práce bez platného oprávnění k pobytu ve smyslu § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti).

[27] Stejně tak NSS souhlasí se závěrem krajského soudu, že mechanické uplatnění § 141a zákona o zaměstnanosti rovněž na úhrnnou pokutu uloženou také za jiné přestupky než výslovně předvídané v tomto ustanovení, by mohlo zasahovat do vlastnického práva ručitele v rozporu s čl. 11 Listiny (srov. odst. 15. a 17. napadeného rozsudku); potažmo být v rozporu s čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny. Stěžovatelem poukazovaný regresivní nárok v případě úhrady pokuty ručitelem či možnost ručitele apelovat na primárního přestupce, aby uloženou pokutu uhradil, na tomto závěru nic nemění. Uplatnění institutu ručení se totiž nepříznivě dotýká práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, potažmo práva na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, pokud není přiměřené, resp. neodráží spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu a ochranou práv jednotlivce. Tak tomu je například v situaci, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno (srov. např. náleží ÚS ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. I. ÚS 3705/19, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982 ve věci Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, č. 7151/75 a 7152/75, body 26–28). Pokud by ručitel byl odpovědný za úhradu úhrnné pokuty, jejíž výše byla vyměřena i za jiné, zákonem nepředvídané přestupky, mohlo by se právě o takové nadměrné a nepřiměřené břemeno jednat.

[28] Výklad, kterého se stěžovatel dovolává, tedy že ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti lze *plně* uplatnit na úhradu celé výše pokuty, pokud je uložena mimo jiné i za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti], proto není z ústavního ani zákonného hlediska přijatelný.

[29] Za druhé, ani paušalizující odmítnutí možnosti jakéhokoliv ručení za úhrnnou pokutu uloženou ve společném řízení, učiněné krajským soudem v napadeném rozsudku, nelze považovat za správné. Vyloučení ručitelství v případě spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti v souběhu s jiným přestupkem ve svém důsledku celý institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vyprazdňuje. Podle názoru NSS totiž spáchání jiných přestupků přestupcem vedle přestupku spočívajícího ve výkonu nelegální práce [§ 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti] nebude v praxi ojedinělým jevem. Naopak lze předpokládat, že zaměstnavatel, který v rozporu se zákonem o zaměstnanosti zaměstnává cizince bez platného pobytového oprávnění, se může dopustit i dalších provinění na úseku zákona o zaměstnanosti, typicky zaměstnání cizinců mimo pracovníprávní poměr či bez povolení k zaměstnání [§ 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti].



pokračování

[30] Stěžovateli lze navíc přisvědčit, že tento krajským soudem dovozený závěr by popřel jakoukoliv smysluplnou existenci § 141a zákona o zaměstnanosti. Jak bylo uvedeno, institut ručení za úhradu uložené pokuty je stanoven s cílem předcházet porušování zákazu zaměstnávání cizinců bez oprávnění k pobytu na území EU, konkrétně pak preventivně působit na potenciální ručitele, aby byli obezřetní při volbě svých subdodavatelů, a neumožnili tak výkon nelegální práce. Lze přitom přisvědčit stěžovateli, že důsledky vyloučení institutu ručení v případě souběhu více přestupků může mít dopady paradoxně zcela opačné. *Ad absurdum* by mohl potenciální ručitel volit takové smluvní partnery, u kterých má vědomost o větším rozsahu porušování zákonných povinností.

[31] Závěr krajského soudu o nemožnosti uplatnit institut ručitelství podle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty uložené za souběh více přestupků, a nikoli tedy jen za přestupek výkonu nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, je problematický konečně i s ohledem na závazky České republiky plynoucí z unijního práva. Dotčený § 141a zákona o zaměstnanosti je transpozicí článku 8 odst. 2 Směrnice 2009/52/ES, podle něhož „[p]okud je zaměstnavatel subdodavatelem, členské státy zajistí, aby hlavní dodavatel a jakýkoli zprostředkující subdodavatel mohli v případě, že věděli o tom, že zaměstnávající subdodavatel zaměstnává neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, nést odpovědnost za úhradu plateb uvedených v odstavci 1 vedle zaměstnávajícího subdodavatele nebo dodavatele, jež je zaměstnavatel přímým subdodavatelem, nebo namísto nich.“ Zatímco tedy Směrnice 2009/52/ES vyžaduje uplatnitelnost určitého vnitrostátního režimu odpovědnosti za úhradu pokuty uložené za přestupek spočívající v zaměstnávání cizinců bez pobytového oprávnění na území EU, závěr krajského soudu má za následek, že v případě spáchání takového přestupku v souběhu s jinými přestupky nelze českým zákonodárcem zvolenou formu odpovědnosti v podobě ručení (§ 141a zákona o zaměstnanosti) uplatnit vůbec.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nesprávnou, resp. nedokonalou transpozicí, která nestanovuje pravidla pro situace uložení pokuty za více přestupků, nelze klást k tíži adresátům veřejné správy (srov. odst. 19. napadeného rozsudku). S ohledem na článek 1 odst. 2 Ústavy je nicméně nutné usilovat o nalezení řešení, které v co největší míře umožní České republice dodržovat závazky, které pro ni plynou z mezinárodního či unijního práva. Závěr krajského soudu o kategorické nemožnosti uplatnit § 141a zákona o zaměstnanosti by proto byl odůvodněn pouze v situaci, pokud by skutečně nebylo možné nalézt jakékoliv smysluplné řešení, které umožňuje sladit jak požadavky zákonnosti a českého ústavního pořádku, tak závazky plynoucí pro Českou republiku ze Směrnice 2009/52/ES. Tak tomu však v projednávané věci není.

[33] Podle názoru NSS je možné nalézt řešení, které umožní v podstatné míře zachovat účel právní úpravy, respektovat unijní závazky České republiky a současně zajistit, že ručitel nebude odpovědný za úhradu pokuty, jejíž výše odpovídá také přestupkům, které nejsou § 141a zákona o zaměstnanosti předvídaný. Takového řešení lze docílit za pomoci *zaplnění mezery v právu*. Právě vyvstává otázka totiž představuje *nepravou mezeru v zákoně*, neboť zákonodárce neupravil řešení otázky ručitelství v situaci, kdy je přestupce shledán vinným z více přestupků, za které mu je ve společném řízení uložena úhrnná pokuta. Zaplnění takové mezery soudní judikaturou přitom v projednávané věci vyžaduje *důležitý důvod*

*vyplývající z ústavního pořádku* (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 As 154/2016 - 62, č. 3532/2017 Sb. NSS), konkrétně potřeba ochrany vlastnictví, resp. práva ručitele na pokojné užívání majetku.

[34] Tuto mezeru v zákoně je podle názoru NSS nutné zaplnit následovně: správní orgán musí při rozhodování o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti rozhodnout rovněž o jeho *rozsahu*. Zatímco tedy o tom, *zda* ručení vzniklo a *kdo* je ručitel, vydává správní orgán deklaratorní rozhodnutí (srov. § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, což je potvrzeno i důvodovou zprávou k zákonu č. 1/2012 Sb., č. 1/2012 Dz), v němž zkoumá pouze naplnění zákonných předpokladů pro vznik ručení (pravomocné rozhodnutí o přestupku, vědomost, resp. nevědomá nedbalost ručitele ohledně výkonu nelegální práce jeho subdodavatelem), toto rozhodnutí musí být doplněno o *konstitutivní* stanovení konkrétního *rozsahu*, v jakém ručitel za uloženou pokutu odpovídá. Jinými slovy, povinnost ručení vzniká již ze zákona při naplnění podmínek dle § 141a zákona o zaměstnanosti, konkrétní rozsah ručení je však nutné stanovit s ohledem na okolnosti dané věci.

[35] Stanovený rozsah ručení přitom bude muset být uveden ve výroku správního rozhodnutí konkrétní částkou. Skutečnost, že částka, k jejíž úhradě bude ručitel rozhodnutím povolán, bude odlišná oproti primární povinnosti dlužníka (přestupce) určené výší uložené pokuty, tomuto závěru nebrání. Přiměřeně lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 9 Afs 58/2007 - 96, podle něhož „*ručitel nemusí být vždy povolán k plnění dluhu za dlužníka v plné výši; dlužník mohl část dluhu splatit, část dluhu mohl[a] zaniknout či mohlo v mezidobí dojít k opravě nesprávně stanovené částky cla. Za všech těchto okolností je nezbytné, aby ručitel obdržel řádný a samostatný platební výměr, který se může lišit od částky stanovené dříve dlužníkovi*“. Stejně tak soukromoprávní předpisy připouštějí ručení pouze za část dluhu (srov. § 2020 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Právě rozhodnutí o ručení a o jeho konkrétním rozsahu přitom budou exekucním titulem pro případné vymožení úhrady stanovené částky vůči ručiteli v exekucním řízení.

[36] Pokud je ručení vztahováno na úhrnnou pokutu uloženou za souběh více přestupků, musí správní orgán rozsah ručení *omezit* tak, aby odpovídal pouze výši pokuty, která by byla uložena samostatně za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, pokud by se proti přestupci nevedlo společné řízení.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom, že s ohledem na absorpční a asperační zásadu nelze v rozhodnutí vydaném ve společném řízení o několika přestupcích určovat dílčí pokutu za každý ze sbíhajících se přestupků. Jak uvedl NSS již v rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019 - 43, takový postup by vedl k uložení úhrnné pokuty na základě kumulační zásady, což je v rozporu s principy správního trestání. To však neznamená, že správní orgán při rozhodování o rozsahu ručení jiné osoby než přestupce podle § 141a zákona o zaměstnanosti si nemůže učinit *vlastní úvahu* o tom, jaká sankce by s ohledem na okolnosti popsané v rozhodnutí o přestupku byla bývala uložena v případě, že by nedošlo k uložení úhrnné pokuty přestupci ve společném řízení. Taková úvaha by byla učiněna výhradně pro účely rozhodnutí o rozsahu ručení, a tudíž by byla závazná pouze pro samotného ručitele. Nijak by nezpochybňovala předchozí rozhodnutí

pokračování

o přestupku vůči přestupci, které je pouze podkladem, resp. východiskem pro následné uplatnění ručení.

[38] Právě vlastní úvahu o tom, jaká sankce by byla bývala přestupci uložena v případě, že by nedošlo ke spáchání přestupku v souběhu s jinými přestupky, by podle názoru NSS měl správní orgán učinit, aby mohl rozhodnout o ručení pouze v rozsahu, který odpovídá sankci za přestupek výslovně předvídaný v § 141a zákona o zaměstnanosti. Tato úvaha přitom bude omezena výhradně na rozhodnutí o konkrétním rozsahu ručení. Při tomto rozhodování tak správní orgán nebude zpětně dělit již uloženou pokutu přestupci. Pokuta, jak byla přestupci vyměřena a uložena, zůstane nedotčena. Učiněním vlastní úvahy pro účely stanovení konkrétního rozsahu ručení proto nedochází k popření principů správního trestání, včetně zásady absorpce.

[39] Řešení, jež umožňuje zohlednit určité okolnosti důležité pro rozhodnutí dřívější a promítnout je v rozhodnutí následném, není výjimečné. Povinnost provést takovou úvahu se v opačném směru uplatňuje v případech, kdy se přestupce dopustil souběhu více přestupků, ty však nebyly projednány ve společném řízení a nebyla za ně uložena úhrnná pokuta. K tomu, že nebylo rozhodnuto ve společném řízení, se totiž podle § 37 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přihlídnou při určení druhu a výměry trestu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62). Jak NSS upřesnil například v rozsudku ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 278/2022 - 40, uvedená povinnost znamená potřebu „koordinace rozhodování o jednotlivých deliktech a zohlednění již uložených sankcí při ukládání trestů. V případě, kdy nemůže být o věci vedeno společné řízení, je povinností správního orgánu svá jednotlivá, tedy logicky následná, rozhodnutí koordinovat tak, aby došel k obdobnému trestu či výši pokuty, jako kdyby společné řízení vedeno bylo“.

[40] Při činění vlastní autonomní úvahy o rozsahu ručení bude muset správní orgán vyjít ze zákonného rozpětí sankce za konkrétní spáchaný přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti a zohlednit veškerá hlediska, která vedla k vyměření úhrnné pokuty přestupci. V tomto směru musí správní orgán své posouzení založit na okolnostech uvedených v odůvodnění výše uložené sankce v rozhodnutí o přestupku, zejména na tam vymezených polehčujících a přitěžujících okolnostech a hodnocené závažnosti přestupku, k němuž se ručení za úhradu pokuty váže. Nesmí však přihlížet k ostatním spáchaným přestupkům a k okolnostem vztahujícím se výhradně k nim. Právě na základě okolností takto zjištěných z odůvodnění rozhodnutí o přestupku správní orgán musí provést vlastní úvahu ohledně výše pokuty, která by byla uložena, pokud by nedošlo k souběhu. V tomto rozsahu následně rozhodne o ručení. Svůj závěr přitom musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit.

[41] Ačkoli NSS připouští, že právě predestřené řešení bude pro správní orgány představovat zvýšené nároky při rozhodování o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti, nemělo by být nadměrnou a nepřiměřenou zátěží. Ve společném řízení se totiž projednávají přestupky, k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán (§ 88 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). O ručení přitom rozhoduje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, který o uložení pokuty rozhodoval v prvním stupni (§ 114a odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Proto i o omezení rozsahu ručení

bude rozhodovat stejný správní orgán, který dříve rozhodl o přestupku a o uložení pokuty, k jejíž úhradě se má ručení vztahovat.

[42] Přisvědčit nelze ani námitce žalobkyně uvedené v jejím vyjádření, dle níž je rozhodnutí správních orgánů nicotné z důvodu, že překročily svoji pravomoc. Z již uvedeného je zřejmé, že správní orgány měly pravomoc a příslušnost rozhodnout v projednávané věci o ručení žalobkyně a o jejím rozsahu. Jejich rozhodnutí jsou nicméně nezákonná, jelikož vztáhla ručení na celou výši uložené úhrnné pokuty, jež byla ve společném řízení uložena i za jiné přestupky než stanovené v § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

[43] Závěrem NSS uvádí, že obdobné jako právě nastíněné řešení v zásadě zvolil i Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2022, č. j. 30 Ad 14/2021 - 82 (kasační stížnost proti tomuto rozsudku projednává NSS pod sp. zn. 5 Ads 314/2022). Různé krajské soudy tak pro řešení stejné právní otázky zvolily rozdílné způsoby řešení. Byť proto v nyní projednávané věci NSS rámcově souhlasí s Krajským soudem v Ostravě – pobočkou v Olomouci o nemožnosti vztahovat ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti na úhradu úhrnné pokuty uložené i za jiné přestupky než výslovně předvídané v tomto ustanovení, ohledně konkrétního dopadu tohoto závěru a zvoleného způsobu řešení se NSS ztotožňuje s přístupem Krajského soudu v Brně dle uvedeného rozsudku.

### *III. B. Individualizace pokuty, za jejíž úhradu ručitel odpovídá*

[44] Omezení rozsahu ručení na úhradu výše pokuty, která odpovídá výhradně přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, nicméně podle názoru NSS nestačí k tomu, aby bylo možné považovat rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti za ústavně-konformní.

[45] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (a předtím v žalobě) namítla, že správní orgán ukládal již přestupci úhrnnou pokutu ve výši, která je „zcela nepřiměřená“ a „doslova likvidační“. Krajský soud se k této námitce vyjádřil v odst. 20. napadeného rozsudku pouze nad rámec nosných důvodů, a tudíž se jí blíže nezabýval. Dospěl totiž ke kategorickému závěru, že institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti nelze použít na úhradu úhrnné pokuty uložené za souběh s přestupky, které toto ustanovení výslovně nepředjímá. Pokud však NSS v nyní projednávané věci dotvořil právo zaplněním nepravé mezery v zákoně a umožnil rozhodnout o rozsahu ručení, a tím i vztáhnout institut ručení také na úhradu přípustné části úhrnné pokuty uložené za více přestupků, je nutné na vznesenou námitku reagovat.

[46] Nejvyšší správní soud považuje za klíčové, že správní trestání je založeno na principu *individualizace trestu* (např. rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2015, č. j. 8 As 48/2015 - 69). Z toho důvodu zákonodárce v zákoně o odpovědnosti za přestupky výslovně stanovil určitá demonstrativně vymezená kritéria, k nimž se při určení druhu a výměry trestu přihlíží (§ 37 zákona o odpovědnosti za přestupky), jako jsou především rozličné polehčující a přitěžující okolnosti (§ 39 a 40 zákona o odpovědnosti za přestupky), a dokonce umožnil od uložení správního trestu zcela upustit (§ 43 zákona o odpovědnosti za přestupky). Určení

pokračování

konkrétního trestu a jeho výměry, případně rozhodnutí o upuštění od uložení správního trestu přitom odráží nejen okolnosti, jež naplňují znaky objektivní znaky skutkové podstaty přestupku, ale i okolnosti *vztahující se přímo k osobě přestupce*, například jeho osobní a majetkové poměry, povahu jím prováděné činnosti, či skutečnost, že se protiprávní činnosti dopouští opakovaně.

[47] V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů musí správní orgány při určení výměry a druhu sankce přihlížet rovněž k tomu, zda ukládaná sankce není *nepřiměřená* (např. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36), či *likvidační* (např. rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 156, či ze dne 17. 9. 2010, č. j. 5 As 3/2010 - 63).

[48] Tato kritéria se pochopitelně zkoumají ve vztahu k situaci přestupce, kterému je konkrétní správní trest ukládán. Majetkové poměry ručitele se však mohou významnou měrou lišit od majetkových poměrů přestupce. Zatímco přestupcem může být například finančně silná a stabilní společnost s velkým obratem, potenciální ručitel může být i malý živnostník bez vlastních zaměstnanců, který pouze využil subdodávky od dodavatele, jenž nelegálně zaměstnával cizince bez platného oprávnění k pobytu. Mechanické uplatnění institutu ručení za úhradu celé uložené pokuty by tak mohlo vést k tomu, že konkrétní pokuta, jejíž výše je přiměřená osobním a majetkovým poměrům přestupce, bude zcela nepřiměřená a likvidační pro ručitele.

[49] Takový výklad nelze připustit. Pokud se požadavek přiměřenosti pokuty a zákazu ukládání likvidačních sankcí vztahuje na přestupce, musí se tím spíše vztahovat i na ručitele, který má za úhradu uložené pokuty sekundárně odpovídat. Rovněž v tomto směru je třeba dotvořit právo zaplněním nepravé mezery v zákoně, neboť to vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku. Stanovení zákonného ručení za uloženou pokutu ve výši individualizované podle poměrů přestupce, aniž by bylo možné zohlednit též majetkové poměry a finanční situaci ručitele, by mohlo představovat nepřiměřené břemeno narušující vlastnické právo, a dále ústavní princip rovnosti, zejména v rovině mezi primárním přestupcem a zákonným ručitelem. Při rozhodování o rozsahu ručení tak musí správní orgán kromě zohlednění úhrnné povahy pokuty (uložené za více přestupků) zohlednit také přiměřenost dané částky vůči ručiteli a její případné likvidační dopady. Pokud dospěje k závěru, že stanovení ručení za pokutu v určité výši by bylo majetkovým poměrům ručitele nepřiměřené, resp. mělo by pro něj likvidační dopady, musí v odpovídající míře rozsah ručení snížit.

[50] Zbývá doplnit, že rozsah ručení nemůže v žádném případě přesáhnout horní hranici zákonné sazby pokuty za přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, tedy 10 000 000 Kč. Stejně tak nemůže ručitel ručit za úhradu vyšší částky, než která odpovídá výši skutečně uložené sankce přestupci. Posledním limitem je poté skutečná výše dosud neuhrazené pokuty ze strany přestupce. Ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti totiž výslovně dopadá na „úhradu pokuty“. Jestliže tedy byla část pokuty již zaplacená, nelze v tomto rozsahu ručitele povolávat k plnění. Na tato hlediska maximálního přípustného rozsahu ručení tudíž musí správní orgán při rozhodnutí o rozsahu ručení brát zřetel.

### III. C. Postup správního orgánu při stanovení rozsahu ručení

[51] Lze proto uzavřít, že uplatnit institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti je možné uplatnit i na úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků. Správní orgán nicméně musí rozsah ručení v rámci vlastní úvahy omezit tak, aby odpovídal *pouze sankci za přestupek* dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, a *poměrům ručitele*.

[52] Postup správního orgánu při rozhodování o rozsahu ručení lze shrnout do třech kroků:

1. Správní orgán stanoví *maximální přípustný rozsah ručení*. Tím může být výše pokuty uložené přestupci, maximálně však horní hranice sazby stanovená v § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, tedy 10 000 000 Kč. Nižší z těchto hranic je současně nutné dále snížit o případně již přestupcem uhrazenou část pokuty.
2. Pokud dochází k rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti za úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků, musí správní orgán provést *vlastní úvahu ohledně výše pokuty, která by byla přestupci uložena, pokud by nedošlo k souběhu s jinými přestupky, jež byly projednány ve společném řízení*. V tomto směru správní orgán vyjde z okolností rozhodných pro výměru úhrnné sankce, nebude však zohledňovat žádné okolnosti, jež se týkají jiných přestupků než na které lze institut ručení vztáhnout. V rámci této úvahy poté určí přípustný rozsah ručení, který by odpovídal právě výši pokuty, pokud by byla za zjištěné okolnosti uložena v samostatném řízení. Na tuto částku rozsah ručení omezí, ledaže je maximální přípustný rozsah ručení s ohledem na částečné splnění ze strany přestupce nižší.
3. Správní orgán zohlední, zda zjištěná přípustná výše ručení není *nepřiměřená* majetkovým poměrům ručitele, resp. na ně nemá *likvidační dopad*. V případě zjištění nepřiměřeného či likvidačního rozsahu ručení správní orgán sníží částku, za kterou ručitel odpovídá, v takové míře, aby uvedené dopady rozhodnutí o ručení nemělo.

[53] Konkrétní částka, ke které správní orgán dospěje, musí být uvedena ve výroku rozhodnutí podle § 141a zákona o zaměstnanosti jakožto rozsah, v němž ručitel odpovídá za úhradu pokuty uložené přestupci. Právě toto rozhodnutí následně může vůči ručiteli sloužit jako exekuční titul pro případné vymožení takto stanovené povinnosti. Ručitel, který uloženou částku zaplatil, případně vůči kterému byla pokuta v této míře vymožena, má následně regresní nárok na úhradu takto zaplacené částky vůči přestupci v souladu s příslušnými soukromoprávními předpisy.

[54] Vztaženo k projednávané věci: za předpokladu, že budou splněny zákonné předpoklady pro vznik ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vůči žalobkyni, musí správní orgány rozhodnout též o rozsahu, v němž žalobkyně ručí za pokutu uloženou společnosti Minaki. Výši ručení musí správní orgány v rámci vlastní úvahy omezit na částku,

pokračování

která odpovídá pouze sankci za přešupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti a poměrům žalobkyně.

### III. D. Obrana ručitele a předpoklady rozhodnutí o ručení

[55] Stěžovatel dále zpochybňuje závěr krajského soudu, podle něhož může ručitel v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti uplatnit stejné námitky jako přestupce. Konkrétně poukazuje na § 73 odst. 2 správního řádu, s nímž se krajský soud nevypořádal a podle něhož jsou pravomocná správní rozhodnutí závazná pro všechny správní orgány.

[56] Odkaz stěžovatele na ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu je v tomto kontextu dosti zavádějící. Skutečnost, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány znamená, že nastupují (v principu nezměnitelné) právní účinky s formální a materiální právní moci spojené. Toto ustanovení však rozhodně neznamená, co se mu snaží přiřknout stěžovatel, tedy že by právní moc rovněž znamenala právní účinky (zde pokutu) pro *neúčastníka* řízení.

[57] Otázku možné obrany ručitele v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti ostatně již posuzoval NSS v rozsudku ze dne 13. 1. 2023, č. j. 10 Ads 115/2021 - 45. Konkrétně uvedl, že „i když ručitel není účastníkem řízení o přestupku, má v řízení o vzniku ručení zachovány námitky, které mohl uplatnit přestupce“. Z citovaného rozsudku tak plyne, že v řízení dle § 141 zákona o zaměstnanosti může ručitel uplatnit ty námitky, jež zpochybňují jak samotné spáchání přestupku, tak jeho postavení ručitele.

[58] Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od tohoto závěru nyní odchýlit. S ohledem na právo na slyšení, jež je součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vázanost pravomocným rozhodnutím o přestupku dle § 73 odst. 2 správního řádu pro „všechny správní orgány“ nebrání v předložení námitek osobám, které nebyly účastníky řízení o přestupku, avšak kterým může v důsledku existence takového rozhodnutí vzniknout určitá povinnost.

[59] Tento závěr již potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. I.ÚS 1424/09 (N 49/64 SbNU 607), a to ve vztahu k vázanosti soudů rozhodnutím o trestném činu podle § 135 občanského soudního řádu. Konkrétně uvedl: „23. Součástí spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy je i právo na právní slyšení. Jeho obsahem je mj. právo činit skutkové přednesy a navrhnout důkazy k prokázání těchto tvrzení, jakož i oprávnění vyjádřit se k právní stránce věci. Byl-li žalovaný, proti němuž bylo vedeno trestní řízení, pravomocně shledán vinným, není vázanost civilního soudu odsuzujícím trestním rozsudkem s právem na právní slyšení nijak v rozporu, neboť žalovaný měl coby strana trestního řízení možnost vyjádřit se ke skutkové i právní stránce věci a navrhnout důkazy právě již v řízení trestním.“

24. Odlišná je však situace třetí osoby, která stranou trestního řízení nebyla, a z tohoto důvodu nemohla své právo na právní slyšení realizovat; pokud by jí měla být v civilním řízení uložena povinnost k plnění (např. proto, že jako zaměstnavatel má odpovídat za škodu nebo nemajetkovou újmu způsobenou jeho zaměstnancem odsouzeným v trestním řízení), aniž

*by v něm mohla v důsledku vázanosti soudu trestním rozsudkem činit skutkové přednesy a důkazní návrhy týkající se zejména zavineného protiprávního jednání, vzniku škody a příčinné souvislosti, došlo by tím zjevně k zásahu do jejího práva na právní slyšení. Takové osobě by totiž byla uložena povinnost, aniž kdy měla příležitost vyjádřit se ke skutkové a právní stránce věci a činit důkazní návrhy. To je v právním státě nepřijatelné a zjevně by mohlo být zdrojem věcně nesprávných či nespravedlivých rozhodnutí, popř. alespoň pocitu křivdy či nespravedlnosti vyvolané tím, že třetí osobě bylo upřeno právní slyšení. Právo na projednání věci v plném rozsahu v právě nastíněném smyslu nesmí být nikomu upřeno.*

25. *Právě uvedené však zároveň není důvodem pro zrušení § 135 odst. 1 o. s. ř., neboť toto ustanovení připouští ústavně konformní interpretaci, vyloží-li se restriktivně. Vázanost soudu v civilním řízení trestním rozsudkem ve smyslu citovaného ustanovení se dle tohoto náhledu může prosadit jenom ve vztahu k osobám, které vystupovaly v trestním řízení, v němž měly možnost skutkově a právně argumentovat, jakož i činit důkazní návrhy. [...] Vůči třetím osobám, které neměly možnost v trestním řízení skutkově a právně argumentovat a činit důkazní návrhy, se vázanost civilního soudu trestním rozsudkem neuplatní, a není tedy vyloučeno provádět dokazování k těm okolnostem, které byly zjišťovány v trestním řízení a které jsou zároveň významné i pro soukromoprávní posouzení věci (podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem)“.*

[60] Pokud se právě citovaný závěr váže k trestnímu rozsudku, musí stejnou měrou dopadat i na pravomocná rozhodnutí o přestupku. Rovněž okolnosti zjišťované přestupkového řízení totiž mohou být významné pro následný vznik či uložení povinnosti v civilním či správním řízení. Tak je tomu i u ručení za uloženou pokutu podle § 141a zákona o zaměstnanosti. Předpokladem jeho vzniku je totiž předchozí pravomocné rozhodnutí, podle něhož se osoba, již byl potenciální ručitel subodběratelem či prostředníkem, dopustila přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Primární přestupce se přitom z různých důvodů nemusí mít zájem v přestupkovém řízení bránit (například již s ohledem na probíhající likvidaci či insolvenční řízení), využít opravných prostředků či svoji vinu přímo uzná. Pokud tedy ručiteli již ze zákona vzniká povinnost takto uloženou pokutu uhradit, musí mít tato osoba rovněž možnost spáchání přestupku či výši uložené sankce zpochybnit.

[61] Ostatně, jedním z předpokladů vzniku ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti je vědomost potenciálního ručitele (resp. jeho nevědomá nedbalost) o nelegálním zaměstnávání ze strany jeho smluvního partnera, tedy o jeho protiprávním jednání. Otázka vědomosti o protiprávním jednání a protiprávní jednání ze strany primárního přestupce samotné jsou nicméně odlišnými, ač vzájemně propojenými, předpoklady pro vznik ručení ve smyslu § 141a zákona o zaměstnanosti. Zatímco ohledně spáchání přestupku přestupcem bude správní orgán vycházet z pravomocného rozhodnutí o přestupku, otázku vědomosti bude správní orgán nově hodnotit až v rámci řízení o ručení. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že žalobkyně by nebyla nijak zkrácena případnou nemožností zpochybnit spáchání přestupku, jelikož může brojit proti závěru o vlastní vědomosti o protiprávním jednání přestupce. Žalobkyně jakožto ručitelka, jež nebyla účastníkem předchozího přestupkového řízení, musí mít možnost zpochybňovat rovněž samotné spáchání přestupku



pokračování

jejím smluvním partnerem, a tím reagovat na případné významné okolnosti protiprávního jednání, které primární přestupce z různých důvodů sám nezpochybnil.

[62] Ústavně-konformní výklad § 52 odst. 2 s. ř. s. (obdobně jako § 135 občanského soudního řádu), tedy vyžaduje, aby *ručitel mohl v řízení před správními soudy zpochybnit okolnosti spáchání přestupku primárním přestupcem, a tím i naplnění předpokladů ručení*. S ohledem na kasační princip a přezkumný charakter správního soudnictví je přitom primární odpovědnost za rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti na správních orgánech. Pokud tedy právo na slyšení přestupce vyžaduje připuštění námitek zpochybňujících dopuštění se protiprávního jednání primárním přestupcem, musí tuto otázku správní orgán rozhodující o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti v rozsahu vznesené námítky posoudit v rámci *hodnocení splnění předpokladů pro vznik ručení*. Kasační námítka stěžovatele, že tak učinit nemůže, proto nejsou důvodné.

[63] Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti se postupuje podle správního řádu, jak na to poukazuje stěžovatel, a nikoli podle daňového řádu. Krajský soud na § 172 daňového řádu odkázal pouze na podporu svého závěru, že právo ručitele brojit proti samotné povinnosti, za jejíž splnění má ručit, lze označit za imanentní všem úpravám ručení, včetně těch veřejnoprávních (srov. odst. 20 napadeného rozsudku). Skutečnost, že správní řád nestanovuje správním orgánům obdobnou povinnost jako § 172 daňového řádu, jenž výslovně prolamuje vázanost pravomocnými správními rozhodnutími ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu [jakož i § 57 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 3 správního řádu], je přitom nutné překonat právě s ohledem na právo na slyšení ručitele.

[64] Nejvyšší správní soud závěrem doplňuje, že dalšími předpoklady pro vznik ručení je kromě pravomocného rozhodnutí o spáchání přestupku podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písem. e) zákona o zaměstnanosti (tj. protiprávního jednání primárního přestupce) a uložení pokuty za takový přestupek rovněž *postavení přestupce jako subdodavatele či zprostředkujícího subdodavatele* ve vztahu k postavení ručitele, a dále již zmíněná vědomost, resp. nevědomá nedbalost potenciálního ručitele, tj. že ručitel o výkonu nelegální práce *věděl nebo při vynaložení náležité péče vědět měl a mohl* (srov. rozsudek již citovaný rozsudek NSS č. j. 10 Ads 115/2021 - 45).

[65] Ve vztahu k poslednímu citovanému předpokladu vzniku ručení považuje NSS za nutné nad rámec projednávané věci ještě doplnit, že tuto podmínku nelze vykládat široce. Je tomu tak zejména v případě tam stanovené nižší formy nevědomé nedbalosti, tedy že potenciální ručitel o nelegálním zaměstnávání ze strany svého smluvního partnera *„při vynaložení náležité péče vědět mohl a měl“*. Nejvyšší správní soud považuje za důležité podtrhnout, že sama Směrnice 2009/52/ES v článku 8 vyžaduje uplatnění odpovědnosti za úhradu uložené finanční sankce pouze v případě *vědomosti* potenciálního ručitele. Smyslem je, aby odpovídaly právě takové osoby, které svým jednáním *výkon nelegální práce vědomě umožňují* a z postavení v dodavatelském řetězci z něj vlastně profitují.

[66] Směrnice nicméně výslovně členským státům umožňuje stanovit přísnější pravidla (srov. čl. 8 odst. 3 Směrnice 2009/52/ES). Českým zákonodárcem zvolená forma nevědomé

nedbalosti s ní tudíž není v rozporu, byť tedy se nelze než pozastavit nad ústavními dopady situací, kdyby měli být za podobný typ pochybení odpovědní rovněž subdodavatelé či prostředníci ve formě *nevědomé nedbalosti*.

[67] Podle názoru NSS je proto nutné tuto kategorii výkladem zúžit tak, aby odpovídala smyslu unijní právní úpravy, kterou ostatně sama provádí, a zároveň nebyla v rozporu jak s českou, tak samotnou unijní ochranou základních práv a právních principů. NSS má konkrétně za to, že smyslem požadavku stanoveného v § 141a *in fine* zákona o zaměstnanosti není klást na podnikající fyzické či právnické osoby takové břemeno, aby vždy předem a proaktivně ověřovaly, zda jejich potenciální smluvní partner – jakkoli významný – nezaměstnává některé cizince bez pobytového oprávnění. V rámci běžných subdodavatelských vztahů by takový požadavek byl zcela nereálný. Lapidárně řečeno, nelze požadovat, aby podnikající subjekty chodily po provozovnách všech svých subdodavatelů a hledaly tam, zda tam náhodou nepracuje nějaký cizinec, a v případě, že některého najdou, se následně domáhaly předložení jeho pobytového oprávnění. Naopak, určitou míru obezřetnosti lze v tomto směru legitimně požadovat v těch případech, kdy podnikající subjekt přímo profituje z práce zaměstnanců svého subdodavatele, typicky pokud přímo pro něj tito zaměstnanci vykonávají určité konkrétní činnosti, a tudíž má, resp. měl by mít určité povědomí o poměrech zaměstnávání u svého smluvního partnera a daných osobách.

[68] Předpoklad vzniku ručení podle § 141a *in fine* zákona o zaměstnanosti je tak nutné vykládat tak, že potenciální ručitel o nelegálním zaměstnávání cizinců buď *musel vědět*, nebo *musel přímo profitovat z práce nelegálně pobývajících cizinců, aniž by s ohledem na kontext vynaložil dostatečnou péči* k ověření jejich pobytového oprávnění. V případě nevědomé nedbalosti ručitele tedy půjde zpravidla o situace, které překračují běžné subdodavatelské vztahy, jako je typicky zastřené agenturní zaměstnávání. Naopak o nevědomou nedbalost zásadně nepůjde, pokud nedochází k žádnému personálnímu překryvu ve výkonu práce pro primárního přestupce a potenciálního ručitele.

[69] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se ztotožňuje s krajským soudem, že žalobkyně může v řízení podle § 141a zákona o zaměstnanosti vznést veškeré námitky, které mohla vznést osoba obviněná z přestupku. Z příkazu vnitřní souladnosti a nerozpornosti právního řádu plyne požadavek, aby tentýž právní institut (zde ručení) znamenal totéž, bez ohledu na to, v jakém odvětví práva je zrovna aplikován [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99 (N 147/20 SbNU 53), či ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06, či rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 10. 2005 č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, č. 791/2006 Sb. NSS). To platí právě i pro možnost vznést námitky týkající se zpochybnění povinnosti, za jejíž splnění ručí. S ohledem na právo na slyšení nemůže tento závěr zpochybnit ani vázanost pravomocným rozhodnutím o přestupku dle § 73 odst. 2 správního řádu [či § 57 odst. 1 písm. c) a odst. 3 správního řádu], a tedy bránit žalobkyni, která nebyla účastníkem přestupkového řízení, vnést při rozhodování o ručení námitky, které zpochybňují spáchání přestupku ze strany jejího smluvního partnera (přestupce).

### III. E. Způsob rozhodnutí o kasační stížnosti

pokračování

[70] Nejvyšší správní soud závěrem uvážil, jak má o kasační stížnosti stěžovatele rozhodnout. Konkrétně posoudil, zda má výrok napadeného rozsudku krajského soudu za daných okolností dostatečnou oporu v jeho odůvodnění, aby bylo možné kasační stížnost zamítnout.

[71] Obdobnému problému se věnoval již rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, ve kterém konstatoval: „*v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý. [...] Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k rozhodujícím skutečnostem vždy uváží, zda důvody, na nichž stojí zrušující rozsudek krajského soudu, jsou dostatečným podkladem pro daný výrok a zda převažují nad důvody, které neobstály. Míra této opory výroku pak je rozhodující pro úvahu Nejvyššího správního soudu, zda lze kasační stížnost zamítnout a část důvodů pro zrušení správního rozhodnutí nahradit důvody vlastními, či zda je třeba zrušující rozsudek krajského soudu zrušit a zavázat jej, aby nové rozhodnutí opřel o důvody jiné.*“

[72] Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci obstály téměř všechny nosné důvody uvedené krajským soudem, které tvoří oporu pro zrušující výrok napadeného rozsudku. Neobstál pouze samotný krajským soudem přijatý způsob řešení dovozeného závěru, který NSS v podstatné míře korigoval. Důvody vyslovené krajským soudem proto NSS považuje za dostatečný podklad pro výrok zrušujícího rozhodnutí, aby mohl sám přímo přistoupit k zamítnutí kasační stížnosti bez nutnosti napadený rozsudek rušit a vyslovit v něm pro krajský soud závazný právní názor. Je tomu tak mimo jiné i z důvodu, že NSS svými úvahami, jimiž kasační námitky vypořádal, nevybočil z rámce právních otázek, které byly vytyčeny již v řízení o žalobě před krajským soudem. Závěry, k nimž dospěl, tak nejsou z těchto důvodů překvapivé (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66, či ze dne 24. 2. 2023, č. j. 3 As 301/2022 - 35).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[73] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že rozsudek krajského soudu je ve výroku věcně správný a důvody, jež k němu krajský soud vedly, mají odůvodnění napadeného rozsudku dostatečnou oporu. Kasační stížnost proto NSS dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku). Současně však korigoval odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku a tam vyjádřený závazný právní názor. Uplatnit institut ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti je možné i na úhradu úhrnné pokuty uložené za více přestupků. Správní orgán nicméně musí rozsah ručení v rámci vlastní úvahy omezit tak, aby odpovídal pouze sankci za přestupek dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, a poměrům ručitele.

[74] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. V řízení měla úspěch žalobkyně, proto jí vůči neúspěšnému stěžovateli (žalovanému) náleží právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady tvoří

náhrada nákladů právního zastoupení advokátem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud konkrétně přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání (vyjádřené ke kasační stížnosti) ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za tento účelně vynaložený úkon právní služby náleží žalobkyni mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tak za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, je náhrada nákladů právního zastoupení dále navýšena o částku, jež této dani odpovídá (21 %), a to na celkových 4 114 Kč. Žalovaný je povinen tuto částku zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně (výrok II. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 22. prosince 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu