



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. ve věci

žalobce: **JOMA-G CZ, s. r. o.**  
sídlem Bělá 1042, 739 91 Jablunkov  
zastoupený JUDr. Jiřím Miketou, advokátem  
sídlem Jaklovecká 1249/18, 710 00 Ostrava – Slezská Ostrava

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**  
sídlem na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2016/6743-421/1 ze dne 6. 5. 2016 a č. j. MPSV-2016/144966-421/1 ze dne 18. 8. 2016, ve věci náhradního plnění povinnosti zaměstnávat povinný podíl osob se zdravotním postižením

takto :

I. Řízení vedená u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 Ad 10/2016 a sp. zn. 22 Ad 20/2016 **se spojují** ke společnému projednání a rozhodnutí. Spojené řízení **bude** nadále **vedeno** pod sp. zn. 22 Ad 10/2016.

II. Žaloby **se zamítají**.

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje

## Odůvodnění:

### *I. Vymezení věci*

1. Žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 10. 6. 2016 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2016, č. j. MPSV-2016/6743-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí I“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) ze dne 16. 12. 2015, č. j. UPCR-FM-2015/99493-00130321, jímž byla žalobci uložena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod podle ustanovení § 82 odst. 3 a § 82 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb.,  
o  
zaměstnanosti,  
ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za r. 2014 ve výši 214 022 Kč.
2. Dále se žalobce domáhal žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 18. 10. 2016 zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, č. j. MPSV-2016/144966-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí II“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce ze dne 10. 5. 2016, č. j. UPCR-FM-2016/2823, jímž byla žalobci uložena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod podle ustanovení § 82 odst. 3 a § 82 odst. 1 zákona o zaměstnanosti za r. 2013 ve výši 179 741 Kč.
3. Vzhledem k tomu, že obě napadená rozhodnutí spolu skutkově souvisejí, krajský soud je podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), spojil ke společnému projednání (výrok I. tohoto rozsudku).

### *II. Žalobní body*

4. Žalobce v obou žalobách shodně namítá, že zákon ukládající povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením lze sice formálně aplikovat i na jeho případ, coby agenturního zaměstnavatele, avšak toto je v rozporu s požadavkem na řádnou a spravedlivou správu věcí veřejných a v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu dle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o zaměstnanosti byla stanovena nedůvodně, neboť žalobce není osobou, jež má povinnost započítávat do kvóty rozhodné pro vznik povinnosti zaměstnávat zdravotně postižené osoby i agenturní zaměstnance; uvedené by bylo možno po žalobci požadovat, pakliže by zaměstnával více než 25 zaměstnanců v pracovním poměru v rámci výkonu své činnosti. Ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do roku 2014 sice nerozlišovalo pro účely výpočtu stanovené kvóty 25 zaměstnanců, zda se jedná o stálé, tedy tzv. kmenové zaměstnance, či zda jde o agenturní zaměstnance, tj. fakticky plnící úkoly jiného zaměstnavatele, k němuž byli přiděleni. Zejména ze systematického výkladu plyne, že se ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nemůže vztahovat na agenturní zaměstnance, ale pouze na ty kmenové. Ustanovení § 66 zákona o zaměstnanosti navíc agenturám práce zakazuje zaměstnávat zdravotně postižené osoby coby agenturní zaměstnance, a tudíž agenturní zaměstnanci nemohou být započítáváni do kvóty rozhodné pro vznik povinnosti zaměstnávat zdravotně postižené osoby. Dotčené ustanovení je Shodu s prvopisem potvrzuje

rovněž zařazeno v rubrice „povinnosti větších zaměstnavatelů“, čímž agentura práce fakticky není z důvodu zaměstnávání pouze několika kmenových zaměstnanců. Rovněž je třeba poukázat na rozpor zákazu agenturního zaměstnávání zdravotně postižených osob s unijním právem, kdy se zákonem č. 136/2014 Sb. od 1. 1. 2015 nadále tento zákaz ruší a explicitně se zakotvuje, že dočasně přidělení (agenturní) zaměstnanci nevstupují do základny pro výpočet povinného 4 % podílu.

### *III. Vyjádření žalovaného*

5. Ve vyjádřeních k oběma žalobám žalovaný s těmito nesouhlasí a navrhuje jejich zamítnutí. Ze vztahu ustanovení § 66 a § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nelze dovodit, že by do celkového počtu zaměstnanců neměli být započítáni ti, kteří jsou dočasně přidělováni k uživatelům. Skutečnost, že osobám se zdravotním postižením nesmělo být v letech 2012 až 2014 zprostředkováváno zaměstnání, nemá žádný vliv na povinnost zaměstnavatele zaměstnávajícího více než 25 zaměstnanců v pracovním poměru plnit povinný podíl zaměstnávání osob se zdravotním postižením ve výši 4 %. Ze zákona ani z prováděcí vyhlášky č. 518/2004 Sb. nijak nevyplývá, že by se do rozhodného počtu zaměstnanců nezapočítávali zaměstnanci v pracovním poměru, kterým je zaměstnání zprostředkováno formou vyslání k výkonu práce u uživatele. Žádný právní předpis nerozlišuje kmenové a agenturní zaměstnance, a tudíž i na tyto je třeba vztahovat ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Zákon stanoví tři způsoby plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, přičemž všechny tři jsou rovnocenné; zákon agenturám omezoval jen jednu z těchto možností, což nemůže vyvázat agentury z povinnosti plnění prostřednictvím zbývajících dvou forem.

### *IV. Skutková zjištění*

6. Z obsahu správních spisů k napadenému rozhodnutí I krajský soud zjistil, že dne 13. 2. 2015 obdržel úřad práce od žalobce oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců za rok 2014, dle něhož průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců žalobce činí 105,18 osob, z čehož povinný podíl činí 4,21 osob; žalobce plnil povinnost dle ust. § 81 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti odběrem výrobků a služeb nebo zadáním zakázek za 0,81 osob. Spolu s oznámením doručil žalobce úřadu též podání, kde argumentoval obdobně jako v žalobě ve prospěch právního názoru, že se v případě agentur práce vztahuje ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti toliko na tzv. kmenové zaměstnance. V návaznosti na výzvu úřadu práce žalobce podáním ze dne 12. 11. 2015 doplnil své oznámení tak, že plnění povinnosti podle § 81 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti zaměstnáním u zaměstnavatele činí 0 osob a odběrem výrobků a služeb nebo zadáním zakázek 0,81 osob. Prvostupňovým rozhodnutím byla následně žalobci stanovena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod za 3,4 osob ve výši 214 022 Kč. Rozhodnutí žalobce napadl dne 5. 1. 2016 odvoláním (doplněným podáním ze dne 21. 1. 2016), jež bylo napadeným rozhodnutím I zamítnuto.
7. Z obsahu správních spisů k napadenému rozhodnutí II krajský soud zjistil, že dne 24. 3. 2015 obdržel úřad práce od žalobce oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců za rok 2013, dle něhož průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců žalobce činí 83,5 osob, z čehož povinný podíl činí 3,34 osob; žalobce plnil povinnost dle ust. § 81 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti

Shodu s prvopisem potvrzuje

odběrem výrobků a služeb nebo zadáním zakázek za 0,42 osob. Vypočtená výše odvodu do státního rozpočtu za 2,92 osob činí 179 741 Kč. Spolu s oznámením doručil žalobce úřadu též podání, kde argumentoval obdobně jako v žalobě ve prospěch právního názoru, že se v případě agentur práce vztahuje ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti toliko na tzv. kmenové zaměstnance. Dne 7. 4. 2015 obdržel úřad práce sdělení Oblastního inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj, v němž bylo ve vztahu k roku 2013 konstatováno porušení ustanovení § 81 odst. 1 a § 83 zákona o zaměstnanosti. Úřad práce následně přípisem ze dne 8. 4. 2015 zahájil řízení o povinnosti žalobce poukázat odvod do státního rozpočtu dle § 82 odst. 1 a 3 zákona o zaměstnanosti. Prvostupňovým rozhodnutím byla následně žalobci stanovena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod za 2,92 osob ve výši 179 741 Kč. Rozhodnutí žalobce napadl dne 13. 6. 2016 odvoláním (doplněným podáním doručeným dne 14. 6. 2016), jež bylo napadeným rozhodnutím II zamítnuto.

#### V. Právní posouzení

8. Krajský soud poté co zjistil, že žalobní návrh je věcně projednatelný, přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloby nejsou důvodné.
9. Dle ustanovení § 66 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, *„zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce může svého zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu. Agentura práce nemůže dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta, modrá karta, nebo kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, anebo je osobou se zdravotním postižením.“*
10. Dle ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, *„zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Povinný podíl činí 4 %.“*
11. Dle ustanovení § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, *„nesplní-li zaměstnavatel povinnost podle § 81 odst. 1, stanoví mu krajská pobočka Úřadu práce povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu podle odstavce 1 rozhodnutím podle daňového řádu“.*
12. Mezi účastníky řízení není jakkoliv sporný skutkový stav, nýbrž sporná právní otázka týkající se interpretace ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, a to, zda se v případě agenturních zaměstnavatelů započítávají do množiny celkového počtu zaměstnanců agenturního zaměstnavatele rovněž agenturní zaměstnanci, tedy ti, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce pro uživatele (jiného zaměstnavatele), nebo pouze tzv. kmenoví zaměstnanci, tj. vykonávající práci přímo pro agenturního zaměstnavatele. Soud si je vědom novely zákona o zaměstnanosti provedené zákony č. 136/2014 Sb. a č. 250/2014 Sb., účinné od 1. 1. 2015, kterou byla do ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vložena věta *„u zaměstnavatelů, kteří jsou agenturou práce podle § 14* Shodu s prvopisem potvrzuje

odst. 3 písm. b), se do celkového počtu zaměstnanců v pracovním poměru nezapočítají zaměstnanci, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce k uživateli“, nicméně předmětné období, tedy roky 2013 a 2014, je třeba posuzovat prizmatem tehdy účinného zákona o zaměstnanosti, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2014.

13. Ve skutkově obdobné věci se k nyní posuzované sporné právní otázce již v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, č. j. 8 Ads 24/2017-55, jehož nosné důvody jsou pro rozhodnutí posuzované věci klíčové. V odstavci 22 rozsudku vyslovil že „*zákaz spočívající v nemožnosti dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením (§ 66 zákona o zaměstnanosti), tak nemohl mít žádný vliv na stěžovatelčinu povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením (§ 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Povinný podíl se vypočetl z počtu všech zaměstnanců, tj. jak „kmenových“, tak „agenturních“. Zákon o zaměstnanosti ani vyhláška Ministerstva práce a sociálních věcí č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (v části čtvrté upravuje výpočet průměrného ročního přepočteného počtu zaměstnanců a výpočet plnění povinného podílu) totiž nestanovovaly, že by se do celkového počtu zaměstnanců v pracovním poměru nezapočítávali zaměstnanci, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce k uživateli (jako je tomu od 1. 1. 2015). Námitka nesprávného posouzení věci krajským soudem proto není důvodná.*“ Ze závěru učiněného Nejvyšším správním soudem tak plyne, že se pro účely stanovení povinného podílu do množiny celkového počtu zaměstnanců agenturního zaměstnavatele započítávají nejen tzv. kmenoví, ale rovněž i agenturní zaměstnanci. Je třeba připomenout, že kromě individuální (kasační) závaznosti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ust. § 110 odst. 4 s. ř. s.) se ve správním soudnictví uplatňuje rovněž kvaziprecedenční závaznost vyjádřená skrze sjednocování judikatury (ust. § 12 s. ř. s.), přičemž zdejší soud neshledává nijak nezbytným nesouhlasit s výše uvedeným právním názorem a zakládat tak konkurenční právní úvahy vymezující se vůči citovanému rozsudku.
14. V otázce vzájemného vztahu ustanovení § 66 a § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, nelze dovodit vztah speciality a generality, jenž by v důsledku vedl k omezení povinnosti agenturních zaměstnavatelů započítávat do celkového počtu zaměstnanců rovněž agenturní zaměstnance. Žalobci je třeba dát částečně za pravdu, že v letech 2013 a 2014 byly agentury práce ve vztahu k agenturním zaměstnancům omezeny v rozhodování při výběru mezi možnostmi plnění povinného podílu podle § 81 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014. Agentury práce si mohly vybrat pouze z variant v rámci zúžené nabídky; mohly využít možnost podle § 81 odst. 2 písm. b) nebo písm. c) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014, případně vzájemnou kombinaci těchto způsobů. Zároveň mohly osoby se zdravotním postižením zaměstnat v pracovním poměru jako své tzv. kmenové zaměstnance. I pokud by soud připustil, že uvedené mohlo vést k nerovnosti mezi agenturami práce a zaměstnavateli, kteří agenturami práce nebyli, neměnilo by to nic na tom, že se žalobcovým předmětem podnikání byla povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve vyloženém rozsahu spojena; s různými předměty podnikání jsou přitom spojeny různé povinnosti a jejich nerovnost automaticky neznamená diskriminaci (srov. cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 8 Ads 24/2017-55).
15. Ve vztahu k novelizaci zákona o zaměstnanosti účinné od 1. 1. 2015 soud pro úplnost dodává, že pozdější (byť příznivější) právní úpravu nelze aplikovat na žalobcův postup v

Shodu s prvopisem potvrzuje

době předcházející novelizaci ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Uvedené by bylo namíste v oblasti správního trestání, v němž se může uplatnit princip, zakotvený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS). V souzeném případě však žalobci nebyl uložen trest za porušení zákona, bylo mu pouze uloženo splnění povinnosti plynoucí ze zákona, nemající sankční povahu. Nezbyvá tedy než konstatovat, že v letech 2013 a 2014 zákonodárce požadoval, aby agentury práce podporovaly zaměstnání osob se zdravotním postižením (alespoň co se týče povinného podílu podle ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) ve větší míře, než je tomu od 1. 1. 2015, přičemž tuto jeho vůli musí žalobce, správní orgány i krajský soud respektovat (srov. cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 8 Ads 24/2017-55).

16. Správní orgány tak postupovaly při výkladu dotčeného ustanovení správně, pokud dovodily povinnost žalobce poukázat do státního rozpočtu shora specifikované odvody. Za této situace krajský soud dospěl k závěru, že žaloby nejsou důvodné a proto je postupem podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok II. tohoto rozsudku).
17. V řízení byl plně procesně úspěšný žalovaný, kterému v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. vzniklo právo na náhradu nákladů řízení; procesně neúspěšnému žalobci právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Vzhledem k tomu, že podle obsahu spisu žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků právo náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III. tohoto rozsudku).

#### Poučení:

Proti výroku I. tohoto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Proti výrokům II. a III. tohoto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 22. února 2018

Mgr. Jiří Gottwald  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje