



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **EMPLOY s.r.o.**, se sídlem Perlová 60/14, Plzeň, zast. Mgr. Marianem Francem, advokátem se sídlem Škroupova 796/10, Plzeň, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 1292/25, Praha 5, proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 7. 2016, č. j. 44000/002607/16/44091010/Nek, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 7. 2017, č. j. 57 A 83/2016 - 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Mariana France, advokáta se sídlem Škroupova 796/10, Plzeň, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, jímž bylo zrušeno její rozhodnutí označené tamtéž. Tímto rozhodnutím stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila platební výměr Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň – město ze dne 1. 4. 2016, č. j. 44006/015752/16/010/simja1, jímž byla žalobkyni uložena povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení ve výši 6 794 103 Kč a předsepsáno související penále ve výši 2 380 126 Kč.

[2] Podstatou projednávané věci je otázka, zda lze zaměstnanci agentury práce poskytnout cestovní náhrady z titulu pracovní cesty z místa výkonu práce dle pracovní smlouvy (pravidelné pracoviště nebylo sjednáno) do místa faktického výkonu práce u

uživatelé, ke kterému byl zaměstnanec dočasně přidělen. Náhrady cestovních výdajů netvoří součást vyměřovacího základu pojistného a od zahrnutí takto označených částek se tak odvíjí vyměření sporné části pojistného.

[3] Krajský soud přisvědčil náhledu žalobkyně, dle kterého je v uvedených situacích poskytnutí náhrady cestovních výdajů možné.

[4] Připomněl princip fungování agenturního zaměstnávání: agentura práce jako zaměstnavatel dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.

[5] Při posouzení sporné otázky vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 177/2016 – 14, publ. pod č. 3504/2017 Sb. NSS, kde bylo zdůrazněno, že přidělený zaměstnanec může být nucen cestovat za prací, pokud se liší sídlo uživatele a agentury práce (které bylo sjednáno jako místo výkonu práce v pracovní smlouvě) a že v souvislosti s těmito cestami by měly zaměstnanci náležet cestovní náhrady. Vzhledem k tomu, že zákon výslovně nepamatuje na cestovní náhrady dočasně přidělených agenturních zaměstnanců, je třeba využít nejlépe použitelného institutu, kterým je pracovní cesta, případně cesta mimo pravidelné pracoviště.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Kasační námitky lze dle jejich obsahu rozdělit do dvou skupin. V první z nich stěžovatelka snáší argumenty pro to, že ve výše popsané situaci není ani pojmově možné poskytovat zaměstnanci náhrady cestovních výdajů. Ve druhé upozorňuje na konkrétní okolnosti nynější věci, které ji odlišují od situace řešené v odkazovaném rozsudku sp. zn. 2 Afs 177/2016 a svědčí o tom, že žalobkyně obcházela zákon a sporné částky jsou jako náhrada cestovních výdajů (konkrétně stravné) označeny pouze účelově.

[7] V první části především namítá, že dočasné přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele nemůže mít povahu pracovní cesty. Pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce na dobu nezbytné potřeby, přičemž zaměstnanec na pracovní cestě koná práci na základě pokynů zaměstnavatele. Při dočasném přidělení zaměstnance agentury práce k výkonu práce u uživatele je však práce konaná pro uživatele a na základě jeho pokynů. Na straně agentury práce, která má povahu zprostředkovatele práce, ani nevzniká potřeba a odůvodněnost vyslání na pracovní cestu. K vyslání na pracovní cestu tak může dojít pouze ze strany uživatele, což však nebyl nynější případ.

[8] K poskytnutí cestovních náhrad nemůže dojít ani z titulu cesty mimo pravidelné pracoviště. Stěžovatelka má totiž za to, že pravidelným pracovištěm může být jediné pracoviště, v němž je konána práce pro uživatele, případně pro účely cestovních náhrad obec, ve které nejčastěji začínají cesty zaměstnance za účelem výkonu práce pro uživatele.

pokračování

[9] Dodává, že v úvahu nepřipadá vyplácení náhrad cestovních výdajů z titulu dočasného přidělení podle § 43a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, neboť zákon výslovně vylučuje aplikaci tohoto ustanovení na agenturní zaměstnávání.

[10] Dále poukazuje na to, že skutečné místo výkonu práce fakticky není vymezeno v pracovní smlouvě mezi zaměstnancem a agenturou práce, ale až v rámci dohody mezi agenturou práce a uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance.

[11] V této souvislosti se vyjadřuje ke konstatování Nejvyššího správního soudu v bodě [19] citovaného rozsudku sp. zn. 2 Afs 177/2016, dle kterého nemusí být při uzavírání pracovní smlouvy známo sídlo budoucího uživatele, a proto bude obvyklé a pro jistotu zaměstnance žádoucí, aby bylo jako místo výkonu práce v pracovní smlouvě sjednáno místo sídla agentury práce či bydliště zaměstnance. Stěžovatelka k tomu uvádí, že v takových případech by bylo přiléhavé vymezit místo výkonu práce širěji, např. jako území kraje či celé České republiky.

[12] Ve druhé části stěžovatelka namítá, že sporné částky ve skutečnosti nepředstavují náhradu cestovních výdajů (stravné), ale doplatek ke mzdě zaměstnance agentury práce. Již v napadeném rozhodnutí uvedla, že k tomuto zjištění dospěl inspektorát práce, na jehož podnět byla zahájena kontrola v nynější věci, a že inspektorátu práce to uvedla sama žalobkyně. Upozorňovala také, že žalobkyně neposkytovala náhradu dalších cestovních výdajů, přestože se jich zaměstnanec nemůže vzdát (teprve v žalobě uvedla, že cestovné zajišťovala vlastními prostředky a příspěvek na přechodné ubytování poskytovala výhradně nepeněžní formou). Doplnuje, že nebyla prokázána realizace cest a u některých zaměstnanců ani potřeba cestovat do místa výkonu práce u uživatele.

[13] S uvedenou argumentací souvisí poukaz na problematičnost vyplácení doplatků ke mzdě a náhrady cestovních výdajů agenturním zaměstnancům, na které se obecně soustředí kontrolní činnost orgánů sociálního zabezpečení i inspektorátů práce. Stěžovatelka svůj postoj dále podporuje odkazem na komentář k nové slovenské právní úpravě na webových stránkách www.podnikajte.sk, dle kterého je cílem této úpravy zamezit odměňování zaměstnanců agentury práce prostřednictvím náhrad cestovních výdajů.

III. Vyjádření žalobkyně

[14] Žalobkyně především uvádí, že podstata nynější věci byla vyřešena v citovaném rozsudku sp. zn. 2 Afs 177/2016, jehož závěry stěžovatelka nijak relevantně nezpochybňuje. Není pravda, že je nynější věc v podstatných okolnostech skutkově odlišná.

[15] Nesouhlasí s argumentací ohledně sjednaného místa výkonu práce, zejména zdůrazňuje, že místo výkonu práce dle pracovní smlouvy nelze měnit pokynem k dočasnému přidělení, neboť ten je jednostranným právním jednáním zaměstnavatele – agentury práce.

[16] Má za to, že stěžovatelka se snaží celou věc stavět do negativního světla. Zaměstnanec však vysláním mimo místo svého sociálního zázemí (bydliště) realizuje ztráty. Argumentace zjištěním inspektorátu práce je zcela nepatřičná, neboť stěžovatelka její podnět (ve kterém byla popsána zjištění uvedená výše, pozn. NSS) staví na roveň důkazu. Úvahu týkající se neposkytování jiných druhů cestovních náhrad považuje žalobkyně dle všeho za nesmyslnou, neboť v nynější věci nebyl důvod poskytovat zaměstnancům jiné druhy náhrad.

[17] Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná zaměstnanec, který má právnické vzdělání potřebné pro výkon advokacie podle zvláštních předpisů [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud na samý úvod konstatuje, že se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu a názorem žalobkyně, dle kterého byla podstata nynější věci shodná jako v citovaném rozsudku sp. zn. 2 Afs 177/2016.

[21] V obou věcech se jednalo o problematiku cestovních náhrad poskytovaných agenturním zaměstnancům za situace, kdy jsou dočasně přiděleni k výkonu práce mimo místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě uzavřené se zaměstnavatelem – agenturou práce. V odkazované věci sice byla tato otázka řešena na půdorysu daně z příjmů fyzických osob [dle § 6 odst. 7 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou cestovní náhrady předmětem této daně], tato odlišnost však není důležitá, neboť § 5 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, definuje vyměřovací základ jako úhrn zdanitelných příjmů (obě definice jsou zjednodušené, v podrobnostech srovnej citovaná ustanovení).

[22] Také relevantní skutkové okolnosti byly v obou věcech shodné: místo výkonu práce dle pracovní smlouvy uzavřené mezi zaměstnancem a agenturou práce bylo jiné než reálné místo výkonu práce u uživatele, kam byl zaměstnanec dočasně přidělován, v pracovní smlouvě nebylo sjednáno pravidelné pracoviště a zaměstnanec v pracovní smlouvě souhlasil s vysíláním na pracovní cesty mimo místo výkonu práce.

[23] V odkazované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že agenturnímu zaměstnanci náleží v situaci, kdy je dočasně přidělen k výkonu práce mimo místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě, náhrada cestovních výdajů podle § 152 a § 156 a násl.

pokračování

zákoníku práce. Zákon na tuto situaci výslovně nepamatuje (není obsažena ve výčtu § 152 zákoníku práce), je však třeba vycházet z nejbližšího možného použitelného institutu, kterým je pracovní cesta (případně při jiných skutkových okolnostech cesta mimo pravidelné pracoviště). Opačný výklad by vedl k bezdůvodnému zhoršení postavení agenturních zaměstnanců, neboť by jim nebylo možno poskytovat náhradu cestovních výdajů v souvislosti s cestou do faktického místa výkonu práce pro uživatele, třebaže toto místo obvykle nebude středobodem dlouhodobého nastavení jejich pracovních vztahů.

[24] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka tyto závěry v kasační stížnosti relevantně nezpochybnila, nepřinesla Nejvyššímu správnímu soudu důvod k tomu, aby je jakkoli přehodnocoval.

[25] Stěžovatelka především namítá, že se v popsáných situacích nemůže jednat o pracovní cestu z důvodů shrnutých v bodě [7] tohoto rozsudku. Touto argumentací se však poněkud mýlí s podstatou odkazovaného rozsudku a tím pádem také rozsudku krajského soudu, který je přezkoumáván v nynější věci. Jejich odůvodnění nevychází z toho, že by se jednalo o pracovní cestu v klasickém slova smyslu. Nejvyšší správní soud v odkazované věci výslovně uvedl, že tomu tak s ohledem na specifika agenturního zaměstnávání není, zároveň však zdůraznil, že k ní má poměrně blízko, neboť „*spočívá v tom, že agenturní zaměstnanec cestuje ze středobodu dlouhodobého nastavení svých pracovních vztahů (...) do místa, v němž dočasně vykonává práci pro uživatele, který si jeho pracovní sílu u agentury práce zjednal. Takováto povaha vztahů se nijak neliší například od dojíždění (denního, týdenního či jakkoli jinak časově uspořádaného) zaměstnance stavební firmy ze sídla této firmy (nezřídka totožného s bydlištěm samotného zaměstnance) na místo, kde stavební firma provádí stavbu, často desítky či stovky kilometrů vzdáleného. I zde bude často dojíždění trvat řadu měsíců či let a bude mít velmi pravidelný, a nikoli výjimečný charakter*“ (viz bod [20] odkazovaného rozsudku). Právě z těchto důvodů poukazoval na bezdůvodné znevýhodnění agenturních zaměstnanců, pokud by jim cestovní náhrady nebyly poskytovány.

[26] Dle okolností věci pak budou zaměstnanci náležet buď cestovní náhrady z titulu pracovní cesty, nebo cesty mimo pravidelné pracoviště. V nynější věci, kde bylo jako místo výkonu práce sjednáno město Plzeň a zaměstnanci byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele mimo toto město (až na konkrétní výjimky, u nichž však žalobkyně v minulosti uznala své pochybení), přichází v úvahu cestovní náhrady z titulu pracovní cesty, neboť zaměstnanci cestovali mimo sjednané místo výkonu práce (viz § 42 zákoníku práce). S ohledem na to nemá Nejvyšší správní soud důvod vyjadřovat se k námitkám týkajícím se cesty mimo pravidelné pracoviště ani dočasněho přidělení podle § 43a zákoníku práce. O ty v nynější věci nešlo a ani krajský soud k žádnému takovému závěru nedospěl.

[27] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že skutečné místo výkonu práce není vymezeno v pracovní smlouvě (mezi agenturou práce a zaměstnancem), ale až v dohodě o dočasném přidělení (mezi agenturou práce a uživatelem). Vlastně tedy tvrdí, že zaměstnanci žalobkyně vykonávali práci v místě výkonu práce, proto nelze o cestovních náhradách uvažovat. Takto vedená argumentace však není správná. Místo výkonu práce dle pracovní smlouvy a dohody o dočasném přidělení se sice může lišit, z hlediska cestovních náhrad je však rozhodující místo výkonu práce, které si zaměstnavatel se zaměstnancem sjednali

v pracovní smlouvě a které pochopitelně nelze měnit dohodou jiných subjektů (stejně jako jej nelze měnit jednostranným pokynem k dočasnému přidělení, jak uzavřel Nejvyšší správní soud v bodě [21] rozsudku sp. zn. 2 Afs 177/2016). Zaměstnanci náleží náhrada cestovních výdajů, které vynaložil v souvislosti s cestou mimo sjednaného místa výkonu práce právě proto, že po určitou dobu fakticky vykonává práci jinde, než bylo ujednáno.

