



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **ONDRA, s. r. o.**, se sídlem Lhotecká 209/37a, Hradec Králové, zast. Mgr. Tomášem Pavlem, advokátem se sídlem Smilova 547, Pardubice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2024, č. j. 6101/1.30/24-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 1. 2025, č. j. 31 Ad 5/2024-69,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 1. 2025, č. j. 31 Ad 5/2024-69, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstata posuzované věci spočívá ve spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce a přestupku nesplnění informační a evidenční povinnosti vůči úřadu práce.

[2] Žalobkyně podniká ve zpracování kůží a kožešin. V prostorách její provozovny provedl oblastní inspektorát práce pro Královehradecký a Pardubický kraj (dále jen „OIP“) dne 12. 8. 2021 kontrolu za účelem zjištění dodržování pracovněprávních předpisů se zaměřením na možný výkon nelegální práce a nesplnění informační a evidenční povinnosti při zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. V den kontroly OIP vyslechl čtyři osoby nacházející se v provozovně. Vykonávaly zde práci spočívající v balení sušených kůží do balíků. OIP zaznamenal všechny zjištěné skutečnosti do protokolu o kontrole. Na základě později zahájeného přestupkového řízení OIP následně rozhodnutím ze dne 26. 2. 2024, č. j. 12010/8.30/23-13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon

o zaměstnanosti“). Žalobkyně totiž údajně umožnila paní T. (dlouholetá přítelkyně syna jednatele žalobkyně) a panu Č. (kamarád syna jednatele žalobkyně) [dále jen „pracovníci“] výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Dále se žalobkyně dopustila přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, jelikož nesplnila oznamovací povinnost spočívající v informování příslušné krajské pobočky Úřadu práce o nástupu polské občanky paní B. do zaměstnání (dne 3. 1. 2021). Tím žalobkyně porušila § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Prvostupňovým rozhodnutím OIP uložil žalobkyni pokutu ve výši 85 000 Kč podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, za nejprísněji trestný přestupek dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a povinnost uhradit náhradu nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Tvrdila, že údajně nelegální práci, kterou uvedené osoby vykonávaly, jim zadával syn jednatele žalobkyně, který není oprávněn ji zavazovat, a tyto osoby ji prováděly jako výpomoc právě pro jednatele syna, který jim za ni platil ze svých prostředků. Žalovaný v záhlaví citovaným rozhodnutím změnil výrok I. bod 2. prvostupňového rozhodnutí v části týkající se užití platného znění zákona o zaměstnanosti, přičemž původní text „(...) *ve znění pozdějších předpisů*“ nahradil dovětkem „(...) *ve znění účinném do 30. 6. 2024*“. Žalovaný souhlasil se závěry OIP ohledně naplnění znaků závislé práce, jeho úvahy však do jisté míry korigoval a doplnil. Uvedl, že u pracovníků došlo k naplnění znaků závislé práce ve vztahu k žalobkyni, a nikoliv k synovi jejího jednatele, jak setrvale tvrdila žalobkyně. Syna jednatele, který je mimo jiné zaměstnancem žalobkyně, je třeba považovat za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě (žalobkyni) pro účely posuzování odpovědnosti za spáchaný přestupek. Ve zbytku potvrdil prvostupňové rozhodnutí a zamítl odvolání žalobkyně.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl. Krajský soud potvrdil, že žalobkyně v pozici zaměstnavatele umožnila pracovníkům výkon nelegální práce, jelikož došlo ke kumulativnímu splnění všech definičních znaků závislé práce dle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), jelikož pracovníci 1) pracovali v budově žalobkyně; 2) vykonávali požadovanou činnost – balení kůží; 3) konali činnost dle pokynů syna jednatele žalobkyně; 4) měli za práci slíbenou odměnu, která jim byla vyplácena v hotovosti, a 5) konali práci opakovaně a soustavně. Ani s jedním pracovníkem však žalobkyně neuzavřela pracovní smlouvu ani žádnou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

[5] Dle krajského soudu tím žalobkyně porušila § 3 zákoníku práce, jelikož pracovníkům umožnila výkon nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, dle něhož se nelegální práci rozumí závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Potvrdil tak závěry žalovaného o spáchaní přestupku (umožnění nelegální práce) ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Potvrdil rovněž závěry žalovaného ohledně nesplnění oznamovací povinnosti žalobkyně písemně informovat příslušnou pobočku Úřadu práce o nástupu zaměstnankyně B., čímž se dopustila spáchaní přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

[6] Krajský soud tyto závěry považoval za souladné s prohlášením žalobkyně ze dne 18. 10. 2021, tj. necelý týden po provedení kontroly, v němž uznala vytýkané nedostatky.

pokračování

V průběhu řízení před krajským soudem však svá tvrzení popřela. Krajský soud bezprostřední vyjádření pracovníků považoval za hodnověrná a neshledal důvod k jejich revizi nařízením dalších výsledků. Dodal, že žalovaný náležitě zjistil skutkový stav a řádně jej zaznamenal v protokolu o kontrole.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhuje jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka požaduje zrušení napadeného rozsudku i dřívějších rozhodnutí správních orgánů pro jejich nepřezkoumatelnost, z důvodu absence řádného odůvodnění. Z napadeného rozsudku není zřejmé, jak se krajský soud vypořádal s uplatněnými žalobními námitkami. Pouze bez logického zdůvodnění konstatoval správnost rozhodnutí žalovaného.

[9] Stěžovatelka se dále opětovně dovolává toho, že nebyla (není) v řízení „pasivně legitimována“. Není prý osobou, která by umožnila výkon nelegální práce, pracovníkům práci nezadávala, nekontrolovala je, ani jim nevyplácela odměnu. Navíc mezi nimi neexistoval žádný závislý pracovněprávní vztah. Odměnu nelegálním pracovníkům vyplácel syn jejího jednatele, a nikoliv stěžovatelka sama. O jejich přítomnosti v provozovně navíc prý ani nevěděla. Závěry krajského soudu ohledně protiprávního jednání stěžovatelky se přičií judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), podle jehož rozsudku ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015-24, při jednorázové spolupráci nevzniká vztah závislosti. Následně stěžovatelka namítá, že krajský soud v bodě 24 napadeného rozsudku suše a bez logického odůvodnění konstatoval, že pracovníci, nacházející se v provozovně, vykonávali práci dle pokynů syna jednatele stěžovatelky. Krajský soud nevypořádal stěžovatelčiny námitky, že syn jednatele, jakožto řadový zaměstnanec, nemohl svým jednáním zavazovat stěžovatelku, a proto nebyla ke spáchání přestupku „pasivně legitimována“.

[10] Dále připomněla, že řízení je proti ní vedeno pouze v rozsahu dne provedení kontroly OIP, tj. 12. 8. 2021. Řízení pro podezření ze spáchání přestupku v předchozích obdobích totiž bylo pravomocně zastaveno (usnesením OIP ze dne 3. 4. 2024, č. j. 12010/8.30/23-16). V jednom dni nemohl podle stěžovatelky vůči pracovníkům vzniknout vztah nadřízenosti a podřízenosti, který je jedním z pojmových znaků závislé práce, jejíž existence je základní podmínkou pro spáchání přestupku umožnění výkonu nelegální práce.

[11] Napadený rozsudek je nezákonný, jelikož krajský soud nesprávně posoudil povinnost správních orgánů provést dokazování v souladu s principem materiální pravdy. Úvahy krajského soudu, že stěžovatelka uznala dříve zjištěné nedostatky v den provedení kontroly, pokládá za nedostatečné a zavádějící. Stěžovatelka navrhovala, aby OIP prověřil, kdy s paní B. poprvé uzavřela dohodu o provedení práce, resp. kdy nastala její ohlašovací povinnost. Podotkla, že dohodu s paní B. uzavírala opakovaně a ohlašovací povinnost měla vzniknout právě ke dni prvního nástupu do práce. OIP měl navíc posoudit, zda tento přestupek nepodléhá z výše uvedených důvodů prekluzi.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na svá vyjádření v řízení před krajským soudem, spisový materiál a napadený rozsudek, jelikož stěžovatelka *de facto*

opakuje argumentaci shodnou s dřívějšími řízeními. Má za to, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, reflektuje zjištěný skutkový stav a je souladný se zákonem. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila mimo jiné kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V první řadě se proto NSS musí zabývat tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Vlastní věcný přezkum rozhodnutí správního soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené soudní rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (například rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS; ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Soudní rozhodnutí je podle ustálené judikatury NSS nepřezkoumatelné mimo jiné i tehdy, opomene-li se krajský soud ve svém rozhodnutí vyjádřit k některé žalobní námitce (rozsudek č. j. 1 Afs 135/2004-73).

[14] Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevyjádřil k námitce, že mezi pracovníky a stěžovatelkou nebyly naplněny znaky závislé práce. Ty existovaly mezi pracovníky a synem jednatele stěžovatelky. Tvrdila, že jednání syna jednatele, který pracovníkům zadával práci, stěžovatelku nijak nezavazovalo. NSS uvádí, že stěžovatelka obdobné námitky uplatnila v žalobě i nyní v kasační stížnosti a nepřezkoumatelnost z obdobných důvodů namítá rovněž vůči rozhodnutím správních orgánů.

[15] NSS se tudíž vyjádří k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Krajský soud ve svém odůvodnění nejprve zrekapituloval zjištěné skutkové okolnosti patrné ze správního spisu (bod 22 rozsudku). Následně zhruba v rozsahu necelých dvou stran potvrdil jednotlivé závěry žalovaného, týkající se naplnění definičních znaků závislé práce (body 24 a 25), navazujícího umožnění výkonu nelegální práce (body 26 a 29 rozsudku) a nesplnění evidenční a informační povinnosti stěžovatelky (bod 30 rozsudku). Mimo to se v bodě 27 a 28 věnoval otázce dokazování potřebných skutkových zjištění. Podstatné však zůstává, že se krajský soud vůbec nevěnoval otázce přičitatelnosti jednání zaměstnance (syna jednatele) stěžovatelce. Mírný náznak úvah krajského soudu NSS shledává v konstatování v bodě 24 napadeného rozsudku, že „[s]vou činnost prováděly na základě pokynů udílených synem jednatele žalobce, tedy respektovaly požadavky kontrolované osoby“. Blíže už však nijak neobjasnil, jak dospěl k závěru, že lze syna jednatele považovat za *kontrolovanou osobu*, jejíž jednání zavazovalo právnickou osobu (stěžovatelku). Je proto zřejmé, že krajský soud nijak (kvalifikovaně) nereagoval na jednu z klíčových stěžovatelčiných námitek. Ve svém odůvodnění v zásadě pouze (v souladu se závěry žalovaného) konstatoval, že byly naplněny všechny předpoklady pro spáchání výše specifikovaných přestupků.

[16] NSS souhlasí se stěžovatelčinou námitkou, že krajský soud přezkoumatelně nereagoval na výše popsanou kasační námitku a neobjasnil, na základě čeho mohlo jednání syna jednatele stěžovatelku zavazovat, a být tak důvodem pro naplnění všech znaků závislé práce, resp. splnění předpokladů pro spáchání výše specifikovaných přestupků.

pokračování

[17] Je vhodné připomenout, že v některých případech je dostačující, pokud se krajský soud s žalobní argumentací vypořádá tím způsobem, že se ztotožní s argumentací některého z účastníků řízení a vhodným způsobem na ni odkáže. V takovém případě není nezbytné ji podrobně opakovat (blíže ke způsobům vypořádání se s žalobními námitkami viz rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2024, č. j. 10 As 158/2024-45, bod 16). Pohledem citovaného rozsudku by obecně mohlo být dostačující, pokud by krajský soud výše specifikovanou námitku vypořádal přinejmenším vhodným odkazem na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, který se touto otázkou, na rozdíl od krajského soudu, skutečně zabýval (strana 6 a případně také 7 rozhodnutí žalovaného), a to zcela přezkoumatelně.

[18] Na zmíněnou argumentační linii stěžovatelky tedy krajský soud přezkoumatelným způsobem nereagoval, a odůvodnění napadeného rozsudku tak nenaplnuje požadavky vymezené shora označenou judikaturou (rovněž např. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2022, č. j. 8 As 254/2019-53, bod 16). Svůj rozsudek tím krajský soud zatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kvůli které je třeba jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] NSS považuje za nutné zdůraznit, že se nejedná pouze o formální důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Daná část argumentace stěžovatelky totiž tvoří významné východisko její žaloby i nynější kasační stížnosti. Jakkoliv může mít NSS určité pochopení pro krajský soud v tom, že pro něj i s ohledem na vývoj řízení mohlo být nadbytečné konkrétně reagovat na stěžovatelčinu námitku, že dle svých slov není v řízení „pasivně legitimována“, je nutné trvat na tom, aby se s touto stěžejní částí žalobní argumentace vypořádal nejprve on. V dalším řízení (rozhodnutí) se tedy krajský soud bude zabývat otázkou naplnění znaků závislé práce mezi pracovníky a stěžovatelkou za situace, kdy za ni fakticky jednal syn jejího jednatele (např. zadával pracovníkům práci a vyplácel jim odměnu). Zároveň vypořádá na to navazující otázku odpovědnosti stěžovatelky za spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a přičitatelnosti jednání jejího zaměstnance. Případně tyto námitky vypořádá jiným přípustným způsobem. Až poté se touto otázkou (a na ni navazujícími dalšími námitkami) bude případně moci zabývat NSS, který by s ohledem na princip kasačního řízení neměl být prvním soudem, který se k určité otázce vysloví (rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2025, č. j. 8 Afs 143/2024-30).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

Pavel Molek
předseda senátu