



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: **ASTRAL LIMITED s. r. o.**
sídlem Nákladní 3179/1, 702 00 Ostrava – Moravská Ostrava
zastoupený advokátem JUDr. Wieslawem Firlou
sídlem Křížkovského 617/10, 712 00 Ostrava-Muglinov

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

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2020/170998-422/1 ze dne 13. 10. 2020,
ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2020/170998-422/1 ze dne 13. 10. 2020 **se zrušuje** a
věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30
dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám JUDr. Wieslawe Firlou, advokáta se sídlem
Křížkovského 617/10, 712 00 Ostrava-Muglinov.

Shodu s prvopisem potvrzuje T. B.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 14. 12. 2020 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. MPSV-2020/170998-422/1 ze dne 13. 10. 2020, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí generálního ředitelství Úřadu práce České republiky (dále jen „Úřad práce“) č. j. UPCR-2020/33716/6 ze dne 29. 6. 2020, kterým Úřad práce dle § 63 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoZ“) odňal žalobci povolení ke zprostředkování zaměstnání, jež mu bylo uděleno rozhodnutím Úřadu práce č. j. UPCR-2019/1890/8 ze dne 4. 6. 2019 pro formu zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ, a to z důvodu porušení povinnosti stanovené v § 58a ZoZ, kterého se měl žalobce dopustit tím, že zprostředkoval zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a ZoZ.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že pro vnitřní neshody ohledně svého obchodního modelu, následně pandemickou situaci nepříznivě ovlivňující možnost realizace zvoleného obchodního modelu a pro s tím související ukončování spolupráce ze strany obchodních partnerů žalobce, byla ekonomická činnost žalobce od okamžiku udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání zcela paralyzována, a proto žalobce nevyvíjel žádnou činnost související se zprostředkováním zaměstnání, nikdy nezprostředkoval zaměstnání a nezaměstnával žádné zaměstnance, které by mohl dočasně přidělovat ke třetím subjektům. Za účelem snížení nákladů se v takové situaci žalobce rozhodl do doby, než začne fakticky zprostředkovávat zaměstnání, nesjednávat pojištění pro případ úpadku agentury práce, přičemž si byl vědom, že tím poruší povinnost stanovenou v § 58a ZoZ, ale byl přesvědčen, že mu za to hrozí toliko udělení pokuty, a nikoliv odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobce má za to, že oba správní orgány provedly nesprávný výklad ZoZ, když § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ vykládaly tak, že za *zprostředkovávání zaměstnání* je nutno považovat i pouhé oprávnění vykonávat tuto činnost bez zohledňování faktického aktivního zprostředkovávání, a v důsledku toho jsou obě rozhodnutí ve věci, tj. jak žalovaného, tak Úřadu práce, nezákonná, když podmínky pro rozhodnutí o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě žalobce naplněny nebyly.
3. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Žalovaný učinil nesporným, že žalobci bylo vydáno povolení ke zprostředkování v požadované formě, jak je uvedeno výše, jakož i to, že rozhodnutím Úřadu práce ze dne 30. 6. 2020, které svým rozhodnutím v rámci odvolacího řízení potvrdil žalovaný, bylo toto povolení žalobci odňato. Co do argumentace žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za souladné s právními předpisy, a i s poukazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že skutečnost, že žalobce fakticky nezprostředkoval zaměstnání, nemá na správnost napadeného rozhodnutí vliv, a proto nebylo nutné prokazovat, zda žalobce nějakou zprostředkovatelskou činnost v období od právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání do uzavření pojištění vykonával, či nikoliv. Žalovaný má za to, že z § 58a ZoZ vyplývá povinnost mít sjednané povinné pojištění nejpozději k okamžiku právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání, když tímto okamžikem se subjekt stává agenturou práce se všemi právy a povinnostmi z toho

plynouchými, a tudíž na agenturu práce, která nesplnila povinnost podle § 58a odst. 1 a 2 ZoZ, je nutno nahlížet jako na agenturu zprostředkující zaměstnání bez pojištění, čehož důsledkem je naplnění dikce § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ, tj. odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Dle žalovaného je odnětí dotčeného povolení žalobci dáno nejen na základě speciálního důvodu stanoveného v § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ, ale je nutné jej navíc dovodit i z § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ, neboť došlo k porušení ZoZ, jak žalobce sám přiznal. Z úřední činnosti je pak žalovanému známo, že žalobce opakovaně nesplnil oznamovací povinnost podle § 59 odst. 2 ZoZ, což je další důvod pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání.

4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
5. Mezi účastníky nebylo sporu o skutkovém stavu projednávané věci, a proto krajský soud vyšel ze skutkového stavu, jak je uveden v prvním odstavci tohoto rozhodnutí s tím, že ze správního spisu zjistil k oběma rozhodnutím správních orgánů v podrobnostech následující. Z odůvodnění rozhodnutí Úřadu práce č. j. UPCR-2020/33716/6 ze dne 29. 6. 2020 se podává, že žalobce porušil povinnost stanovenou v § 58a ZoZ, čehož se dopustil tím, že zprostředkoval zaměstnání bez sjednaného pojištění dle § 58a ZoZ, když nezaslal Úřadu práce doklad o sjednání tohoto pojištění a toto ani nesjednal, a proto mu bylo podle § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ povolení ke zprostředkování odňato. S námitkou žalobce, uplatňovanou i v žalobě, že žalobce pouze získal povolení ke zprostředkování zaměstnání, aniž by však zprostředkování zaměstnání realizoval, se Úřad práce vypořádal s odkazem na § 58a odst. 1 ZoZ a s odůvodněním, že z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že agentura práce je povinna mít sjednané tam uvedené zákonné pojištění, a to i když fakticky nevykonává činnost, k níž jí bylo uděleno příslušné povolení. Tento závěr pak potvrdil i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že agentura práce musí pojištění sjednat, a to nejpozději v den nabytí právní moci rozhodnutí o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání, a následně doložit doklad o jeho sjednání, přičemž je absolutně nerozhodné, zda agentura práce nějakou činnost fakticky vykonávala, rozhodující je, že byla k dané činnosti oprávněna.
6. Podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ se zprostředkováním zaměstnání rozumí 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“).
7. Dle § 58a odst. 1 ZoZ 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 přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu. Podle odst. 2 téhož ustanovení je agentura práce podle odst. 1 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.

8. Podle § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a.
9. Při posuzování žaloby krajský soud předně konstatuje, že spor mezi účastníky se týká otázky právní, spočívající ve výkladu výše uvedených zákonných ustanovení, konkrétně pak v tom, zda je pro naplnění hypotézy právní normy v § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ relevantní fakticita zprostředkovávání zaměstnání, či nikoliv.
10. Podle krajského soudu jsou pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ stanoveny tři základní kumulativní podmínky: 1. právnická nebo fyzická osoba disponuje platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, 2. tato osoba zprostředkovává zaměstnání, a 3. tato osoba nemá sjednáno pojištění podle § 58a ZoZ. Zásadním pro posouzení projednávané věci pak je výklad druhé podmínky, konkrétně sousloví *zprostředkovává zaměstnání*.
11. Zprostředkování zaměstnání ve formě dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ spočívá v 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. Je zjevné, že *zprostředkováním zaměstnání* se tedy rozumí určitá činnost agentury práce disponující příslušným oprávněním anebo faktické úkony jí činěné. Skutečnost, že fyzická nebo právnická osoba pouze disponuje povolením ke zprostředkování zaměstnání, sama o sobě ještě neznamená, že tato osoba *zprostředkovává zaměstnání* ve smyslu § 14 ZoZ; měl-li by zákonodárce v úmyslu, aby tomu tak bylo, bezpochyby by uvedené ustanovení ZoZ obsahovalo i pravidlo, že *zprostředkováním zaměstnání* se rozumí i pouhé držení příslušného povolení.
12. Z obsahu správního spisu a vyjádření účastníků je zřejmé, že v případě žalobce byly splněny shora uvedené podmínky 1. a 3. pro aplikaci § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ, avšak s odůvodněním v předchozím odstavci nelze než uzavřít, že nebyla splněna 2. podmínka. Nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že pro výklad 2. podmínky není faktický výkon činnosti relevantní a postačuje pouze to, že žalobce byl ke zprostředkování zaměstnání oprávněn. Tomuto závěru odpovídá i kontext celého ustanovení § 63 odst. 2 ZoZ, v jehož písm. f) je rovněž obsaženo sousloví *zprostředkovává zaměstnání*, přičemž aplikace toto ustanovení, byl-li by přijat výklad žalovaného, by vedla k absurdním důsledkům, kdy by agenturám práce byla bez dalšího odnímána povolení ke zprostředkování zaměstnání pouze proto, že pozastavily výkon činnosti, a to zcela jistě úmyslem zákonodárce nebylo; přitom obecně platí, že použil-li zákonodárce totožné sousloví v jediném ustanovení vícekrát, nelze jim prisuzovat různý význam. Uvedené úvahy navíc podporuje i samotný smysl a účel pojištění podle § 58a ZoZ. Totiž pokud pojištění záruky pro případ svého úpadku má agentura práce sjednat, aby byly zajištěny mzdové nároky jí dočasně přidělovaných zaměstnanců, pak logicky by takové pojištění zcela pozbývalo smyslu v situaci, kdy agentura práce dosud žádnou zprostředkovatelskou činnost nevykonává, kdy nemá zatím žádné zaměstnance k přidělení uživateli, a kdy tak žádné mzdové nároky nevznikají, a tedy nemohou být ani ohroženy.
13. Výkladem § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ tedy krajský soud dospěl k závěru, že agentura práce musí mít sjednáno pojištění podle § 58a ZoZ k okamžiku faktického zahájení konkrétní zprostředkovatelské činnosti, a nedisponuje-li jím k tomuto okamžiku, pak je dán důvod pro odnětí jí uděleného povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tento závěr má přitom

oporu i v ustálené judikatuře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 345/2020-38 ze dne 16. 6. 2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 95/2021-35 ze dne 15. 6. 2022).

14. K argumentaci žalovaného lze dále uvést, že ZoZ v žádném ustanovení explicitně nestanovuje lhůtu, v níž by agentura práce měla splnit povinnost spočívající ve sjednání pojištění podle § 58a ZoZ. Dvoutměsíční lhůta stanovená v § 58a odst. 2 větě druhé ZoZ se vztahuje pouze k povinnosti doložit Úřadu práce sjednání pojištění, nikoliv k povinnosti sjednat pojištění jako takové. To však neznamená, že by ustanovení § 58a odst. 2 ZoZ pozbývalo smyslu a bylo neaplikovatelné. Nesplnění povinnosti doložit sjednané pojištění ve smyslu citovaného ustanovení je totiž postižitelné, avšak jako přestupek pokutou na základě § 140 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 140 odst. 4 písm. g) ZoZ, a nikoliv odnětím povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ.
15. Krajský soud dále k argumentaci žalovaného podotýká, že z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, nikoliv však na ně navazující vyjádření k žalobě, v němž není možné rozšiřovat důvody rozhodnutí vydaných v předcházejícím správním řízení. Polemizuje-li tak žalovaný ve svém vyjádření, že byly dány i jiné důvody pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání žalobci, než ty uvedené v rozhodnutí Úřadu práce a žalovaného, není to pro projednávanou věc relevantní a krajský soud tyto důvody při svém rozhodování nezohlednil. Pouze k nim nad rámec potřebného odůvodnění dodává, že platí právní teorii přijatá zásada, podle níž je nutno při střetu obecné úpravy s úpravou speciální dát přednost aplikaci úpravy speciální (zásada *lex specialis derogat legi generali*); nesprávný je tedy právní názor žalovaného, že měl být naplněn nejen speciální důvod pro odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ, ale i „obecný“ důvod stanovený v § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ.
16. Interpretace § 58a a § 63 odst. 2 písm. d) ZoZ přijatá správními orgány v projednávané věci tedy neměla oporu v zákoně. Bylo potřeba mít za jednoznačně prokazané, zda žalobce fakticky zprostředkoval zaměstnání bez sjednaného pojištění ve smyslu citovaných ustanovení, když k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání nestačí pouze ta skutečnost, že žalobce nedoložil Úřadu práce v zákonné lhůtě doklad o sjednání pojištění, resp. že toto pojištění ani nesjednal. Správní orgány, s ohledem na jimi nesprávně přijatý výklad dotčených ustanovení, v řízení vůbec nezjišťovaly, zda žalobce nějakou zprostředkovatelskou činnost fakticky vykonával, pročez nedostatečně zjistily skutkový stav, a krajskému soudu tak nezbylo, než napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.
17. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud tak, že žalobce má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť byl v řízení plně procesně úspěšný (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).
18. Důvodně vynaložené náklady řízení žalobce tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč; odměna zástupce za dva úkony právní služby celkem výši 6 200 Kč, a to dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif; dále jen „AT“) za převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby, kdy výše odměny za jeden úkon činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5. AT částku 3 100 Kč; a náhrada hotových výdajů celkem ve výši 600 Kč, když tato podle § 13 odst. 1, 4 AT činí 300 Kč za každý z uvedených dvou úkonů. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, je jeho odměna a náhrada hotových

výdajů podle § 57 odst. 2 s. ř. s. navýšena o částku 1 428 Kč, která odpovídá této dani v sazbě 21 %. Celkové důvodně vynaložené náklady žalobce tedy činí 11 228 Kč, a proto krajský soud uložil neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému žalobci na náhradě nákladů řízení, a to k rukám jeho zástupce podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, uložil krajský soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

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

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 3. listopadu 2022

Mgr. Jiří Gottwald, v. r.
předseda senátu