[28] Stěžovatelka v této souvislosti ještě uvádí, že v podobných situacích by bylo vhodnější sjednat místo výkonu práce širěji než jako území jedné obce. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje možnost takového ujednání, pokud by bylo dostatečně určité, ani jemu ani stěžovateli však nepřísluší, aby žalobkyni a jejím zaměstnancům určovali, jakým způsobem si mají místo výkonu práce sjednat. Není také zřejmé, kam stěžovatelka svojí připomínkou směřuje, protože z pohledu cestovních náhrad není až tak podstatné, jak široce bylo místo výkonu práce vymezeno. V situaci, kdy by bylo místo výkonu práce sjednáno širěji než území jedné obce, uplatnily by se cestovní náhrady z titulu cesty mimo pravidelné pracoviště, které na rozdíl od místa výkonu práce nesmí být sjednáno širěji než jedna obec (institut pravidelného pracoviště a cest mimo něj ostatně existuje právě z tohoto důvodu). Jinými slovy, i kdyby bylo místo výkonu práce sjednáno širěji než jedna obec, zaměstnancům by náležely cestovní náhrady z cest mimo ni.

[29] Z obsahu kasační stížnosti jako celku se spíše jeví, že stěžovatelka zpochybňuje způsob sjednání místa výkonu práce proto, že jej považuje za účelový. Soud se tím dostává ke druhé části kasační stížnosti.

[30] Se stěžovatelkou je zajedno v tom, že pokud by sporné částky ve skutečnosti nebyly cestovními náhradami (zde stravným) a byly by takto označeny pouze účelově, nepochybně by s nimi nemohlo být jako se stravným zacházeno. Podstatné je, za jakým účelem byly tyto částky skutečně vynaloženy, nikoli jak je žalobkyně označila.

[31] Související námitky však nemohly být důvodné, neboť nemají předobraz v napadeném správním rozhodnutí. Byť jsou na různých místech jeho odůvodnění zmíněny skutkové okolnosti, které stěžovatelka v kasační stížnosti vyzdvihuje (zjištění inspektorátu práce a související vyjádření žalobkyně o tom, že se nejednalo o stravné, ale doplatek mzdy; neposkytování jiných cestovních náhrad zaměstnancům), stěžovatelka z nich v napadeném rozhodnutí nedovodila žádné důsledky. Neuvedla v něm, že by reálná ekonomická podstata plnění byla jiná, že by je žalobkyně pouze účelově označovala za cestovní náhrady (stravné) a že by mělo jít o obcházení zákona. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší domýšlet, co měla stěžovatelka jednotlivými zmínkami na mysli. Důvody rozhodnutí musí být jednoznačně vyjádřeny tak, aby se s nimi adresát (žalobkyně) mohl seznámit a případně se proti nim vymezit. I kdyby tedy stěžovatelčina argumentace byla ve své podstatě správná a zákonná, nemůže to nic změnit na tom, že její rozhodnutí neobstojí. Odůvodnění správního rozhodnutí totiž nelze doplňovat právním rozbořem v kasační stížnosti (srovnej rozsudek ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 – 58).

[32] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil s důvody, pro které krajský soud zrušil napadené rozhodnutí. Stěžovatelka bude v dalším řízení vázána právním názorem, dle kterého v situacích popsaných výše připadá v úvahu aplikace institutu cestovních náhrad z titulu pracovní cesty. Nic jí však nebrání v tom, aby dále zkoumala povahu

pokračování

poskytnutých plnění a případně setrvala na zahrnutí sporných částek do vyměřovacího základu s odůvodněním, že se ve skutečnosti nejednalo o cestovní náhrady (stravné), ale např. o doplatky mezd agenturních zaměstnanců. Těchto otázek se závazný právní názor z výše uvedených důvodů netýká. Pokud však stěžovatelka zvolí tuto cestu, bude třeba, aby své úvahy založila na dostatečných skutkových zjištěních a tato zjištění přesvědčivě popsala v odůvodnění svého dalšího rozhodnutí a stejně tak uvedla stěžejní právní úvahy, kterými byla vedena, a závěry, k nimž dospěla.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[34] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěch ve věci měla žalobkyně a náleží jí proto náhrada nákladů řízení vůči stěžovateli. Stěžovatelka úspěch ve věci neměla a právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá.

[35] Důvodně vynaložené náklady žalobkyně v řízení před Nejvyšším správním soudem jsou tvořeny odměnou a náhradou hotových výdajů zástupce žalobkyně podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], paušální náhrada hotových výdajů zástupce za jeden úkon právní služby činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Částka ve výši 3 400 Kč se dále zvyšuje o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Stěžovatelka je povinna žalobkyni zaplatit náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Mariana France ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. května 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu