



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera a v právní věci žalobkyně: **IBA CZ s.r.o.**, sídlem Radlická 751/113e, Praha 5, zastoupená JUDr. Petrou Kubáčovou, advokátkou, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2019, č. j. MPSV-2018/247729-422/2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2021, č. j. 15 Ad 2/2019 - 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Petry Kubáčové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Úřad práce České republiky – generální ředitelství (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018, č. j. UPCR-2018/71098/4, podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, odňal žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to z důvodu porušení povinnosti stanovené v § 58a zákona o zaměstnanosti, jehož se žalobkyně dopustila tím, že zprostředkovávala zaměstnání

bez sjednaného pojištění proti úpadku. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí správní orgány vycházely z toho, že pojem *zprostředkovává zaměstnání*, užitý v § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, nelze interpretovat jako faktický výkon činnosti spočívající v poskytování služby zprostředkování zaměstnání, nýbrž je spojen již s vlastním udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku přisvědčil žalobní námitce, že správní orgány v předchozím řízení nezjistily, zda žalobkyně skutečně zprostředkovávala zaměstnání agenturních zaměstnanců bez sjednaného pojištění podle § 58a zákona o zaměstnanosti. Městský soud vycházel z toho, že § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti stanoví tři předpoklady pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání agenturou práce, a to, že (i) právnická (fyzická) osoba má povolení ke zprostředkování zaměstnání, ii) tato osoba zprostředkovává zaměstnání iii) bez sjednaného pojištění podle § 58a tohoto zákona.

[3] Pokud jde o rozhodný okamžik, k němuž má mít agentura práce splnění povinnosti spočívající ve sjednání pojištění dle § 58a zákona o zaměstnanosti, dle názoru městského soudu zákon o zaměstnanosti ke splnění této povinnosti žádnou konkrétní lhůtu nestanoví. Pokud měly správní orgány za to, že žalobkyně měla povinnost sjednat pojištění již ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, jedná se o výklad, který nemá zákonnou oporu. Dle městského soudu zákon o zaměstnanosti v této souvislosti upravuje jedinou lhůtu, a to lhůtu, v níž je nutno úřadu práce doložit, že došlo ke sjednání pojištění.

[4] Městský soud se dále zabýval účelem § 58a zákona o zaměstnanosti, kterým je podle jeho názoru posílení právní jistoty a zajištění práva na mzdu ve prospěch zaměstnanců agentur práce. Dospěl k závěru, že ze samotné podstaty dotčeného ustanovení zákona vyplývá, že okamžik, k němuž je nutno splnit povinnost sjednat pojištění, odpovídá nejpozději okamžiku faktického výkonu zprostředkování zaměstnání, tedy zaměstnávání konkrétních fyzických osob za účelem výkonu práce pro uživatele.

[5] Pokud tedy žalobkyně správnímu orgánu nepředložila dokumenty dokládající sjednání pojištění ke dni právní moci rozhodnutí o udělení povolení, nelze bez dalšího presumovat, že zprostředkování zaměstnání vykonávala bez tohoto pojištění. V souladu se zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou správní orgány povinny shromáždit v řízení dostatečné podklady pro rozhodnutí, z nichž bez důvodných pochybností vyplývá, že agentura práce fakticky vykonávala zprostředkování zaměstnání bez sjednaného pojištění. V posuzovaném případě však z důvodu nesprávné interpretace § 58a a 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti správní orgány uvedené skutečnosti vůbec neposuzovaly, a městský soud proto dospěl k závěru, že v řízení došlo k nedostatečnému zjištění skutkového stavu věci.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž poukázal na skutečnost, že všechny agentury práce, kterým bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, mají povinnost mít sjednáno pojištění podle § 58a odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti, a to nejpozději ke dni právní moci rozhodnutí o udělení povolení. Od okamžiku udělení povolení je agentura práce způsobilá zprostředkovávat zaměstnání a vztahují se na ni veškerá práva a povinnosti s tímto povolením související. Z dotčeného ustanovení zákona je taktéž patrné, že agentura práce je povinna mít sjednané pojištění i pro zaměstnance budoucí. Žalobkyně v posuzovaném případě sjednala povinné pojištění až dne 9. 5. 2018, tedy více než půl roku od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tím porušila primární povinnost dle § 58a zákona o zaměstnanosti.

[7] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že povinnost sjednat pojištění proti úpadku byla do zákona o zaměstnanosti vložena novelou provedenou zákonem č. 347/2010 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2011. S účinností ode dne 29. 7. 2017 pak byl § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti změněn tak, že došlo k odstranění důvodu pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání na základě nedoložení sjednání pojištění ve stanovené lhůtě. V případě tohoto pochybení tak po uvedené novele může agentuře práce vzniknout toliko odpovědnost za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Pokud však agentura práce nesplnila svou primární povinnost, tedy samotné pojištění proti úpadku sjednat, bylo nutno ji považovat za osobu zprostředkovávající zaměstnání bez povinného pojištění.

[8] Stěžovatel se domnívá, že městský soud provedl výklad dotčených ustanovení zákona v rozporu s jejich skutečným smyslem a účelem. Důsledkem interpretace provedené městským soudem by ve výsledku byla neaplikovatelnost § 58a odst. 2 věty druhé zákona o zaměstnanosti, jelikož agentura práce by mohla sjednat povinné pojištění až ve chvíli faktického provádění zprostředkování zaměstnání. Dle názoru stěžovatele není podstatné, zda žalobkyně zprostředkovatelskou činnost skutečně vykonávala, nýbrž že byla ke zprostředkování zaměstnání oprávněna na základě vydaného povolení.

[9] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu, že správní orgán odejme povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti pouze v případě kumulativního naplnění všech shora uvedených podmínek. Vzhledem k tomu, že žalobkyně faktický výkon zprostředkování zaměstnání nezačala, nemohlo u ní dojít k naplnění druhého kvalifikačního předpokladu, tj. že vykonává zprostředkování zaměstnání. Správní orgány obou stupňů proto v posuzované věci pochybily, pokud v jejím případě přistoupily k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[10] Žalobkyně poukázala na skutečnost, že dříve účinná právní úprava stanovila, že nepředložení dokumentu dokládajícího sjednání pojištění ve lhůtě dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo jedním z důvodů pro odnětí povolení. S ohledem na provedenou novelizaci § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, účinnou od 29. 7. 2017, však již není možné odejmout povolení ke

zprostředkování zaměstnání z důvodu nedoložení sjednání pojištění ve dvouměsíční lhůtě. Správní orgán může za porušení uvedené povinnosti pouze uložit pokutu za přestupek.

[11] Dále žalobkyně upozornila, že se správní orgány dopustily porušení několika zásad správního řízení, konkrétně zásady legality a materiální pravdy, jelikož ve správním řízení neshromáždily dostatečné podklady, které by vedly k náležitému zjištění skutkového stavu věci.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele vztahující se k výkladu pojmu *zprostředkování zaměstnání*, která je klíčová pro posouzení otázky, zda pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobkyni byla rozhodná pouze skutečnost, že tímto povolením žalobkyně disponovala, a nikoli skutečnost, zda fakticky zprostředkovatelskou činnost vykonávala.

[14] Podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se zprostředkováním zaměstnání rozumí

- a) *vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,*
- b) *zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel") a*
- c) *poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.*

Podle odstavce druhého téhož ustanovení zákona *za zprostředkování zaměstnání podle odstavce 1 písm. b) se rovněž považuje, je-li cizinec vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem k výkonu práce na území České republiky na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou a obsahem této smlouvy je pronájem pracovní síly.*

[15] Spornou právní otázkou se Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací činnosti zabýval, konkrétně v rozsudku ze dne 16. 6. 2021, č. j. 4 Ads 345/2020 - 38, přičemž od závěrů v něm vyslovených neshledal důvod se odchýlit ani v nyní souzené věci. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„zprostředkováním zaměstnání se rozumí určitá předem popsaná činnost směřující k zaměstnání určité osoby u uživatele, a to včetně vyhledání příslušné pracovní pozice a odpovídající poradenské činnosti. Je proto zřejmé, že zprostředkováním zaměstnání je potřeba rozumět určitou činností či faktické úkony vykonávané agenturou práce, jež k takové činnosti získala příslušné oprávnění. Z citovaného ustanovení naopak nelze dovodit, že za zprostředkování zaměstnání je nutné označit již skutečnost, že agentura práce disponuje povolením ke zprostředkování zaměstnání“*. Zprostředkování zaměstnání je tak nutno chápat jako faktický výkon určené činnosti agentury práce, která pro tuto činnost získala příslušné oprávnění, a tedy nelze dovozovat, že za zprostředkování zaměstnání by bylo možno považovat již samu skutečnost, že je agentura práce držitelem povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[16] Podle § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti *agentura práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b), je povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku (dále jen „pojištění“), na základě něhož vzniká dočasně*

pokračování

přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona agentura práce podle odstavce 1 je povinna sjednat pojištění ve výši zajišťující výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku všech svých zaměstnanců, které dočasně přiděluje nebo které bude dočasně přidělovat k výkonu práce u uživatele. Sjednání pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

[17] Dle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti *úřad práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[18] Pokud tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelův výklad pojmu *zprostředkovává zaměstnání*, který jej ztotožňuje s držením oprávnění ke zprostředkovatelské činnosti, nemá oporu v zákoně, nelze v případě posouzení této sporné otázky přisvědčit jeho argumentaci, že pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání je podstatná toliko skutečnost, že žalobkyně byla ke zprostředkování zaměstnání oprávněna, tj. byla držitelkou povolení ke zprostředkování zaměstnání (bez ohledu na to, zda fakticky tuto činnost vykonávala). Totožný pojem *zprostředkování zaměstnání* užitý v zákoně o zaměstnanosti nelze vykládat odlišně.

[19] Shora vyslovené závěry pak současně ovlivňují posouzení otázky stanovení rozhodného okamžiku, k němuž musí mít agentura práce příslušné pojištění sjednáno. Stěžovatel v této souvislosti v kasační stížnosti namítá, že žalobkyně byla povinna sjednat pojištění podle § 58a zákona o zaměstnanosti nejpozději ke dni právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. V opačném případě by dle stěžovatele od uvedeného okamžiku zprostředkovala zaměstnání bez příslušného povolení.

[20] Rovněž touto právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 345/2020 - 38 (v rámci soudního přezkumu rozsudku městského soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 10 Ad 3/2019 - 57, z jehož závěrů vycházel městský soud i v nyní projednávané věci). Městský soud v napadeném rozsudku správně dovedl, že zákon o zaměstnanosti v žádném ze svých ustanovení neupravuje konkrétní lhůtu, do které by agentury práce byly povinny pojištění sjednat. Podle § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti je agenturám práce stanovena povinnost doložit sjednání příslušného pojištění do dvou měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. V případě nesplnění této povinnosti mohou být agentury práce postiženy pokutou za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že jelikož není dle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti možné, aby agentury práce zprostředkovaly zaměstnání bez příslušného povolení, resp. jedná se o důvod, aby jim příslušné povolení bylo odňato, je nejzazším možným okamžikem ke sjednání povinného pojištění den, kdy agentura práce fakticky započne zprostředkovatelskou činnost vykonávat (viz bod 25 rozsudku č. j. 4 Ads 345/2020 - 38).

[22] Shora vyslovené závěry také korespondují se smyslem a účelem pojištění sjednaného k zajištění mzdových nároků zaměstnanců agentury při jejím úpadku podle § 58a zákona o zaměstnanosti. Nevykonává-li totiž agentura práce dosud zprostředkovatelskou činnost či nemá-li zatím žádné zaměstnance k přidělení uživateli, žádné mzdové nároky ohroženy být nemohou. Stěžovatel však bez bližšího odůvodnění setrvává na závěru o povinnosti sjednání pojištění nejpozději ke dni právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a sjednání pojištění i pro budoucí zaměstnance, aniž by zohlednil účel, který má sjednání pojištění agenturou práce plnit (viz bod 27 rozsudku č. j. 4 Ads 345/2020 - 38).

[23] Aby tedy žalobkyni bylo možno odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání, bylo třeba v posuzované věci prokázat, že zprostředkovávala zaměstnání bez sjednaného pojištění, jak předpokládá § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Správní orgány obou stupňů však v důsledku nesprávné interpretace dotčených ustanovení zákona o zaměstnanosti vůbec nezjišťovaly, zda žalobkyně fakticky vykonávala zprostředkovatelskou činnost v době, kdy prokazatelně neměla povinné pojištění sjednáno. Městský soud tak s ohledem na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci napadeným rozsudkem správně rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobkyně prostřednictvím zástupkyně (JUDr. Petry Kubáčkové, advokátky) podala vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč dle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože je zástupkyně žalobkyně plátcem DPH, zvyšuje se její odměna o částku odpovídající této dani (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tak představuje částku 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[27] Vzhledem k tomu, že totožná zástupkyně zastupovala žalobkyni již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud jí nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí věci a přípravě zastoupení, neboť již byla s věcí obeznámena. K dalším úkonům, které zástupkyně požadovala (další porada s klientem přesahující jednu hodinu, účast při úkonu správního nebo jiného orgánu, účast na jednání před soudem nebo jiným orgánem, a to za každé započaté dvě hodiny; odvolání, dovolání, návrh na obnovu řízení, žaloba pro zmatečnost, popř. stížnost proti rozhodnutí o návrhu na obnovu řízení a vyjádření k nim),

pokračování

Nejvyšší správní soud uvádí, že se tyto úkony buď neuskutečnily, anebo jejich provedení zástupkyně nedoložila, a proto za ně náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 15. června 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu