



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Flexi T agency, s. r. o.**
sídlem Vítkovická 3083/1, 702 00 Ostrava-Moravská Ostrava
zastoupeného advokátem JUDr. Jiřím Miketou
sídlem Jaklovecká 1249/18, 710 00 Ostrava-Slezská Ostrava

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

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2015, č. j. 2015/40269-421/1 a ze dne 25. 1. 2016, č. j. 2015/54418-421/1, ve věci náhradního plnění povinnosti zaměstnávat povinný podíl osob se zdravotním postižením

takto:

- I. Věci vedené u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 Ad 1/2016 o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2015 č. j. 2015/40269-421/1 a pod sp. zn. 22 Ad 6/2016 o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2016 č. j. 2015/54418-421/1, **se spojují** ke společnému projednání, přičemž nadále budou vedeny pod sp. zn. 22 Ad 1/2016.

Shodu s prvopisem potvrzuje

II. Žaloby se **zamítají**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 7. 1. 2016 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2015, č. j. 2015/40269-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí I“), kterým bylo v části výroku týkající se užitých právních předpisů změněno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (dále jen „úřad práce“) ze dne 20. 5. 2015, č. j. MPSV-UP/55826/15/OT, 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 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), za r. 2013 ve výši 472 127 Kč.
2. Dále se žalobce domáhal žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 26. 2. 2016 zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2016, č. j. 2015/54418-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí II“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí úřadu práce ze dne 20. 7. 2015, č. j. MPSV-UP/100607/15/OT, jímž byla žalobci uložena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod podle ustanovení § 82 odst. 3 a § 82 odst. 1 zákona o zaměstnanosti za r. 2014 ve výši 582 265 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.

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 r. 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 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 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. Rubrika „povinnosti větších zaměstnavatelů“ v zákoně o zaměstnanosti není a nikdy obsažena nebyla, přičemž toto žalobcovo tvrzení pouze dokresluje jeho chybný výklad předmětné právní normy.

IV. Skutková zjištění

6. Z obsahu správních spisů k napadenému rozhodnutí I krajský soud zjistil, že dne 12. 5. 2014 podal úřad práce Oblastnímu inspektorátu práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj podnět ke kontrole plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Z kontroly provedené ve dnech 25. 9. 2014 a 9. 10. 2014 bylo zjištěno, že ve sledovaném r. 2013 činil průměrný roční přepočtený počet všech zaměstnanců ve všech režimech 191,87 osob. Povinný 4 % podíl zaměstnávání osob se zdravotním postižením po přepočtu činil 7,67 osob. Vypočtený odvod do státního rozpočtu tak činí 472 127 Kč, přičemž žalobce tuto částku nepoukázal v zákonem stanovené lhůtě do státního rozpočtu, jakož i písemně neohlásil úřadu práce do 15. 2. 2014 plnění povinného podílu zaměstnávání zdravotně postižených osob. Dne 17. 1. 2015 obdržel úřad práce od žalobce oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců za r. 2013 obsahující vůli tento odvod neuhradit a vyvolat řízení, v němž by žalobce mohl hájit svůj názor uvedený pod bodem II. tohoto rozsudku. Oznámením ze dne 20. 4. 2015 zahájil úřad práce řízení o povinnosti poukázat odvod do státního rozpočtu za r. 2013, přičemž dne 20. 5. 2015 vydal rozhodnutí uvedené v odstavci 1. tohoto rozsudku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl shora uvedeným napadeným rozhodnutím I.
7. Z obsahu správních spisů k napadenému rozhodnutí II krajský soud zjistil, že dne 10. 2. 2015 obdržel úřad práce od žalobce oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců za r. 2014 společně s vyjádřením,

že se něj povinnost odvodu nevztahuje, a to s totožnou argumentací jako v žalobě. Dne 9. 4. 2015 obdržel úřad práce opravné oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců za r. 2014, v němž vyčíslil výši odvodu na 582 265 Kč. Oznámením ze dne 3. 6. 2015 zahájil úřad práce řízení o povinnosti poukázat odvod do státního rozpočtu za r. 2014, přičemž dne 20. 7. 2015 vydal rozhodnutí uvedené v odstavci 2. tohoto rozsudku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl shora uvedeným napadeným rozhodnutím II.

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; ve věci rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.
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 250/2014 Sb. a 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 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 bodě [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 [viz 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 době předcházející novelizaci ustanovení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Uvedené by bylo namístě 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 bez jakéhokoliv dalšího trestního postihu. 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 [viz 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.
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 nevznikly, soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků právo náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

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 18. ledna 2018

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu