



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Bartoše a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **LOKGROUP s. r. o.**, Bellova 22, Petrovice, Praha 10, zastoupené advokátem Mgr. Davidem Švecem, Újezd 40, Praha 1, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, Kolářská 13, Opava, proti rozhodnutí ze dne 5. 9. 2023, čj. 5696/1.30/20-17, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, čj. 15 Ad 1/2024-62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, čj. 15 Ad 1/2024-62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ve věci šlo o to, zda Státní úřad inspekce práce správně vyhodnotil naplnění znaku soustavnosti výkonu (nelegální) práce, kterou podle něj umožnila žalobkyně jako zaměstnávající obchodní společnost svým zaměstnancům-cizincům tím, že vykonávali práci jiného druhu a na jiném místě, než jak to odpovídalo jejich povolení k zaměstnání.

[2] Celní úřad pro Plzeňský kraj zahájil v říjnu 2018 na stavbě „Rekonstrukce supermarketu LIDL“ v Plané kontrolu toho, jestli zde pracující cizinci vykonávají práci na základě pracovněprávního vztahu v souladu s povolením k zaměstnání. Na základě výsledků kontroly zahájil Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se společností řízení ve věci přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Toho se podle něj dopustila tím, že sedmi svým zaměstnancům-cizincům umožnila výkon jiných druhů práce, než pro které měli vydáno povolení k zaměstnání, a na jiném místě. V červenci 2020 rozhodl oblastní inspektorát práce tak, že společnost uznal vinnou a uložil jí pokutu. Poté, co se společnost odvolala, rozhodl Státní úřad inspekce práce v září 2020 tak, že rozhodnutí oblastního inspektorátu částečně změnil a částečně potvrdil. Toto rozhodnutí zrušil Krajský soud v Plzni rozsudkem z května 2021 a věc vrátil úřadu

k dalšímu řízení. V něm pak úřad opět částečně změnil a částečně potvrdil rozhodnutí oblastního inspektorátu, a to svým rozhodnutím ze září 2023. Proti tomu se společnost bránila žalobou u městského soudu; ten rozhodnutí úřadu znovu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu úřad neprokázal znak soustavnosti výkonu (nelegální) práce, kterou zaměstnanci prováděli pro společnost.

[3] Proti rozsudku městského soudu se úřad brání kasační stížností. Namítá, že městský soud zaměnil soustavnost vykonávané práce, která je znakem definice závislé práce (§ 2 odst. 1 zákoníku práce), s okolnostmi výkonu práce jiného druhu, než pro který má cizinec vydáno povolení k zaměstnání. V řízení se prokázalo, že tito zaměstnanci-cizinci byli v pracovněprávním vztahu se společností; není tedy pochyb o tom, že šlo o závislou práci. Požadavek městského soudu, aby úřad prokazoval soustavnost výkonu práce, je tedy nedůvodný. Je podstatné, že společnost své zaměstnance formálně vyslala na pracovní cestu, a to na období, které zahrnuje i den 31. 10. 2018; tehdy celní úřad zjistil jejich práci na stavbě v Plané. Záměrem společnosti bylo, aby zde tito zaměstnanci vykonávali práci na stavbě po celou dobu, na niž byly vydány cestovní příkazy. Z podkladů pro vydání rozhodnutí vyplynulo, že společnost v Plané ani jiné než stavební práce vykonávat neměla. S ohledem na období, na které byly vydány cestovní příkazy, nelze práci zaměstnanců v Plané považovat za jednorázovou či výjimečnou. Úřad se v této souvislosti ohradil proti tomu, jak městský soud vyložil slovo „mohli“ v odůvodnění rozhodnutí úřadu na str. 9. Nesprávný je i požadavek městského soudu, že by znak soustavnosti měl být obsažen už ve výroku správního rozhodnutí; postačí, vyplývá-li z odůvodnění.

[4] Kasační stížnost je důvodná.

[5] Předně dává NSS za pravdu úřadu v tom, že městský soud nesprávně vyložil jeho závěr, vyjádřený tak, že „(...) rovněž z fakturace (...), která zahrnuje celé období, kdy měli být tito zaměstnanci vysláni na pracovní cestu, lze dovodit, že tito po celou tuto dobu mohli na daném pracovišti vykonávat právě a jen manipulační práce na stavbě“. Z užití slova „mohli“ městský soud nesprávně vyvodil, že úřad vyjádřil pochybnosti o tom, zda zaměstnanci společnosti v Plané vykonávali manipulační práce na stavbě. Podle městského soudu úřadem užitý obrat znamená, že zaměstnanci tak činit *mohli, ale nemuseli*. Tato interpretace ale neodpovídá celkovému kontextu odůvodnění rozhodnutí úřadu: z něho vyplývá, že zaměstnanci společnosti *mohli* v Plané vykonávat *právě a jen* manipulační práce na stavbě, tzn. *nemohli* vykonávat *nic jiného než* manipulační práce na stavbě. Městský soud tak v právě nastíněné dílčí otázce nepochopil argumentaci úřadu správně.

[6] NSS neshledal – jak je přesvědčen úřad –, že by městský soud zaměnil soustavnost vykonávané práce (coby definiční znak závislé práce) za okolnosti výkonu práce jiného druhu, než pro který má cizinec vydáno povolení k zaměstnání. Už dříve totiž NSS vyložil, že jako výkon nelegální práce může být hodnoceno, vykonává-li zaměstnanec-cizinec jiný druh práce *soustavně*, nikoli jednorázově či výjimečně (rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2020, čj. 2 Ads 83/2019-26, bod 18). Na jiném místě kasační stížnosti úřad argumentuje tím, že znak soustavnosti vykonávané práce může být naplněn i tehdy, jestliže se činnost dosud soustavnou stát nestihla, ale podle vůle stran se takovou následně stát měla (jak to vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013-35, bod 23). S tím NSS souhlasí; úřad

pokračování

sám přitom touto argumentací popřel svou námitku, podle níž se městský soud dopustil záměny pojmů.

[7] Požadavek, aby úřad prokázal, že zaměstnanci společnosti vykonávali práci jiného druhu a na jiném místě *soustavně*, a nikoli jen jednorázově či výjimečně, je tedy opodstatněný. Na rozdíl od městského soudu má ale NSS za to, že se úřad touto otázkou zabýval dostatečně. Zmínil předpokládanou dobu trvání pracovních cest jednotlivých zaměstnanců podle vystavených cestovních příkazů. Tu pak zhodnotil v souhrnu s fakturou a výkazem výměr jako podkladem k fakturaci. Shromážděné podklady vypovídaly o tom, že zaměstnanci společnosti prováděli v rozhodné době na staveništi v Plané práce spočívající v přesunech stavebních hmot. Z toho úřad dovodil, že zaměstnanci po celou dobu *mohli* (zjevně myšleno jako *mohli a měli*) vykonávat právě jen manipulační práce na stavbě. Úřad také správně odkázal na závěr NSS v už citovaném rozsudku 2 Ads 83/2019, podle nějž nelze mít důvodné pochybnosti o tom, kdy by skončila „pracovní cesta“, nebýt kontroly. NSS tak na rozdíl od městského soudu shledal, že zde nejsou důvodné pochybnosti o tom, že zaměstnanci společnosti pracovali na staveništi v Plané v době kontroly v rozporu s druhem práce, který měli povolen. Nešlo přitom o práci nahodilou, ale naopak takto zaměstnavatelem naplánovanou (viz cestovní příkazy) a také v souladu s tímto úmyslem provedenou (viz fakturu a výkaz výměr).

[8] Společnost sama (jakkoli to v řízení o přestupku nebylo její povinností) nijak konkrétně ve správním řízení nezpochybnila, že její zaměstnanci vykonávali manipulační práce na staveništi *soustavně*. Omezila se jen na velmi obecný odkaz na rozsudek NSS sp. zn. 9 As 48/2013, a to v odvolání proti prvnímu rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ze dne 24. 7. 2020 (*zde jde už o rozhodnutí třetí*). I tam ovšem soud řešil jen otázku, zda cizinec, který má sjednáno určité *místo* výkonu práce, může být vyslán na pracovní cestu. (Může.) Naopak nijak nezpochybnil, že *druh* práce musí být i při pracovní cestě zachován. Je pravda, že úřad mohl provést i výslechy svědků, jak to společnost navrhovala. Ty by však ke zjištění skutkového stavu v této konkrétní věci nemohly přinést nic nového. V řízení nevyvstala (ani ze sdělení společnosti, ani jinak) žádná rozumná pochybnost o tom, že cizinci se na staveništi v Plané vyskytovali na základě cestovních příkazů a v souladu s nimi (tedy právě v té době, na kterou byly příkazy vydány). Ostatně i sama společnost ve správním řízení polemizovala vždy jen s tím, jaký *druh* práce její zaměstnanci v Plané prováděli (tvrdila, že nebetonovali, jen na staveništi přenášeli materiál). To, že tam v rozhodné době (nějak) pracovali a pracovat měli, svým procesním postojem jen potvrzovala (takže se o tom správní orgány nemusely ještě i ujišťovat za pomoci výslechu cizinců).

[9] K tomu lze dodat, že Krajský soud v Plzni ve svém rušícím rozsudku (ze dne 14. 5. 2021, čj. 77 A 158/2020-48) obecně zavázal úřad k tomu, aby se i bez návrhu zabýval naplněním všech znaků skutkové podstaty stíhaného přestupku. Je přitom zjevné, že krajský soud tu měl na zřeteli zejména otázku druhu vykonávané práce (bod 22 rozsudku), protože právě sem směřovala žalobní argumentace společnosti (bylo třeba potvrdit či vyvrátit, že cizinci na stavbě *betonovali*, což oblastní inspektorát vyslovil bez dostatečného podkladu v prvním svém rozhodnutí). Tuto spornou otázku vyřešil úřad ve svém druhém a také třetím, nyní přezkoumávaném, rozhodnutí uspokojivě: vzal za prokázané to, co tvrdila sama společnost, tedy že její zaměstnanci vykonávali v Plané ne betonáž, ale manipulační práce.

[10] Úřadu lze konečně přisvědčit také v tom, že znak soustavnosti nutně nemusí být pojat do výroku správního rozhodnutí. NSS souhlasí s tím, že je podstatné, aby byla tato otázka přezkoumatelně zachycena v odůvodnění. Dlužno ale dodat, že městský soud přímo takový požadavek nevznesl; zmínku o tom, že „výroky předmětných rozhodnutí znak soustavnosti zcela opomíjejí“, učinil spíše pro dokreslení, o čemž svědčí to, že ji nijak dále nerozvíjel, a naopak se podrobně věnoval tomu, co úřad uvedl v odůvodnění (bod 54 napadeného rozsudku).

[11] NSS tedy souhlasí s úřadem; požadavek, aby úřad vedl další dokazování k tomu, zda zaměstnanci společnosti vykonávali na stavbě v Plané práci *soustavně*, není opodstatněný. NSS doplňuje, že v dané věci zjištěná doba výkonu práce jiného druhu (v řádu jednotek dnů, resp. týdnů) není v rozporu s tím, jak soustavnost výkonu nelegální práce hodnotila dosavadní judikatura. *Soustavnost* totiž nelze zaměňovat s dlouhodobostí – spíše jde o to, že takový znak nemůže splňovat práce *nabodilá*. Pro zjištění znaku soustavnosti není podstatná jen doba, po níž je pracovní činnost vykonávána, ale i povaha této činnosti, vůle stran a celkové podmínky výkonu práce (rozsudek ze dne 7. 4. 2016, čj. 4 Ads 27/2016-40, body 21 a 27 a judikatura tam citovaná). V této věci se ze souhrnu všech těchto okolností prokázalo, že cizinci vykonávali nelegální práci soustavně.

[12] Úřad vznesl důvodné kasační námitky. NSS proto jeho kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem NSS; bude tak vycházet z toho, že soustavnost výkonu nelegální práce byla ve správním řízení prokázána. Pokud jde o náklady řízení, úspěšnému úřadu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti; neúspěšná společnost nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. prosince 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu