



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **AM INTERIÉR, a.s.**, se sídlem Záhumení V 322, Zlín, zastoupen JUDr. Vítem Kučerou, advokátem se sídlem Obrovského 2407, Praha 4, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 13, Opava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2022, č. j. 30 Ad 14/2021-82,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Víta Kučery, advokáta.

**Odůvodnění:**

I.

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Rozhodnutím Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj ze dne 19. 6. 2020, č. j. 39648/9.30/19-9, byla společnost STAVRSPOL s.r.o. (nyní v likvidaci), se sídlem Novákových 970/41, Praha 8, uznána vinnou ze tří přestupků:

1. podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se dopustila tím, že na pracovišti žalobce umožnila sedmi fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti, když umožnila výkon závislé práce těchto cizinců bez patřičného povolení k zaměstnání,
2. podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustila tím, že na pracovišti žalobce umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 3

zákona o zaměstnanosti třem fyzickým osobám, cizincům ukrajinské státní příslušnosti bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky,

3. podle § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, v relevantním znění, kterého se dopustila tím, že zastřeně zprostředkovala zaměstnání dle § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti.

[2] Za uvedené přestupky byla společnost STAVRSPOL s.r.o. dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena pokuta ve výši 710 000 Kč.

[3] Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský a Zlínský kraj následně oznámením ze dne 17. 9. 2020, č. j. 24646/9.30/20-3, s žalobcem zahájil správní řízení dle § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2021, č. j. 24646/9.30/20-16, správní orgán I. stupně určil, že žalobce ručí za úhradu pokuty ve výši 710 000 Kč uložené společnosti STAVRSPOL s.r.o. za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, a to v rozsahu dle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 9. 2021, č. j. 2485/1.30/21-4, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 31. 10. 2022, č. j. 30 Ad 14/2021-82, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud zvažoval, jakým způsobem měl žalovaný postupovat za situace, kdy se společnost STAVRSPOL s.r.o. dopustila jednočinným souběhem tří přestupků, za které jí byla uložena úhrnná pokuta, přičemž § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, omezoval ručení za pokutu pouze na přestupky dle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Dle názoru krajského soudu zákonodárce opomněl upravit situaci, kdy dojde k souběhu přestupků a pokuta se ukládá ve společném řízení. Jakkoliv to totiž zákon přímo neuvádí, musí mít správní orgán, který rozhoduje o vzniku ručení podle § 141a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, možnost rozhodnout o tom, v jaké výši ručení vzniká, neboť v nyní posuzované věci vznikl stav, kdy žalobce v rozporu se zákonem ručí za pokutu uloženou i za takové přestupky, u nichž zákon vznik ručení nepředpokládá. Důsledné uplatnění absorpční zásady při ukládání pokuty vylučuje, že by bylo možné pokutu zpětně nějakou jednoduchou úvahou či matematickou operací rozdělit na části, jež by připadaly na jednotlivé přestupky, za které byl úhrnný správní trest uložen. Správní orgán, který rozhoduje o vzniku ručení, by tedy měl stanovit též výši pokuty, která by byla uložena za přestupek, u něhož ze zákona vzniká ručení, pokud by za něj přestupce dostal samostatný trest. Správní orgán tedy ve svém rozhodnutí o vzniku ručení musí „simulovat“ úvahu přestupkového orgánu pro případ, že by nedošlo k souběhu přestupků, přičemž musí vyjít z rozpětí sazby pokuty za přestupek, u něhož je dáno ručení, musí zohlednit všechna zákonná hlediska a zjištěné přitěžující a polehčující okolnosti s tímto přestupkem související, avšak nesmí brát v úvahu další spáchané přestupky. Výsledná částka by pak měla být uvedena ve výroku jeho rozhodnutí jako rozsah, v jakém ručitel za uloženou pokutu ručí.

pokračování

[5] K žalobní námitce, dle níž bude mít ručení na další existenci žalobce, u něhož v tu dobu probíhala na základě jeho úpadku reorganizace, likvidační dopad, krajský soud odkázal na judikaturu týkající se ručení v oblasti daní a cel, přičemž konstatoval, že ručitel musí mít k dispozici stejné prostředky obrany jako primární dlužník. To podle krajského soudu platí i pro možnost poukázat na likvidační povahu částky, kterou by měl ručitel na základě rozhodnutí o ručení uhradit. Krajský soud neopomněl, že žalobce má k dispozici i jiné právní nástroje, které by mu umožnily jeho finanční situaci určitým způsobem řešit (prostřednictvím institutů zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád), jedná se však o možnosti, které by měl k dispozici i primární dlužník, a to nad rámec poukazu na likvidační charakter pokuty v původním sankčním řízení. Dané instituty tedy nemohou zajistit rovné postavení ručitele a dlužníka z hlediska ochrany před likvidačním účinkem uložené pokuty. Ručitel tudíž může žádat, aby správní orgán, který rozhoduje o vzniku ručení, uloženou pokutu zhodnotil i z hlediska zásad pro ukládání trestu i ve vztahu k ručiteli a případně omezil výši ručení. V tomto směru správní orgány doposud v řízení nic neučinily. Vzhledem k tomu, že k úvahám o možném snížení rozsahu ručení oproti uložené pokutě dosud v řízení správní orgány vůbec nepřistoupily, zrušil krajský soud obě správní rozhodnutí.

[6] Naopak námitku žalobce, podle níž žalobci ručení vůbec nevzniklo, neboť o tom, že dotyční zaměstnanci přestupce, kteří vykonávali práci u žalobce, neměli oprávnění k pobytu na území ČR, žalobce ve smyslu § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti nevěděl a ani vědět nemohl, krajský soud důvodnou neshledal.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž vyjadřuje nesouhlas s názorem krajského soudu, že by si orgány inspekce práce měly učinit úsudek o tom, v jaké výši bude ručitel ručit za úhradu úhrnné pokuty, pravomocně uložené přestupci, ve vztahu k jednomu spáchanému přestupku. Krajský soud tak orgány inspekce práce nutí k tomu, aby v řízení o vzniku ručení za úhradu pokuty „simulovaně“ činily správní úvahu ve věci, o níž již však v danou chvíli bylo pravomocně rozhodnuto, a z takové úvahy pak vycházely, pokud se jedná o stanovení rozsahu ručení. Stěžovatel má za to, že taková úvaha popírá existenci pravomocného rozhodnutí ve věci uložení pokuty přestupci za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti ve smyslu § 73 správního řádu i jeho závaznost.

[8] Stěžovatel brojí i proti úvahám krajského soudu týkajícím se možnosti ručitele uplatňovat stejné námitky jako přestupce. Na nyní posuzovanou věc dopadá veřejnoprávní limit v podobě § 73 správního řádu, jakož i v podobě zákonné podmínky, podle níž správní řízení o ručitelství lze zahájit až po právní moci rozhodnutí o přestupku, tedy v době, kdy rozhodnutí o přestupku je závazné jak pro přestupce, tak pro samotný správní orgán. Žalobce nebyl v rámci přestupkového řízení v postavení obviněného, a proto neodpovídá za přestupky spáchané přestupcem. Odpovědný je pouze přestupce, který mohl v řízení veškeré námitky uplatnit. Stěžovatel k odkazu krajského soudu na judikaturu k ručení v oblasti daní a cel připomněl, že v nyní posuzované věci byl vznik ručitelství projednáván podle správního řádu, přičemž správní řád správním orgánům žádnou povinnost respektovat oprávnění ručitele vznášet vlastní námitky k již pravomocné věci nestanoví. Stěžovatel má tedy za to, že nezbyvá než setrvat na dodržení zákonné povinnosti stanovené v § 73 odst. 2 správního řádu. Žalobce může v rámci správního řízení vznášet veškeré námitky týkající se

toho, že nemohl o umožnění výkonu práce bez oprávnění k pobytu vědět. Dle stěžovatele tak krajský soud ukládá orgánům inspekce práce povinnost porušovat § 73 správního řádu.

[9] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že správní orgány neoprávněně rozšířily svou pravomoc, když založily ručení žalobce za tři přestupky, z nichž u dvou ručení založit nelze. Krajský soud svým výkladem zcela legitimně dotvořil mezeru v zákoně, přičemž postup správních orgánů neobstál z hlediska základních ústavněprávních principů. Žalobce netvrdí, že by mu mělo náležet právo uplatňovat veškeré námitky v přestupkovém řízení obdobně jako přestupci, nicméně považuje za legitimní, aby byla zohledněna jeho ekonomická situace a hrozící likvidační dopady. Smyslem správního trestání nemůže být mechanické zakládání ručení a ukládání pokut, aniž by se přihlíželo k finanční situaci ručitele. Krajský soud tak správně vyvodil, že není na místě akceptovat výklad stěžovatele odporující základním principům spravedlnosti, a zavázal správní orgány k zohlednění finanční situace žalobce při rozhodování o výši pokuty. Žalobce dodal, že nesouhlasí se závěry krajského soudu v otázce hodnocení podmínek pro vznik ručení. Závěrem žalobce poukázal na skutečnost, že společnost STAVRSPOL s.r.o. se nachází v likvidaci. V této souvislosti by bylo nespravedlivé, aby, pokud by se společnosti STAVRSPOL s.r.o. podařilo zprostit se finanční odpovědnosti, veškeré dopady nesl právě žalobce, pro nějž by úhrada v této výši byla likvidační. S ohledem na uvedené proto žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s odpovídajícím právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou nyní posuzované věci je otázka rozsahu a podmínek ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2023, za úhradu pokuty, jež byla uložena přestupci (subdodavateli potenciálního ručitele) za přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce cizince bez příslušného pobytového oprávnění (§ 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 přestupků ve společném řízení, a dále požadavky kladené na rozhodnutí o ručení podle § 141a zákona o zaměstnanosti a možnosti obrany potenciálního ručitele.

[14] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že skutkově i právně obdobnou věcí (byť Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v dále citované věci) dospěl k odlišným závěrům než

pokračování

Krajský soud v Brně ve věci nyní posuzované) se již zabýval, a to rovněž na základě kasační stížnosti stěžovatele, ve svém rozsudku ze dne 22. 12. 2023, č. j. 3 Ads 261/2022-27. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval:

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

*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 primárnímu přestupci uložena ve společném řízení za více přestupků spáchaných v souběhu (§ 88 ve spojení s § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky).*

*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).“*

*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“.*

*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.*

*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 předvídan.*

*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.

Za prvé, přístup stěžovatele by znamenal nepřijatelný 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.

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).

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. nález 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 *Sporrong 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.

pokračování

*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.*

*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].*

*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.*

*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.*

*Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nesprávnou, resp. nedokonalou transpozici, 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 umožní 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.*

*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 předvídané. 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.*

*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.*

*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 exekučním titulem pro případné vymožení úhrady stanovené částky vůči ručiteli v exekučním řízení.*

*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.*

*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,*

pokračování

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

*Právě vlastní úvahu o tom, jaká sankce by byla bývála 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.*

*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 přihlídně 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“.*

*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.*

*Ačkoli NSS připouští, že právě předestřené 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 též 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.*

*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.*

*Závěrem NSS uvádí, že obdobně jako právně 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*

*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.*

*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.*

*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 přiblíží (§ 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 konkrétního trestu a jeho výměry, případně rozhodnutí o upuštění od uložení správního trestu přitom odráží nejen okolnosti, jež naplňují 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.*

pokračování

*V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů musí správní orgány při určení výměry a druhu sankce přiblížit 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).*

*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 obrátem, 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.*

*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.*

*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

*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.*

*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.

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 uloženu 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.

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

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

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.

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.

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.

pokračování

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.

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 zaviněného 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).“

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, jíž byl potenciální ručitel subdobratelem 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.

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

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 námitky posoudit v rámci hodnocení splnění předpokladů pro vznik ručení. Kasační námitky stěžovatele, že tak učinit nemůže, proto nejsou důvodné.

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.

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 písm. 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).

pokračování

*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.*

*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.*

*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.*

*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 pobytových 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.*

*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 účastník přestupkového řízení, vnést při rozhodování o ručení námitky, které zpochybňují spáchání přestupku ze strany jejího smluvního partnera (přestupce).“*

[15] Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod se od těchto svých závěrů v nyní posuzované věci jakkoliv odchylovat, a to i s přihlédnutím k tomu, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku výslovně konstatoval, že zvolil v zásadě obdobné řešení jako Krajský soud v Brně v nyní přezkoumávaném rozsudku ze dne 31. 10. 2022, č. j. 30 Ad 14/2021-82.

[16] Nejvyšší správní soud pouze závěrem upozorňuje, že zákonem č. 408/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, došlo s účinností od 1. 1. 2024 ke změně právní úpravy ručení dle § 141a zákona o zaměstnanosti, který nově zní takto:

*„(1) Za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. d), f) nebo h) nebo podle § 140 odst. 1 písm. c), e) nebo f) ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1, 2 nebo 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 1, 2 nebo 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 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. d), f) nebo h) nebo podle § 140 odst. 1 písm. c), e) nebo f).*

*(3) Je-li ručitelů podle odstavce 2 více, každý z nich ručí za úhradu pokuty v celé výši.*

*(4) Předmětem řízení podle odstavce 2 je pouze posouzení vzniku ručení. Zda došlo k přestupku, za který byla uložena pokuta, jejíž úhradu má ručení zajistit, již posuzovat nelze.“*

[17] Toto nové znění § 141a zákona o zaměstnanosti však nemůže již jen vzhledem k tomu, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud vychází při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, na výše uvedených závěrech nic změnit.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. V řízení před Nejvyšším správním soudem byl žalobce zastoupen advokátem JUDr. Vítem Kučerou, takže mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše 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

pokračování

pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 5 advokátního tarifu činí sazba odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Zástupce žalobce JUDr. Vít Kučera učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti, jež je písemným podáním ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon náleží rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částka odpovídající DPH 21 %. Žalobce nárokoval rovněž náhradu za úkony právní služby jeho zástupce spočívající v sepsání právního rozboru ve věci a v poradě s klientem, učinění těchto úkonů však žalobce nijak nedoložil, Nejvyšší správní soud mu tedy odpovídající náhradu nemohl přiznat. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobci uhradit částku 4 114 Kč, k čemuž mu Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. března 2024

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu