



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudkyně Jitky Zavřelové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **SIHEV s.r.o.**, se sídlem Branická 36/83, Praha 4, zastoupena Mgr. Davidem Švecem, advokátem se sídlem Újezd 450/40, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2023, čj. 1068/1.30/21-12, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2025, čj. 8 Ad 7/2023-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 1. 2021, čj. 11593/6.30/20-21, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zaměstnanosti“). Uvedeného přestupku se měla dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti cizincům, a to v podobě pracovní činnosti při betonování základů, zakládání zdiva a pokládce tepelné izolace do podlahy na stavbě „Rekonstrukce supermarketu LIDL“. Žalobkyně měla umožnit dvanácti cizincům výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání a jednomu cizinci výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou. Za tento přestupek správní orgán I. stupně žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 700 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 5. 2021, čj. 1068/1.30/21-3, upravil výrok I. prvostupňového rozhodnutí co do formulace a uloženou pokutu snížil na částku 800 000 Kč. Ve zbytku odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného následně zrušil Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 12. 1. 2022, čj. 18 Ad 6/2021-48 (dále též „rozsudek ze dne 12. 1. 2022“). Správním orgánům uložil, aby v dalším řízení postavily na jisto, zda je rozhodné, jakou konkrétní činnost cizinci na stavbě vykonávali, resp. aby se příp. zabývaly tím, o jaké konkrétní práce šlo, resp. pod jaký druh práce tyto činnosti spadají (první alternativa). Dodal, že nevylučuje, že pro posouzení věci mohou být relevantní i úvahy správních orgánů o tom, že ani pro manipulační práce na stavbě cizincům nepostačovalo povolení, jimž disponovali, tedy povolení pro druh práce 93331 a 93339. V takovém případě však musí z jejich rozhodnutí jednoznačně a přezkoumatelně vyplývat, že i přes případné skutkové nejasnosti nelze o naplnění skutkové podstaty přestupku pochybovat (druhá alternativa).

[3] Žalovaný návazně rozhodnutím ze dne 10. 2. 2022, čj. 1068/1.30/21-7, zrušil původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Správní orgán I. stupně věc znovu projednal a rozhodnutím ze dne 17. 10. 2022, čj. 11593/6.30/20-46, opětovně uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti z důvodu umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. Za to žalobkyni uložil pokutu ve výši 900 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Rozhodnutím ze dne 5. 5. 2023, čj. 1068/1.30/21-12, žalovaný částečně změnil výrok I a IV rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve zbytku podané odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobkyně následně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl a rozsudkem ze dne 26. 6. 2024, čj. 8 Ad 7/2023-32, zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Označený rozsudek městského soudu však rozsudkem ze dne 18. 12. 2024, čj. 7 Ads 197/2024-26, zrušil Nejvyšší správní soud. Městskému soudu vytkl, že nedodržel závazný právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 12. 1. 2022, když nepřihlédl k oběma městským soudem popsaným alternativám; zohlednil pouze první alternativu (v podrobnostech viz rozsudek kasačního soudu ze dne 18. 12. 2024, čj. 7 Ads 197/2024-26).

[5] Městský soud návazně v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dovedil, že postup žalovaného respektuje druhou alternativu závazného právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 12. 1. 2022. Správní orgány postavily najisto, že cizinci vykonávali jiné práce, než které byli oprávněni vykonávat. Pracovní činnosti, jež byly na předmětné stavbě vykonávány, byly takového charakteru, že i bez konkrétního závěru, jakou práci jednotliví cizinci vykonávali, bylo lze uzavřít, že povolení, jimiž disponovali, je k provádění takových prací neopravňovala. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s.ř.s.“). Předně poukázala na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Dále nesouhlasila se závěry obsaženými

pokračování

v bodech 49 a 50 rozsudku. Uvedené závěry jsou nesprávné a nemají oporu ve spisu. Podle stěžovatelky ze shromážděných podkladů nevyplývá, že by cizinci vykonávali práce na stavbě. Byť stěžovatelka nepopírá, že se cizinci na staveništi pohybovali, odmítá, že by vykonávali stavební práce. Tvrdí, že se podíleli toliko na „manipulačních pracích“, k čemuž byli i oprávněni. Obsah spisu tak neposkytuje oporu pro závěry správních orgánů a soudu. Poukázala i na nepřiměřenou délku daného řízení a z toho plynoucí důsledky pro činnost stěžovatelky. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém se ztotožnil se závěry městského soudu. Kasační stížnost proto důvodnou neshledal a navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatelka byla shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tohoto přestupku se měla dopustit tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti cizincům na stavbě „Rekonstrukce supermarketu LIDL“. Stěžovatelka měla umožnit dvanácti cizincům výkon práce v rozporu s povolením k zaměstnání a jednomu cizinci výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, čímž měla porušit § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[10] Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že umožní výkon nelegální práce nebo podle § 5 písm. e) bodu 1. nebo 2. zákona o zaměstnanosti.

[11] Podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti se nelegální prací rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

[12] Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.

[13] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla mj. i námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu [viz § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], zabýval se kasační soud předně tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, ukázal-li by se napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným.

[14] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních

a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-75).

[15] Těmto požadavkům rozsudek městského soudu dostal. Rozsudek je řádně odůvodněn a je srozumitelný. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Stran nároků kladených na vypořádání jednotlivých žalobních námitek pak Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, podle níž *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, srov. i rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43). Povinností správního soudu tedy není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Těmto východiskům napadený rozsudek konvenuje. Městský soud současně respektoval i závazný právní názor vyslovený kasačním soudem v předchozím rozsudku (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56).

[16] Nejvyšší správní soud neshledává nic vadného či nezákonného ani na závěrech obsažených v bodě 49 a násl. napadeného rozsudku. Zde se městský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že cizinci byli zapojeni do činností spočívajících v rekonstrukci supermarketu Lidl, přičemž konkrétně se jednalo např. o betonování základů, zakládání zdiva, pokládku tepelné izolace atp. Cizincům tak nepostačovalo vydané povolení k zaměstnání pro druh práce 93331 a 93339, neboť uvedené kódy se nevztahují na žádné práce vykonávané na stavbě. Uvedené kódy umožňují výkon zcela odlišných povolání, a sice a) pomocný pracovník v dopravě, b) manipulát poštovní přepravy, c) pomocný pracovník v polygrafii. Nelze souhlasit ani s tím, že obsah spisu neposkytuje dostatečný podklad pro vyslovené závěry. V tomto ohledu soud akcentuje zejména obsah stavebního deníku. Z něj jednoznačně vyplývá, že na stavbě byly vykonávány především stavební práce (zemní, bourací a zednářské práce; práce na stavbě základové desky; práce na montáži tepelné izolace a hydroizolace základů; práce na pokládce a kotvení střechy; práce na usazování kanalizačních šachet; práce na pokládce zámkové dlažby atp.), a nikoliv práce, které byli cizinci na základě výše popsaných povolení oprávněni vykonávat. Ve stavebním deníku je uvedeno i to, v jakých dnech se na staveništi prováděly jaké práce a jací cizinci (dělníci) byli na stavbě v těchto dnech přítomní. Kasační soud nemůže stěžovatele přisvědčit, pokud ta tvrdí, že se cizinci stavebních prací neúčastnili. Nic takového neplyne z žádného dokumentu založeného ve spisu, přičemž takový podklad nepředkládá ani stěžovatelka. S ohledem na obsah spisu lze hodnotit jako účelové tvrzení, podle něhož se do stavebního deníku uváděla jména cizinců toliko pro případ kontroly ze strany cizinecké policie, tj. aniž by uvedení jmen cizinců ve stavebním deníku mělo jakýkoliv vztah k vykonávaným pracím. To platí i pro

pokračování

tvrzení, že cizinci vykonávali na předmětné stavbě toliko manipulační práce. Jen těžko lze uvěřit tomu, že by 13 cizinců (dělníků) po dobu cca 3 měsíců vykonávalo při rekonstrukci supermarketu pouze manipulační práce spočívající v přesouvání zboží a jiných věcí. Zejména je však třeba zdůraznit, že cizinci nebyli oprávněni k vykonávání manipulačních prací na stavbě. Manipulační práce, jak jsou definovány v předmětných povoleních, se vztahovaly ke konkrétním povoláním v oblasti dopravy, poštovní přepravy a v polygrafii (viz výše). Cizinci tak nedisponovali povolením, které by jim umožňovalo provádět manipulační práce na stavbě.

[17] Na základě výše uvedeného souhlasí Nejvyšší správní soud i s tím, že v dané věci nebylo nutné provádět další dokazování. *„Zásada materiální pravdy nemá absolutní rozměr. Aplikace této zásady je racionalizována vzhledem k rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. Dokazování tedy správní orgán provádí (resp. obecněji shromažďuje podklady) pouze v takovém rozsahu a jen tak dlouho, dokud o skutkovém stavu existují racionální pochybnosti. V tomto omezení zásady materiální pravdy se projevuje mj. zásada procesní ekonomie“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2022, čj. 6 As 364/2020-29). Správní orgány v souladu s judikaturou náležitě odůvodnily i to, proč nepovažovaly za nutné vyhovět návrhu stěžovatelky na provedení výslechu svědků. *„Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Pokud má tedy správní orgán za to, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav, není povinností navržený důkaz provést. Nezáleží však zcela na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit, proč se tak stalo.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009 čj. 5 As 29/2009-48). Z uvedených východisek vychází i nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94, sp. zn. I. ÚS 549/2000, sp. zn. II. ÚS 663/2000, sp. zn. IV. ÚS 67/2000 atp. Uvedeným soud nepopírá, že by si nebylo lze představit ještě důkladnější zachycení skutkového stavu ve spisovém materiálu. Jak však zdůraznil rozšířený senát, *„v řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku.“* V posuzované věci správní orgány tomuto požadavku dostály. I způsob, jakým správní orgány pracovaly s podklady rozhodnutí, odpovídá ustálené judikatuře (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2022, čj. 4 As 100/2022-32, ze dne 22. 11. 2022, čj. 6 As 175/2022-28, ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 60/2016-30, ze dne 29. 5. 2014, čj. 10 As 25/2014-48, ze dne 22. 1. 2009 čj. 1 As 96/2008-115 atp.). Lze dodat, že stěžovatelka nepředložila žádný relevantní podklad, který by měl potenciál závěry správních orgánů (mající oporu ve spisu) zpochybnit. Nedoložila, že by cizinci na předmětné stavbě prováděli činnosti, ke kterým byli oprávněni (pomocný pracovník v dopravě, manipulát poštovní přepravy, pomocný pracovník v polygrafii), že by pracovali úplně někde jinde atp. V této souvislosti nelze přehlédnout ani obecnost stěžovatelkou předestřených tvrzení. Proti uložené pokutě pak nebrojila vůbec. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[18] K námitce poukazující na nepřiměřeně dlouhé správní řízení a jeho důsledky pak Nejvyšší správní soud přihlídnout nemohl, neboť tato námitka nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem, byť ji stěžovatelka jistě uplatnit mohla (viz § 104 odst. 4 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, ze dne 30. 3. 2012, čj. 4 Azs 1/2011-89, či usnesení téhož soudu ze dne 29. 5. 2018, čj. 8 Azs 259/2017-67). Jak uvedl Ústavní soud: „*Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze tedy spravedlivě žádat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvního stupně. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené, neboť správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenabrazuje žalobcovu iniciativu.*“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15; podpůrně srov. též nálezy ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 12/99, či ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. III. ÚS 1843/23).

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. května 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu