



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **G. Z., akciová společnost, IČO X**
sídlem H. 9, X Z.
zastoupená advokátem Mgr. Markem Svojanovským
sídlem Dvorek 16, 798 57 Laškov

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2024, č. j. 7815/1.30/24-5, ve věci ručitelství za úhradu pokuty,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) uznal společnosti D. s.r.o., IČ X (dále jen „společnost D.“) a O. L. s.r.o., IČ X (dále jen „společnost O.“) vinnými mj. z přestupků podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kdy tyto společnosti umožnily výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o

zaměstnanosti – výkon závislé práce cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky.

2. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 17. 4. 2024, č. j. 33384/9.30/22-16 rozhodl o tom, že žalobkyně ručí dle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti za úhradu pokuty uložené společnosti D. v rozsahu 60 000 Kč a za úhradu pokuty uložené společnosti O. v rozsahu 95 000 Kč. Dospěl k závěru, že pokutu v této výši by uvedené společnosti obdržely, pokud by byly shledána vinnými toliko z přestupků dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Proti němu brojila žalobkyně odvoláním, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.
3. Žalobkyně se následně obrátila na soud s žalobou, kterou se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Převážná část žaloby představuje polemiku s právním názorem vyjádřeným v rozsudku NSS ze dne 22. 12. 2023, č. j. 3 Ads 261/2022-27, č. 4570/2024 Sb. NSS (dále jen „rozsudek NSS“). Žalobkyně namítá, že NSS vybočil ze zákonného rámce a nepřípustně dotvořil právní úpravu. Zákon o zaměstnanosti totiž nestanoví, že by měly správní orgány rozhodovat o rozsahu ručení. Právní názor vyjádřený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 8. 2022, č. j. 60 Ad 1/2022-64 (dále jen „rozsudek KS“) o tom, že právní úprava v případě souběhu přestupků neumožňuje vznik ručení, považuje žalobkyně za jediný možný. Zdůraznila, že nedostatečnou transpozici směrnice jí nelze klást k tíži. Názor NSS popírá zásady správního trestání při souběhu přestupků.
4. Dále namítala, že v řízení navrhovala výslech Ing. P. V. a J. Ž. k otázce, zda žalobkyně věděla či mohla vědět o tom, že shora uvedené společnosti umožňují výkon závislé činnosti osob bez platného pobytového oprávnění. Správní orgány tento důkazní návrh zamítly pro nadbytečnost. Žalobkyně poukázala na to, že informace o výkonu nelegální práce neměla k dispozici, ač správní orgán I. stupně nepodloženě tvrdí opak. Skutečnost, že žalobkyně předávala dotčeným společnostem čipové karty nevypovídá nic o tom, že žalobkyně mohla vědět o neexistenci pobytových oprávnění zaměstnanců této společnosti. Vedle toho se zmíněné společnosti ve smlouvách o dílo zavázaly k tomu, že dílo bude prováděno pouze způsobilými pracovníky, kteří mají zejména platné povolení k pobytu. Žalobkyně neměla žádný zájem na tom zjišťovat údaje týkající se pobytu zaměstnanců uvedených společností. Informace o vízech nevypovídá o tom, že žalobkyně věděla o tom, že cizinci na území pobývají nelegálně. Tím, že správní orgány odmítly provést výslech navržených svědků, zasáhly do procesních práv žalobkyně.
5. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout a uvedl, že byl právním názorem vyjádřeným v rozsudku NSS vázán. Ohledně vědomosti žalobkyně o zaměstnávání osob bez pobytového oprávnění odkázal na napadené rozhodnutí.

B. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
7. Podle § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že *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)*

bodou 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.

8. Dle odst. 2 dále platí, že 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 přešupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e).
9. Podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti se nelegální práci rozumí 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.
10. Výkladem citovaných ustanovení se zabýval zdejší soud v rozsudku KS, který dospěl k závěru, že dle § 41 přestupkového zákona musí správní orgán uložit za souběh více přestupků ve společném řízení úhrnnou pokutu, jejíž výše je ovlivněna absorpční a asperační zásadou a obecnými kritérii trestání. To v případě spáchání více přestupků zpravidla vede k uložení přísnější sankce z důvodu zvýšené závažnosti sankcionovaného protiprávního jednání. Správní orgány jsou sice povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých kritérií dospěly k výměře úhrnné sankce, současně však nemají povinnost a ani nesmí určit dílčí pokutu za každý ze sbíhajících se přestupků. To by totiž vedlo k uložení úhrnné pokuty na základě kumulační zásady, což je v rozporu s principy správního trestání. Úhrnnou pokutu tak nelze již zpětně rozdělit na částky, které by odpovídaly jednotlivým přestupkům. Ustanovení § 141a zákona o zaměstnanosti zakládá ručení pouze za úhradu pokuty uložené toliko za přestupky podle § 139 odst. 1 písm. f) a § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Přístup správních orgánů, které rozhodly o ručení za úhrnnou pokutu uloženou za souběh více přestupků, přitom krajský soud považoval za nepřipustně extenzivní. Vede totiž k tomu, že ručitel bude fakticky odpovídat i za jiné než zákonem předvídané přestupky, které spáchal přestupce jako zaměstnavatel. Jelikož nelze uloženou úhrnnou pokutu zpětně rozčlenit na dílčí pokuty za jednotlivé sbíhající se přestupky, je podle názoru krajského soudu nutné vyložit § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti tak, že ručitelství může vzniknout pouze tehdy, bude-li (za splnění dalších zákonných podmínek) přestupce uznán vinným toliko z přestupků zmíněných v § 141a zákona o zaměstnanosti. Nad rámec toho krajský soud uvedl, že případnému ručiteli nelze v řízení vedeném podle § 141a zákona o zaměstnanosti upřít námitky, které by mohla vznést osoba obviněná ze spáchání přestupku.
11. Na rozsudek KS navázal rozsudek NSS, který názor vyslovený v rozsudku KS korigoval. NSS dospěl k závěru, že je možné nalézt řešení, které umožní v podstatné míře zachovat účel právní úpravy, respektovat unijní závazky ČR a současně zajistit, že ručitel nebude odpovědný za úhradu pokuty, jejíž výše odpovídá také přestupkům, které nejsou § 141a zákona o zaměstnanosti předvídaný. Takového řešení lze docílit za pomoci zaplnění mezery v právu. 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, v němž zkoumá pouze naplnění zákonných předpokladů pro vznik ručení, 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.

12. Dále NSS uvedl, že 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. Správní orgán v takovém případě provede 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. 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. Na tuto částku rozsah ručení omezí, ledaže je maximální přípustný rozsah ručení s ohledem na částečné splnění ze strany přestupce nižší. Při rozhodování o rozsahu ručení 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.
13. K námitkám, které je oprávněn v řízení vznést ručitel, NSS uvedl, že i když ručitel není účastníkem řízení o přestupku, má v řízení o vzniku ručení zachovány námitky, které mohl uplatnit přestupce. Pokud ručiteli již ze zákona vzniká povinnost takto uloženou pokutu uhradit, musí mít tato osoba rovněž možnost spáchání přestupku či výši uložené sankce zpochybnit.
14. Závěrem NSS uvedl, že dalším předpokladem pro vznik ručení je, že ručitel o výkonu nelegální práce věděl nebo při vynaložení náležité péče vědět měl a mohl. Podle názoru NSS je nutné kategorii nevědomé nedbalosti 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

15. K námitkám žalobkyně ohledně právního názoru vyjádřeného v rozsudku NSS krajský soud uvádí, že NSS se problematikou zabýval velmi podrobně, přičemž zohlednil jak ústavně-právní aspekty, tak souvislosti vyplývající z evropského práva. Jakkoliv není zdejší soud názorem vysloveným v rozsudku NSS formálně vázán, nemá důvod se od něj odchýlit, protože byl vysloven v takřka shodné věci.
16. K dalším námitkám krajský soud uvádí, že správní orgán I. stupně se zabýval tím, zda žalobkyně mohla vědět, že společnosti O. a D. zaměstnávaly osoby bez příslušného oprávnění k pobytu. Správní orgán I. stupně s odkazem na právní názor vyjádřený v rozsudku NSS dospěl k závěru, že žalobkyně přímo profitovala z práce cizinců, které jí obě společnosti dodaly v rámci obchodního vztahu. Tito cizinci se přímo podíleli na zabezpečení podnikání žalobkyně společně se zaměstnanci žalobkyně, a to přímo na pracovišti žalobkyně. Obě společnosti byly uznány vinnými také ze zastřené zprostředkování zaměstnání. Obě společnosti dodaly žalobkyni pracovní sílu, se kterou žalobkyně nakládala dle vlastních potřeb, dodaným pracovníkům určovala náplň práce, přidělovala pracovní úkoly a kontrolovala jejich práci. Dodaní zaměstnanci dlouhodobě pracovali na pracovišti žalobkyně a ta se nestarala o to, zda mají pobytové oprávnění, když věděla, že se jedná o cizince. Jako zástupce obou společností vystupoval pan P., který byl také zástupcem společnosti M. p. s.r.o., v likvidaci, IČ X, která byla rovněž shledána vinnou z totožných přestupků jako společnosti O. a D. a také žalobkyni zastřeně dodávala pracovní sílu. Flagrantní přístup žalobkyně k jejím obchodním vztahům je nutné jednoznačně klást k tíži žalobkyně. Pokud by žalobkyně vynaložila alespoň minimální péči ve vztahu k dodaným pracovníkům (např. v podobě důkladnější kontroly dokladů, když pracovali na pracovišti žalobkyně), pak by věděla, že tito na území ČR mohli pobývat jen určitou dobu. Už jen z pětiletého působení pana P. na pracovišti žalobkyně mohla žalobkyně pojmout podezření, že podnikání společností O. a D. je na hranici zákona (str. 6 a 7 rozhodnutí správního orgánu I. stupně).
17. Žalovaný se s hodnocením správního orgánu I. stupně ztotožnil. Výslech navržených svědků by byl nadbytečný, protože spisový materiál poskytuje dostatečný podklad pro závěr, že žalobkyně při vynaložení náležité péče měla a mohla vědět, že společnosti O. a D. zaměstnávaly osoby bez příslušného oprávnění k pobytu. Žalovaný poukázal na to, že sama žalobkyně v odvolání uvedla, že neměla zájem tyto otázky řešit, což svědčí o jejím přístupu. Zdůraznil, že cizinci na pracovišti žalobkyně pracovali dlouhodobě. Žalobkyně neprojevila ani nejmenší míru obezřetnosti, ačkoliv přímo profitovala z práce těchto cizinců. Proto taky povědomí o jejich pobytových oprávněních mít mohla a měla. Smluvní ujednání či ujištění ze strany společností O. a D. nemá na věc vliv. O tom svědčí judikatura správních soudů, např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, č. j. 15 A

152/2019-55, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2021, č. j. 31 Ad 2/2019-87 (str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí). Dle žalovaného není důvodná ani argumentace žalobkyně týkající se předpisů na ochranu osobních údajů, kdy s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 11 Ad 17/2019-67 uvedl, že ani tyto předpisy nezbavují žalobkyni povinnosti dodržovat zákonné povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, obzvláště, když osobní údaje cizinců evidovala, tj. zpracovávala (str. 9 napadeného rozhodnutí).

18. K posouzení věci krajský soud uvádí, že žalobkyně jak v průběhu správního řízení, tak v žalobě uvedla, že nemohla vědět o tom, že cizinci na území ČR pobývají nelegálně a že to ani nezjišťovala, což se snaží vysvětlit tím, že se nejednalo o její zaměstnance, že se její smluvní partner zavázal použít k plnění jen cizince s legálním pobytem na území, a dále absencí titulu ke zjišťování informací o pobytových oprávněních cizinců. Krajský soud ale ve shodě se správními orgány považuje argumentaci žalobkyně za nedůvodnou a na jejich odůvodnění odkazuje.
19. Jednak je nutné uvést, že ve smyslu shora uvedeného rozsudku NSS žalobkyně přímo profitovala z práce nelegálně pobývajících cizinců a ani to nyní nezpochybňuje. O nevědomou nedbalost v těchto případech půjde, pokud ručitel s ohledem na kontext nevyložil dostatečnou péči k ověření jejich pobytových oprávnění. Tu žalobkyně v žádném případě nevyložila. Žalobkyně ani netvrdí, že by učinila cokoliv k ověření legálnosti pobytu cizinců, kteří na jejím pracovišti pracovali. Krajský soud souhlasí s tím, že odkaz na smluvní závazky společností O. a D. rozhodně nezbavují žalobkyni odpovědnosti za ručení. Ani smluvní přenos odpovědnosti na druhou smluvní stranu totiž žalobkyni nezbavuje zákonné povinnosti náležité péče. Kontrola, kterou by žalobkyně v rámci vynaložení náležité péče provedla, by neodporovala předpisům na ochranu osobních údajů (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2023, č. j. 10 Ads 115/2021-45, odst. 29). Jelikož žalobkyně námitku absence titulu pro zpracování osobních údajů ohledně pobytových oprávnění cizinců nijak nerozvedla, tak soud jen ve stručnosti uvede, že tak žalobkyně mohla činit na základě čl. 6 odst. 1 písm. c) a f) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Evidencí víz ani přidělováním čipů správní orgány neargumentovaly. Námitky žalobkyně se zjevně týkají žaloby řešené zdejším soudem pod sp. zn. 65 Ad 2/2025.
20. Pokud jde o navržené svědky, i tuto problematiku správní orgány vysvětlily. Žalobkyně jen poukazuje na to, že výslech svědků proveden nebyl a nic bližšího neuvádí. I dle názoru soudu však bylo dostatečně prokázáno, že žalobkyně nevyložila náležitou péči k tomu, aby si ověřila zákonnost pobytu u ní působících cizinců (sama v žalobě uvádí, že neměla zájem nic zjišťovat a vyplývá to také z podání žalobkyně učiněných v řízení, ze kterých vyplývá, že spoléhala na ujištění ze strany společností O. a D. a že neměla možnost údaje o pobytu zjišťovat, protože se nejednalo o její zaměstnance, čímž byly rovněž odůvodněny i předmětné důkazní návrhy). Žalobkyně tedy ani v řízení před správními orgány neuvedla žádnou skutečnost, ze které by vyplývala její snaha ověřit si zákonnost pobytu cizinců a jak již soud uvedl výše, spoléhání žalobkyně na ujištění ze strany společností O. a D. nelze považovat za dostatečné.
21. Správní orgán není povinen provést všechny navržené důkazy. Svůj postup však musí odůvodnit, přičemž jedním z důvodů pro odmítnutí výslechu svědka je i nadbytečnost

Shodu s prvopisem potvrzuje M.Ch.

z důvodu, že prokazovaná skutečnost již byla prokázána. Což za této situace je dle názoru soudu správné.

22. Lze tak uzavřít, že žalobkyně skutečně neučinila nic pro to, aby si ověřila zákonnost pobytu cizinců, kteří u ní působili, ačkoliv to po ní bylo možné požadovat s ohledem na skutečnost, že přímo profitovala z práce nelegálně zaměstnaných cizinců, kteří u ní působili.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

23. Jelikož neshledal krajský soud žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
24. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když plně procesně úspěšnému žalovanému nevznikly podle obsahu spisu v tomto soudním řízení žádné náklady přesahující jeho obvyklou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 21. ledna 2026

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu