



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Qcafe s. r. o.**, se sídlem Opatovická 166/12, Praha 1, zastoupené advokátem Mgr. Petrem Kallou, se sídlem Slavíčkova 372/2, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2023, č. j. 14 Ad 15/2021 - 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2023, č. j. 14 Ad 15/2021 - 45, **se zrušuje** ve výroku II. zcela a ve výroku I. v rozsahu, v němž ruší rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/48209-421/4, v té části výroku, jímž se zamítá návrh žalobkyně na zahájení sporného řízení ve věci výzvy Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 11. 3. 2021, č. j. AA-2021/143411.
- II. V části, v níž směřuje proti výroku rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/48209-421/4, zamítajícímu návrh žalobkyně na zahájení sporného řízení ve věci výzvy Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 11. 3. 2021, č. j. AA-2021/143411, **se žaloba odmítá**.
- III. Ve zbylé části **se kasační stížnost zamítá**.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 12 971 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Petra Kally.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/48209-421/4 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný podle § 141 odst. 7 správního řádu zcela zamítl návrh žalobkyně na zahájení sporného řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy – dohody č. ABC-CO-4001342/2020 o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus. Svým návrhem žalobkyně nesouhlasila s výzvou Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) ze dne 11. 3. 2021, č. j. AA-2021/143411, již byla vyzvána k vrácení části finančního příspěvku na částečnou úhradu nákladů na náhrady mzdy v souvislosti s rozšířením onemocnění COVID-19, který jí byl poskytnut za období listopad 2020 a prosinec 2020 ve výši 69 870 Kč (dále jen „sporná výzva“). Kromě toho, jak bezpochyby vyplynulo z doplnění návrhu žalobkyně ze dne 29. 3. 2021, brojila též proti vyrozuměním o neposkytnutí předmětného příspěvku za leden 2021 a únor 2021 v emailu úřadu práce ze dne 10. 3. 2021 a v nedatovaném oznámení č. j. UPCR-AA-2021/154657. Společným důvodem nevyplacení a požadavku na vrácení již vyplaceného příspěvku byla skutečnost, že jeden ze tří nahlášených zaměstnanců (Pavel Houštek) byl současně jednatelem žalobkyně, který svou pracovní smlouvu podepsal i za zaměstnavatele.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že úřad práce nepochybil, pokud svůj postup zdůvodnil odkazem na *Manuál pro zaměstnavatele*, v němž je uvedeno, že příspěvek nelze poskytnout na zaměstnance, který je zároveň jednatelem společnosti, jestliže pracovní smlouva byla za obě strany podepsána totožnou osobou. Toto pravidlo totiž odpovídá tomu, že s ohledem na presumovaný střet zájmů podepisující osoby, který žalobkyně nevyvrátila, je třeba považovat pracovní smlouvu jednatele žalobkyně za (ať již absolutně, nebo relativně) neplatnou. Skutečnost, že s uzavřením pracovní smlouvy souhlasila valná hromada, závěr o střetu zájmů podle žalovaného nevyvrací. Opak by bylo možné dovodit až porovnáním konkrétních podmínek pracovněprávního vztahu s podmínkami dalších zaměstnanců a se situací na trhu práce, ty však žalobkyně nedoložila. Rozpor pracovní smlouvy jednatele s právními předpisy žalovaný dovodil i z toho, že podle sporné pracovní smlouvy spadalo do pracovní náplně zaměstnance i vedení provozu kavárny (tedy prakticky obchodní vedení kavárny) a udílení pokynů ostatním zaměstnancům zaměstnavatele, takže se činnost jednatele překrývala s činností zaměstnance, a tím nebyla závislou prací. Příspěvek lze požadovat jen na úhradu nákladů na náhradu mezd zaměstnanců. Nelze jej poskytovat v souvislosti s protiprávním jednáním, resp. na osoby, které jsou k zaměstnavateli v jiném než pracovněprávním vztahu.

[3] Žalobce se bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou, na jejímž podkladě Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 6. 9. 2023, č. j. 14 Ad 15/2021 - 45 (dále jen „napadený rozsudek“), výrokem I. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a výrokem II. rozhodl o nákladech řízení. Městský soud s ohledem na uzavření sporné pracovní smlouvy dne 28. 2. 2011 posoudil platnost jejího uzavření podle občanského zákoníku z roku 1964 (zákon č. 40/1964 Sb.

pokračování

ve znění účinném do 24. 5. 2011), obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb. ve znění účinném do 14. 7. 2011) a zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 3. 2011). S ohledem na to odmítl aplikovatelnost presumpce rozporu mezi zájmy zástupce a zastoupeného upravené v § 437 odst. 2 větě druhé občanského zákoníku z roku 2012 (zákon č. 89/2012 Sb.), která v § 22 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964 ještě zakotvena nebyla. Nebylo proto na žalobkyni, aby vyvracela existenci střetu zájmů, a naopak bylo úkolem žalovaného, aby zkoumal, zda střet zájmů skutečně nastal. V tomto posouzení se městský opřel též o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 Ads 284/2017-42, navazující na nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 669/17, a odmítl možnost paušálního dovozování existence střetu zájmů.

[4] Městský soud sice akceptoval názor žalovaného, že sporná pracovní smlouva v bodě 4.2 písm. a) a g) pod pracovní náplň zaměstnance zahrnovala činnosti, jež lze zařadit pod pojem *obchodní vedení společnosti*, ale současně s odkazem na judikaturu podotkl, že tento překryv s ohledem na § 66 odst. 2 obchodního zákoníku nezakládá neplatnost dotčené části pracovní smlouvy. Zároveň žalovanému vytknul, že přehlíží další pracovní úkoly sjednané v písm. b) až f) téhož bodu pracovní smlouvy, které bezpochyby spadají pod definici závislé práce a zakládají pracovněprávní vztah, za který náležela jednateli mzda podle zákoníku práce. Účelem veřejnoprávní smlouvy přitom bylo poskytnutí částečné úhrady nákladů na náhrady mezd náležejících zaměstnancům zaměstnavatele podle zákoníku práce.

II.

Obsah kasační stížnosti a podání dalších účastníků

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel předně namítá, že napadené rozhodnutí nepodléhalo soudnímu přezkumu. Konkrétně poukázal na usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2023, č. j. 30 A 151/2021-66, který v případě jiné výzvy úřadu práce k vrácení příspěvku z programu Antivirus dovedl, že rozhodnutí ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy se přímo nedotýká právní sféry žalobce, jelikož mu výzva, která není exekučním titulem, nýbrž jen jednostranným nezávazným úkonem jedné ze stran veřejnoprávní smlouvy, závazným a vynutitelným způsobem neukládá splnění povinnosti.

[7] Stěžovatel nesouhlasil také s věcným posouzením platnosti sporné pracovní smlouvy, kterou považuje za neplatnou, takže na základě ní nemohl vzniknout pracovní poměr. I když uzavírání sporné pracovní smlouvy je nutné hodnotit podle tehdejších předpisů, samotné právní vztahy plynoucí z této smlouvy (včetně otázky existence pracovněprávního vztahu) v době rozhodné pro posouzení práva žalobkyně na příspěvek je třeba posuzovat již podle pozdější právní úpravy včetně občanského zákoníku z roku 2012. Kromě toho, třebaže jeho odkaz na § 437 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012 byl zavádějící, závěr o důkazním břemenu zatěžujícím žalobkyni plyne již z toho, že napadené rozhodnutí bylo vydáno ve sporném řízení podle § 169 správního řádu, které je řízením o žádosti, v němž obdobně jako v soudním řízení důkazní břemeno tíží žadatele. Bylo proto na žalobkyni,

aby prokázala, že její jednatel nebyl ve střetu zájmů. Souhlas valné hromady s uzavřením pracovní smlouvy není dostatečným dokladem o absenci střetu zájmů. Takovou absenci by bylo možné dovodit až porovnáním konkrétních podmínek pracovněprávního vztahu s podmínkami dalších zaměstnanců a se situací na trhu práce. Ty však žalobkyně nedoložila a příslušnými informacemi nedisponoval žalovaný ani úřad práce (odpovídajícími podklady totiž disponuje pouze zaměstnavatel). Kromě toho, domněnku střetu zájmů bylo možné i za předchozí právní úpravy dovodit z judikatury, jelikož rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. 21 Cdo 11/98, uzavřel, že *„rozdílnost zájmů smluvních stran při sjednávání pracovní smlouvy zpravidla vylučuje, aby za organizaci (zaměstnavatele) sjednala a podepsala pracovní smlouvu tatáž osoba – budoucí pracovník (zaměstnanec), která je druhým účastníkem takové pracovní smlouvy.“*

[8] Podpůrně tomu podle stěžovatele svědčí i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 Ads 45/2018-27, který shodně se zmíněným rozsudkem Nejvyššího soudu vycházel z toho, že obchodní vedení společnosti nemůže být závislou prací podle § 2 odst. 1 zákoníku práce. Stěžovatel přitom poukazuje na to, že městský soud uznal, že dvě sjednané činnosti v pracovní smlouvě spadaly pod obchodní vedení. Stěžovatel má též za to, že pod obchodní vedení spadá i odpovědnost za výkon hostinské činnosti v souladu s právními předpisy a plnění s tím souvisejících povinností, jež byly sjednány v bodě 4.3 sporné pracovní smlouvy. Pokud jde o činnosti v bodě 4.2 písm. b) až f) sporné pracovní smlouvy, jež podle městského soudu pod obchodní vedení nespádají (např. příprava studených a teplých nápojů), stěžovatel namítá, že není v praxi možné na jeden právní vztah nahlížet zčásti jako na vztah obchodněprávní a zčásti jako na pracovněprávní. Jinak by stačilo, pokud by i jen jedna z činností neodpovídala obchodněprávnímu vztahu. Proto stěžovatel zastává názor, že pokud se i jen část pracovních činností sbíhá s výkonem funkce jednatele, příspěvek na dotyčného zaměstnance nenáleží. Uplatní se zde totiž závěry rozsudku velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017-441, podle nichž takový vztah nemůže být pracovněprávním z důvodu absence znaku podřízenosti zaměstnance zaměstnavateli.

[9] V každém případě náklady zaměstnavatele na zajištění obchodního vedení nemohou být podle stěžovatele v rámci programu Antivirus uhrazeny. Pokud by tedy přece jen jedna smlouva mohla zakládat souběžně pracovněprávní i obchodněprávní vztah, je nutno přihlídnout k tomu, že žalobkyně žádala o příspěvek na mzdové náklady, aniž by mezi takovými činnostmi rozlišovala, a proto úřad práce nemohl příspěvek v požadované výši vyplatit. Nebylo ani objektivně možné, aby takové rozlišení učinil samotný úřad práce.

[10] Žalobkyně ve svém vyjádření považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Především zdůrazňuje, že je drobným podnikatelem v podstatě rodinného typu v oboru gastronomie se čtyřmi společníky, z nichž dva pracují jako obsluha v kavárně provozované žalobkyní. Pan Houštek je sice na jednu stranu jednatelem společnosti, na druhou stranu ale funguje „na place“ jako každý jiný její zaměstnanec, tzn. má rozepsané služby, čepuje pivo, připravuje kávu i drobné občerstvení, přijímá objednávky, „kasíruje“ návštěvníky, průběžně myje nádoby a po ukončení otevírací doby myje podlahy.

[11] Zatímco na jiné zaměstnance žalobkyně příspěvek v rámci programu Antivirus obdržela, na něj nikoliv. A to i přesto, že správním orgánům doložila kopie zápisů

pokračování

z mimořádných valných hromad s přílohami, z nichž vyplývá, že pracovní smlouva jednatele i dodatky k ní byly vždy před uzavřením schváleny 100 % hlasů společníků a zároveň bylo jednatelem vždy uloženo, aby smlouvu a dodatky za společnost uzavřel. Jako jediný jednatel byl jedinou osobou, která mohla společnost *ex lege* zastupovat; plnou moc pro jakoukoliv jinou osobu by musel podepsat zase on. I kdyby tedy platila vyvrátitelná domněnka uzavření pracovní smlouvy ve střetu zájmů, žalobkyně je přesvědčena, že předloženými listinami tuto domněnku vyvrátila. Rozpor se zájmy společnosti je vyloučen, neboť obsah pracovní smlouvy všichni společníci předem znali, odsouhlasili její a jednatelem její uzavření uložili. Pracovní smlouva a její dodatky tak byly podle žalobkyně schváleny zcela ukázkově v souladu s ustanoveními § 66 odst. 3 obchodního zákoníku, resp. § 59 odst. 2 a § 61 odst. 1 a 3 zákona o obchodních korporacích (zákon č. 90/2012 Sb.), ať již ve znění účinném do 31. 12. 2020, nebo ve znění pozdějším. Podle žalobkyně se tak jedná o platnou pracovní smlouvu zakládající pracovněprávní vztah, na základě něž žalobkyni náleží příspěvek z programu Antivirus.

[12] Navíc měl úřad práce k dispozici i informace o mzdách ostatních zaměstnanců, a mohl si tak učinit představu o tom, zda mzda jednatele nějak vybočuje. Pokud jde pak o situaci na trhu práce, je obecně známo, že v odvětví gastronomie bylo zvykem oficiálně zaměstnancům vyplácet jen minimum mzdy a zbytek jim „dávát na ruku“, aby ušetřili na daních a odvodech sociálního a zdravotního zabezpečení. Žalobkyně k tomu od samého začátku své existence přistupuje jinak a zakládá si na tom, že svým zaměstnancům vyplácí férovou mzdu, ze které jsou v plné výši odváděny odvody. Bylo by přitom absurdní, pokud by mělo jít žalobkyni k tíži dodržování právních předpisů.

[13] Pokud jde o obsah pracovní smlouvy, žalobkyně poukazuje na to, že v bodě 4.2 byla pod písm. a) pracovní náplň vymezena jako „vedení provozu kavárny“, tj. nikoliv jako vedení provozu celé společnosti. V písm. g) se pak jednalo o „udílení pokynů ostatním zaměstnancům zaměstnavatele“. Slovem *ostatním* je vyjádřena právě skutečnost, že tak činí z pozice provozního kavárny, tedy nejvýše postaveného zaměstnance. Zároveň žalobkyně poukazuje na bod 4.2 pracovní smlouvy druhého provozního, který je formulován zcela totožně s výjimkou písm. g), které obsahuje dodatek „s výjimkou prvního provozního“, a na pracovní smlouvu číšníka, která je v bodě 4.2 formulována také obdobně, jen je vypuštěna pracovní náplň uvedená u jednatele a prvního provozního pod písm. a), zmínky o organizování u pracovních náplní uvedené u nich v písm. d) a e) a v posledním písmeni [obdobě písm. g)] je přičiněn dodatek „s výjimkou prvního a druhého provozního“.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); za stěžovatele jedná pověřená osoba, která doložila právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je osobou oprávněnou, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

[16] Stěžovatel předně namítal, že napadené rozhodnutí nepodléhá soudnímu přezkumu s odkazem na právní názor vyslovený v usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2023, č. j. 30 A 151/2021-66. V této jediné otázce je kasační stížnost důvodná, avšak nikoliv ve vztahu k napadenému rozhodnutí jako celku, nýbrž jen k jeho části.

[17] Ve zmíněném usnesení, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, Krajský soud v Brně vyložil, že dohodu o poskytnutí příspěvku z programu Antivirus uzavřenou mezi zaměstnavatelem a úřadem práce na základě § 120 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) lze klasifikovat jako subordinální veřejnoprávní smlouvu dle § 161 správního řádu. V souladu se závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, č. 2984/2014 Sb. NSS, se v případě sporu týkajícího se plnění z veřejnoprávních smluv musí kterákoliv ze stran veřejnoprávní smlouvy domáhat ochrany nejprve návrhem na zahájení sporného řízení dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Teprve proti rozhodnutí správního orgánu ukončujícímu takové řízení se lze případně bránit žalobou ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s.

[18] Žalobou ovšem nelze napadnout taková rozhodnutí, která se právní sféry žalobce nedotýkají. A právě takovým rozhodnutím je, jak upozornil Krajský soud v Brně, rozhodnutí ve sporném řízení podle § 169 správního řádu, které se zabývá zákonností výzvy k vrácení vyplaceného příspěvku z programu Antivirus, jelikož ani tato výzva a ani na ni navazující rozhodnutí ve sporném řízení neukládají žalobci splnění povinnosti závazným a vynutitelným způsobem – nejedná se o exekuční tituly. Tomu též odpovídá text uzavřené veřejnoprávní smlouvy, podle níž teprve nevrácení příspěvku nebo jeho části na výzvu úřadu práce představuje porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „rozpočtová pravidla“) a je postihováno odvodem podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel. Je-li tedy žalobci adresována výzva k navrácení příspěvku, je to teprve rozhodnutí finančního úřadu o odvodu za porušení rozpočtové kázně vydané v řízení vedeném dle daňového řádu, jímž je žalobci závazně a vynutitelně uložena povinnost, kterou lze exekučně vymáhat. Subsidiární soudní ochrana je pak poskytována teprve v případě, že žalobce neuspěje ani v odvolacím řízení proti rozhodnutí o uloženém odvodu, přičemž v takovém soudním řízení je rozhodnutí vydané ve sporném řízení podle § 169 správního řádu podrobena přezkumu v režimu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto podkladové rozhodnutí, pokud z něj vychází samotné rozhodnutí o odvodu.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalobkyní napadené rozhodnutí se zabývalo posouzením hned několika sporných úkonů úřadu práce jakožto smluvní protistrany žalobkyně, i když rozhodné právní posouzení bylo ve své podstatě totožné a zamítavý výrok nebyl nijak dělen. Jednak totiž žalobkyně ve sporném řízení rozporovala výzvu k vrácení příspěvků z programu Antivirus za měsíce listopad a prosinec 2020 a jednak vedle toho zpochybňovala i dvě samostatná oznámení o tom, že jí nebude vyplacen příspěvek na pracovní smlouvu jednatele za měsíce leden a únor 2021. Zatímco spor

pokračování

o oprávněnost odepření poskytnutí příspěvku na základě zmíněných oznámení jiné procesní vyústění než napadené rozhodnutí žalovaného mít nemůže, a proto v tomto směru se napadené rozhodnutí bezpochyby právní sféry žalobkyně přímo dotýká (žádné pochyby v tomto směru neměl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 26. 4. 2024, č. j. 7 Ads 25/2023-29), v případě výzvy na vrácení příspěvků takové přímé dotčení žalobkyně nelze shledat, neboť povinnost vrátit částky ve výzvě by žalobkyni vznikla až rozhodnutím finančního úřadu o odvodu za porušení rozpočtové kázně. V části, v níž žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím návrh žalobkyně směřující proti výzvě ze dne 11. 3. 2021, proto byla žaloba nepřijatelná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., jelikož v tomto rozsahu bylo napadené rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkoumání, neboť nepředstavovalo rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[20] Jestliže přesto v této části městský soud napadené rozhodnutí žalovaného věcně přezkoumal, zatížil v tomto rozsahu své rozhodnutí vadou zmatečnosti spočívající v nedostatku podmínek řízení (podmínky věcné) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto v odpovídajícím rozsahu napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. výrokem I. tohoto rozsudku zrušil a sám v tomto rozsahu žalobu z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. výrokem II. odmítl.

[21] Ve zbylé části (co do oznámení o nevyplacení příspěvků) však bylo napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu, přičemž závěry napadeného rozsudku o nutnosti jeho zrušení shledal (v mezích uplatněných kasačních námitek) Nejvyšší správní soud souladnými se zákonem.

[22] K problematice uzavření pracovní smlouvy mezi společností a jejím jednatelem se v kontextu judikатурního posunu, jenž nastal v návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 669/17, nejen v judikatuře Nejvyššího soudu, ale i Nejvyššího správního soudu, se zdejší soud vyjádřil mimo jiné v rozsudku ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 Ads 284/2017-42, jenž byl schválen k publikaci pod č. 3858/2019 Sb. NSS s touto právní větou: „*Pracovní smlouvy uzavřené za zaměstnavatele (obchodní společnost) i zaměstnance stejnou osobou (statutárním orgánem) v době mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2013 nejsou automaticky neplatné z důvodu střetu zájmů ve smyslu § 22 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964. Správní orgán musí v každém jednotlivém případě zkoumat, zda při právním úkonu nedochází ke střetu zájmů mezi obchodní společností jako zaměstnavatelem na straně jedné a jejím statutárním orgánem jako zaměstnancem na straně druhé.*“

[23] Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku především odmítl představu (z níž přitom vycházel *Manuál pro zaměstnavatele*, jež se v nynějším případě vůči žalobkyni dovolával úřad práce), že střet zájmů v případě uzavření pracovní smlouvy stejnou osobou jednající současně za zaměstnavatele i jako zaměstnanec existuje bez dalšího. Podotkl, že opačný přístup „*vede k nedůvodnému závěru, že obchodní společnosti s jednočlennými či kolektivními statutárními orgány za žádných okolností nemohou uzavřít se statutárním orgánem pracovní smlouvu, protože se bude vždy automaticky jednat o střet zájmů. Představitelé statutárních orgánů v takových společnostech nebudou moci vykonávat žádnou činnost v pracovněprávním vztahu, byť jejich zaměstnání na určité pozici ve společnosti zajisté není vždy v rozporu se zájmy společnosti, a může být naopak pro společnost výhodné z nejrůznějších důvodů (například jejich specifické odborné znalosti atd.). (...) k neplatnosti pro střet zájmů podle § 22 odst. 2 občanského*

zákoníku (č. 40/1964 Sb.) nelze přistupovat paušálně. Nadto neplatnost smlouvy má být výjimkou, nikoli zásadou. Proto je třeba dát přednost takovému výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před výkladem, který neplatnost zakládá (srov. pro oblast pracovněprávní náleze ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15, č. 171/2016 Sb. ÚS, bod 29, nebo obecně náleze ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, č. 84/2005 Sb. ÚS).“

[24] V rozsudku ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 Ads 45/2018-27, Nejvyšší správní soud doplnil, že „nejen postavení smluvní strany jako člena statutárního orgánu potenciálního zaměstnavatele, ale rovněž předmět činnosti, kterou by měla tato osoba vykonávat, je podstatný při úvaze, zda je taková smlouva platná, zda ji lze považovat za smlouvu pracovní a zda lze s poukazem na ni rozhodnout o přiznání příspěvku“ (v citovaném případě na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením).

[25] Z citované judikatury především plyne, že bylo povinností správních orgánů (úřadu práce a posléze stěžovatele) vyslovit konkrétní odůvodněný závěr, proč mají za to, že jednatel žalobkyně byl při uzavírání své pracovní smlouvy ve střetu zájmů. Důkazní břemeno tedy nebylo na straně žalobkyně, jak tvrdí stěžovatel. Správní orgány přitom měly věnovat pozornost sjednané náplni práce (zda ve skutečnosti není totožná s náplní činnosti jednatele) či rozdílům např. ve sjednaném finančním ohodnocení vůči pracovním smlouvám uzavřeným s ostatními zaměstnanci.

[26] Stejně tak ale správní orgány musely zohlednit i to, zda s ohledem na mechanismus sjednání předmětné pracovní smlouvy vůbec mohlo dojít k tomu, že by se obsah sjednané pracovní smlouvy odchyloval od vůle zaměstnavatele nepokřivené eventuálním střetem zájmů spojeným s účastí totožné osoby na obou stranách kontraktu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že souhlas valné hromady s uzavřením pracovní smlouvy není dostatečným dokladem o absenci střetu zájmů. Právě naopak.

[27] S rizikem střetu zájmů při uzavírání smluv mezi statutárním orgánem a společností, za kterou (či v jejímž zastoupení) jedná statutární orgán, počítala jak právní úprava v § 66 odst. 2 a 3, resp. § 66d odst. 3 obchodního zákoníku, tak v § 59 odst. 2 a § 61 odst. 1 a 3 zákona o obchodních korporacích, na něž správně žalobkyně poukazuje. Je tomu tak proto, že při uzavírání takových smluv zde mnohdy není nikdo jiný, kdo by za společnost jednal (jako v případě žalobkyně, která měla jen jediného jednatele), a přesto je takové smlouvy nezbytné (platně) uzavírat. Odstranění rizika střetu zájmů v tomto případě zajišťuje právě povinné schvalování takových smluv nejvyšším orgánem společnosti, jímž je typicky valná hromada společnosti. Není zde ostatně nikdo jiný, vyšší, kdo by mohl originárně utvářet vůli společnosti. Pokud je tedy doloženo, že valná hromada společnosti smlouvu s jednatelem (resp. její rozhodné parametry) schválila, je vyloučeno, aby se jednalo o smlouvu neplatnou z titulu střetu zájmů. V takovém případě je již zcela nepodstatné, že za obě strany byla smlouva podepsána toutéž osobou.

[28] Nadto je třeba říci, že s výjimkou období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020, kdy platilo ustanovení § 61 odst. 1 a 3 zákona o obchodních korporacích, ani nebylo nezbytné pracovní smlouvu s jednatelem schvalovat valnou hromadou, nýbrž postačovalo v souladu s § 55 odst. 1 zákona o obchodních korporacích o tom valnou hromadu informovat tak, aby jí byl ponechán časový prostor pro případný zákaz uzavření smlouvy ve smyslu § 56

pokračování

odst. 2 zákona o obchodních korporacích. Jak bylo uvedeno v důvodové zprávě k novele zákona o obchodních korporacích rušící odst. 3 § 61 pro jeho nadbytečnost a zbytečnou přísnost (zákon č. 33/2020 Sb.; zvláštní část důvodové zprávy k bodu 62), „*pravidlo § 61 odst. 1 dopadá pouze na plnění, která jsou členovi voleného orgánu vyplácena z titulu jeho členství ve voleném orgánu společnosti. Skutečnost, že je zároveň zaměstnancem společnosti, nemůže odůvodnit aplikaci § 61 odst. 1 a tedy schvalování odměny plynoucí z pracovněprávního vztahu valnou hromadou. Ke stejnému závěru ostatně dospěla i rozhodovací praxe Nejvyššího soudu za účinnosti obchodního zákoníku (srov. rozhodnutí ze dne 16. června 2010, sp. zn. 29 Cdo 2126/2009).*“ Postačovalo by tudíž i pouhé zjištění, že jednatel valnou hromadu (společníky) předem o zamýšleném uzavření pracovní smlouvy informoval, spolu s následnou pasivitou valné hromady.

[29] Tím samozřejmě nelze vyloučit, že by namísto střetu zájmů mohlo jít o případ zneužití práva, zejména pokud by jednatel byl např. současně jediným či majoritním společníkem. Pak by bylo nutné i přes výslovný souhlas valné hromady či její pasivitu v návaznosti na oznámení podmínek připravované pracovní smlouvy zkoumat právě např. adekvátnost sjednaných mzdových podmínek apod. To ovšem nebylo případem žalobkyně, resp. stěžovatel žádné úvahy v tomto směru nečinil. Není přitom ani sporu v tom, že žalobkyně doložila již úřadu práce, že sporná pracovní smlouva i její dodatky byly ve všech případech jednomyslně schváleny valnou hromadou společnosti, přičemž samotný jednatel jakožto jeden ze společníků ani nedisponoval majoritou hlasů. Stejně tak již úřad práce disponoval informacemi o výši mzdy jednotlivých zaměstnanců žalobkyně, a mohl si tedy ověřit, zda mzda jednatele žalobkyně nějak významně vybočovala oproti mzdám ostatních zaměstnanců, kteří pozici statutárního orgánu společnosti nevykonávali.

[30] Stěžovatel se nad rámec paušální úvahy o střetu zájmů omezil v napadeném rozhodnutí pouze na závěr, že předmětem uzavřené smlouvy byly i činnosti, jež se překrývají s výkonem funkce jednatele, a proto se v daném případě se nemohlo jednat o závislý výkon práce v pracovněprávním poměru. To by samozřejmě mohlo být relevantní, neboť i když v návaznosti na premisy obsažené v nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 669/17, by to nečinilo uzavřenou smlouvu neplatnou (jen by se jednalo o mandátní smlouvu na výkon funkce, v níž si strany – v mezích toho, co kogentní normy obchodního práva připouštějí – sjednaly, že se budou řídit pracovněprávní úpravou), ale na takový vztah by skutečně nebylo možné nahlížet pro účely zákona o zaměstnanosti a na něj navazující veřejnoprávní smlouvy jako na pracovněprávní vztah.

[31] I zde má ale žalobkyně pravdu v tom, že u většiny sjednaných činností tvořících náplň práce podle sporné pracovní smlouvy nelze dovodit jakýkoliv překryv s výkonem funkce jednatele. Konkrétně činnosti sjednané v bodě 4.2 smlouvy pod písm. *b) kontakt se zákazníky a jejich obsluha, včetně přijímání plateb od zákazníků a vracení peněz zákazníkům; c) příprava studených a teplých nápojů, jakož i jednoduchých jídel; d) organizování úklidu a úklid kavárny; e) organizování kulturních a společenských akcí v kavárně; f) shromažďování a poskytování informací* [o kulturním a společenském dění] v tomto směru nijak podezřelé nejsou. Již v tomto rozsahu tedy musel mezi žalobkyní a jejím jednatelem platně vzniknout vedle výkonu funkce statutárního orgánu i pracovněprávní vztah, jenž za podmínek sjednané veřejnoprávní smlouvy žalobkyni opravňoval k čerpání příspěvku v programu Antivirus.

[32] Není přitom možné přijmout paušální argument stěžovatele, že jednatel žalobkyně by nebyl s ohledem na svou funkci při výkonu práce v podřízeném postavení, a proto nemohlo jít o výkon závislé práce. Takový závěr by totiž vylučoval možnost uzavření jakékoliv pracovní smlouvy s jednatelem, ačkoliv s takovou možností počítá jak ustálená judikatura (např. dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. 21 Cdo 11/98, R 63/1999, jež se dovolává sám stěžovatel, „[s]kutečnost, že fyzická osoba je společníkem společnosti s ručením omezeným nebo že byla ustavena statutárním orgánem společnosti (jednatelem), sama o sobě nebrání tomu, aby navázala s touto společností pracovní poměr nebo jiný pracovněprávní vztah, pokud jeho náplní není výkon činnosti statutárního orgánu.“), tak zákonodárce (§ 61 odst. 3 zákona o obchodních korporacích ve znění účinném do 31. 12. 2000).

[33] V právní praxi přitom není zakázáno uzavírání smíšených právních úkonů, které v jednom textu kombinují více různých právních úkonů. I kdyby tedy pracovní úkoly sjednané pod písm. a) a g) bodu 4.2 sporné pracovní smlouvy představovaly výkon obchodního vedení, pak by v rozsahu těchto činností byla sporná pracovní smlouva ve skutečnosti smlouvou o výkonu funkce, zatímco v rozsahu ostatních činností standardní pracovní smlouvou. kombinace různých smluvních vztahů do jediného dokumentu by nebyla důvodem pro závěr o neplatnosti sporné pracovní smlouvy.

[34] Namítá-li stěžovatel konečně fakt, že sjednaná mzda nijak nerozlišovala mezi těmi činnostmi jednatele, které se překrývaly s výkonem funkce statutárního orgánu, a těmi, jež byly výkonem závislé činnosti, zde je třeba připomenout, že tento argument nemá žádný předobraz v odůvodnění napadeného rozhodnutí, takže se jej stěžovatel nemohl dovolávat v řízení před městským soudem, a tím spíše mu tento argument nepřísluší v řízení o kasační stížnosti.

[35] Nadto lze podotknout, že v takovém případě by nebylo namístě žalobkyni oznamovat, že jí nebude vyplacen příspěvek týkající se pracovní smlouvy jednatele jako celku, nýbrž by se takové oznámení mělo omezit na poměrné krácení příspěvku, např. adekvátně mzdovému ohodnocení druhého provozního, jehož pracovní náplň byla dle tvrzení žalobkyně o obsahu pracovních smluv fakticky totožná s pracovní náplní jednatele žalobkyně, přičemž u něj žádný překryv s výkonem funkce statutárního orgánu nepřipadal v úvahu. Poměření sjednaných mzdových podmínek se srovnatelným zaměstnancem navíc může případně i ukázat, že smyslem pracovních úkolů pod písm. a) a g) bodu 4.2 (popř. bodu 4.3, o němž se stěžovatel také poprvé zmiňuje až v kasační stížnosti) sporné pracovní smlouvy ani nebylo odměňovat za výkon obchodního vedení společnosti, nýbrž za běžný výkon zaměstnání v rámci každodenního provozu kavárny, tj. že vlastní výkon funkce statutárního orgánu nebyl nijak finančně honorován nad rámec pracovněprávního vztahu. Pracovní úkoly spočívající ve *vedení provozu kavárny* a v *udílení pokynů ostatním zaměstnancům zaměstnavatele* totiž i přes svůj potenciální překryv s obchodním vedením společnosti, jejíž podnikatelská činnost se realizuje patrně v jediné provozovně – kavárně, nijak nevybočují z toho, co lze očekávat jako pracovní náplň u standardního zaměstnance v pozici vedoucího kavárny (prvního provozního).

[36] Důkaz těmito smlouvami, jež nejsou obsahem předloženého správního spisu a byly předloženy až spolu s vyjádřením ke kasační stížnosti, nicméně Nejvyšší správní soud neprováděl, neboť pro účely vyhodnocení přípustných kasačních námitek to považoval

pokračování

za nadbytečné. Bude úkolem úřadu práce, popř. stěžovatele, aby případně obsah pracovních smluv při úvaze o poměrném krácení příspěvku poměřil, pokud hodlají otevřít otázku společné odměny za výkon závislé činnosti a výkon funkce.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že s výjimkou projednání žaloby proti té části napadeného rozhodnutí, jež se věnovala posouzení zákonnosti výzvy úřadu práce ze dne 11. 3. 2021, kde měl městský soud žalobu správně odmítnout (což Nejvyšší správní soud napravil výroky I. a II.), kasační stížnost není důvodná, a proto ji ve zbytku výrokiem III. podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Pokud jde o nákladový výrok napadeného rozsudku, k jeho zrušení musí Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. přistoupit i tehdy, pokud ruší napadený rozsudek i jen zčásti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2023, č. j. 8 Afs 27/2021-67, č. 4446/2023 Sb. NSS, bod 40).

[38] Ve výsledku tedy po rozsudku Nejvyššího správního soudu „ožívá“ napadené rozhodnutí v té části, v níž žalovaný zamítl návrh stěžovatelky na zahájení sporného řízení ve věci výzvy k vrácení části finančního příspěvku na částečnou úhradu nákladů na náhrady mzdy v souvislosti s rozšířením onemocnění COVID-19 za období listopad a prosinec 2020. Naopak v části, v níž žalovaný zamítl návrh stěžovatelky na zahájení sporného řízení ve věci dvou vyrozumění o neposkytnutí předmětného příspěvku za leden 2021 a únor 2021, je žalovaný v důsledku zrušení příslušné části napadeného rozhodnutí povinen o návrhu stěžovatelky znovu rozhodnout, přičemž je povinen se řídit shora vysloveným závazným právním názorem správních soudů (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[39] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 3 ve spojení s § 110 odst. 3 a § 120 s. ř. s. Zde je třeba předeslat, že předmětem napadeného rozhodnutí bylo posouzení zákonnosti tří úkonů – jedné výzvy a dvou oznámení – byť o nich bylo rozhodnuto jediným výrokiem a jediným výrokiem ve věci samé rozhodoval i městský soud v napadeném rozsudku. Předmětem řízení před městským soudem bylo jediné rozhodnutí, proto nepřichází do úvahy náklady řízení dělit na samostatné části (opět viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 27/2021-67, tentokrát *a contrario*), vnitřně je však možné posuzované otázky rozdělit na zhruba tři stejně velké části. Ve vztahu k výzvě (tedy zhruba v jedné třetině) by sice bylo možné říci, že stěžovatel byl se svou kasační stížností úspěšný, ovšem úspěch je třeba posuzovat dle celkového výsledku řízení před správními soudy (rozsudek č. j. 8 Afs 27/2021-67, bod 40). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci řízení v rozsahu jedné třetiny právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem. Ve vztahu k oběma oznámením (tedy cca v rozsahu dvou třetin) naopak stěžovatel úspěšný nebyl, zatímco žalobkyně ano, a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení o kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že proti úspěchu žalobkyně nelze započíst úspěch stěžovatele ve zbylé části (v rozsahu „své“ jedné třetiny mu právo na náhradu nákladů řízení s ohledem na odmítnutí žaloby nepřisluší), má žalobkyně právo na náhradu nákladů řízení právě v rozsahu dvou třetin.

[40] Náklady řízení spočívají v nákladech na právní zastoupení žalobkyně advokátem, které jsou tvořeny odměnou za čtyři úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a vyjádření ke kasační stížnosti, účast na jednání u městského soudu v trvání do dvou hodin dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024], tj. 4 x 3 100 Kč, a částkou 4 x 300 Kč jako náhradou hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), k čemuž je třeba přičíst náhradu za 21% daň z přidané hodnoty z předešlých částek ve výši 2 856 Kč, jelikož zástupce žalobkyně je registrovaným plátcem této daně, a soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tak činí náklady řízení žalobkyně částku 19 456 Kč. Za sdělení reagující na blanketní kasační stížnost, jehož obsahem bylo v podstatě jen vyčíslení dosavadních nákladů řízení, soud odměnu nepřiznal, neboť nejde o úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu. Žalovaný (stěžovatel) je povinen žalobkyni na náhradě nákladů řízení uhradit dvě třetiny této částky, což (zaokrouhlo) představuje částku 12 971 Kč, a to k rukám jejího zástupce. K úhradě stanovil žalovanému (stěžovateli) Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 19. května 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu