

POVINNÉ POJIŠTĚNÍ AGENTURY PRÁCE PROTI ÚPADKU A JEHO OSUD

JAROSLAV STÁDNÍK

Abstract:

Mandatory Insurance of a Labour Agency Against Insolvency and Its Fate

The article primarily deals with the issue of bankruptcy insurance of the employment agency, while pointing out the possible pitfalls of the institute. It can be stated that the said insurance has not fulfilled its role since its inception to the present day, and on the contrary it brings into practice various problems, which are described in more detail in the article. It is therefore legitimate to consider further existence of the institute, or rather whether it should be abolished, as the claims of temporarily assigned employees will be satisfied through a different law like the claims of other employees.

Keywords: labour agency; insurance; insolvency

Klíčová slova: agentura práce; pojištění; úpadek

DOI: 10.14712/23366478.2021.21

Zprostředkování zaměstnání¹ agenturami práce, jak ho definuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), představuje institut, který je neustále předmětem různých úvah, zejména v oblasti srovnatelnosti podmínek (primárně mzdových) přidělovaných zaměstnanců s kmenovými zaměstnanci, uživatele ve smyslu ust. § 309 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“).² Tento článek se však bude primárně zabývat jiným problémem, jenž se v dané oblasti vyskytuje v současné době a který souvisí s aplikací povinného pojištění agentury práce proti úpadku.

¹ Ust. § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

„(1) Zprostředkováním zaměstnání se 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“),

c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.“

² Ust. 309 odst. 5 zákoníku práce:

„(5) Agentura práce a uživatel jsou povinni zabezpečit, aby pracovní a mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší, než jsou nebo by byly podmínky srovnatelného zaměstnance. Pokud jsou po dobu výkonu práce pro uživatele pracovní nebo mzdové podmínky dočasně přiděleného zaměstnance horší, je agentura práce povinna na žádost dočasně přiděleného zaměstnance, popřípadě, pokud tuto skutečnost zjistí jinak, i bez žádosti, zajistit rovné zacházení; dočasně přidělený zaměstnanec má právo se domáhat u agentury práce uspokojení práv, která mu takto vznikla.“

POJIŠTĚNÍ PROTI ÚPADKU AGENTURY PRÁCE

Aby mohla agentura práce svoji zprostředkovatelskou činnost vykonávat, musí mít za tímto účelem uzavřené pojištění proti úpadku ve smyslu ust. § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti,³ aby v takovém případě byli její přidělování zaměstnanci zajištěni právě prostřednictvím tohoto pojištění, jestliže jim agentura práce, která je v úpadku, nevyplatila mzdu, když tyto nároky přechází na pojišťovnu *ex lege* maximálně do výše trojnásobku nevyplacené mzdy. Toto pojištění je nutné uzavřít pouze v případě zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, tedy v případě jejich přidělování, ergo se jedná z pohledu zákona o zaměstnanosti o zprostředkování zaměstnání dle ust. § 14 odst. 1 písm. b). Podmínky takového pojištění jsou stanoveny v následujících odstavcích výše citovaného ustanovení, když se jedná o podmínky výše sjednaného pojištění a okamžiku sjednání pojištění.

Z pohledu výše pojištění se má jednat o takovou částku, která by případně pokryla všem dočasně přiděleným zaměstnancům nevyplacenou mzdu minimálně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku. Zde již je ovšem problematické to, zda by se mělo jednat o všechny zaměstnance agentury práce, nebo jen o zaměstnance, kteří jsou dočasně přidělováni, neboť v případě úpadku agentury práce se tato situace může dotknout i zaměstnanců agentury práce, kteří přidělování nejsou.

Důvodová zpráva k zákonu č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, kdy byl institut pojištění zaveden v širším pojetí,⁴ uvádí, že: „*Navrhovanou úpravou se zavádí povinné pojištění agentur práce, a to z důvodu zvýšení právní jistoty zaměstnanců agentur práce, popřípadě jiných fyzických osob, pro které bude agentura práce zprostředkovávat zaměstnání.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým došlo ke změně na současné znění pojištění agentur práce, pak uvádí, že: „*Cílem současné právní úpravy pojištění agentur práce, účinné od 1. ledna 2011, bylo pojištění agentur práce proti svému úpadku jako zaměstnavatele a plátce mzdy, čímž došlo ke zvýšené ochraně a posílení právní jistoty agenturních zaměstnanců. Nyní se navrhuje legislativně technické zpřesnění právní úpravy.*“ Z právě citovaných důvodových zpráv by se z určitého úhlu pohledu dalo dovodit, že pojištění jako takové má směřovat na všechny zaměstnance agentury práce bez rozlišení, zda se jedná o zaměstnance dočasně přidělované, či zaměstnance „ostatní“, tedy např. ty, kteří

³ Ust. § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

„(1) 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.“

⁴ Ust. § 58a zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí:

„Agentury práce mohou provádět zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) jen za podmínky, že mají sjednáno pojištění pro případ svého úpadku a pro případ úpadku uživatele, a to ve výši zajišťující výplatu mzdy do výše trojnásobku průměrného měsíčního výdělku všech dočasně přidělených zaměstnanců. Doklad o sjednání tohoto pojištění je agentura práce povinna doložit ministerstvu do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.“

zabezpečují chod agentury práce. Takovému závěru ovšem pak neodpovídá dikce ust. § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které hovoří o právu dočasně přiděleného zaměstnance, čemuž pak odpovídá i dikce odst. 2 uvedeného ustanovení.⁵

Pokud bychom tedy vyšli z předpokladu, že se bude pojištění vztahovat pouze na dočasně přidělené zaměstnance, vzniká zde problém faktický, jestliže v průběhu činnosti dochází k proměnlivému uplatnění dočasně přidělovaných zaměstnanců, když primární problém je nutné vnímat za situace, kdy počet dočasně přidělovaných zaměstnanců stoupá, avšak ze strany agentury práce nedochází k patřičné reakci v podobě navýšení pojištění proti úpadku tak, aby odpovídalo aktuálnímu stavu. Jiná může být situace v případě, kdy ideálně agentura práce obdrží příslušné povolení ke zprostředkování zaměstnání, sjedná pojištění proti úpadku na určitý počet dočasně přidělovaných zaměstnanců, rozhodnutí nabude právní moci a agentura začne fakticky zprostředkovávat zaměstnání. Např. po dvou měsících se ale vlivem zvýšení poptávky po jejích službách počet dočasně přidělovaných zaměstnanců výrazně zvýší, aniž by tomu již odpovídalo původně uzavřené pojištění proti úpadku. Z pohledu zákona o zaměstnanosti by tak agentura práce měla vždy mít uzavřené takové pojištění pro případ úpadku, na základě kterého by byli uspokojeni všichni dočasně přidělovaní zaměstnanci.

Bohužel je však situace diametrálně odlišná, neboť zde reálně existují podpojištěné agentury práce. Faktický moment, kdy je možné si učinit úsudek o „podpojištění“, vznikne buď na základě toho, kdy generální ředitelství Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) získá informace prostřednictvím informační povinnosti agentury práce ve smyslu ust. § 59 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti,⁶ když podle odst. 1 citovaného ustanovení mají agentury práce povinnost o těchto zaměstnancích vést evidenci. Druhou možností je pak informace, kterou by úřad práce získal na základě kontroly provedené dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.⁷ (dále jen „kontrolní řád“), u agentury práce orgánem inspekce

⁵ Ust. § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

„(2) 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.“

⁶ Ust. § 59 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti:

„(2) Agentury práce pro statistické účely sdělují do 31. ledna běžného roku generálnímu ředitelství Úřadu práce zejména tyto údaje za předchozí kalendářní rok

c) počet jejich zaměstnanců, kteří byli dočasně přiděleni k výkonu práce u uživatele, přičemž se uvede zvlášť počet občanů České republiky, počet občanů Evropské unie, počet občanů ostatních členských států Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska a počet ostatních cizinců podle státní příslušnosti.“

⁷ Ust. § 25 kontrolního řádu:

„Spolupráce kontrolních orgánů

(1) Kontrolní orgány v zájmu dobré správy vzájemně spolupracují a koordinují své kontroly.

(2) Požádá-li kontrolní orgán jiný kontrolní orgán nebo další orgán veřejné moci o poskytnutí údajů, informací nebo jiných kontrolních podkladů potřebných k provedení kontroly, oslovený orgán tyto údaje, informace a další kontrolní podklady poskytne, pokud je má k dispozici a nebrání-li tomu plnění povinností uložených jiným právním předpisem, s výjimkou povinnosti mlčenlivosti.

(3) Kontrolní orgán na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti. Zaměstnanci zařazení v těchto orgánech jsou povinni o těchto skutečnostech zachovávat mlčenlivost; § 20 se použije obdobně.

práce, ze které by následně vyplynula důvodná pochybnost o tom, že podmínky pojištění proti úpadku agentury práce jsou v souladu se zákonem o zaměstnanosti. V obou těchto případech existuje následně možnost odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, jak předvídá ust. § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti,⁸ při splnění dalších podmínek, jak budou uvedeny dále. Problémem zde však zůstává prokázání faktického podpojištění, když zákon o zaměstnanosti nestanoví periodu, v níž by mělo být pojištění aktualizováno, resp. naopak předpokládá, že je vždy pojištění sjednáno dle zákonného rozsahu s ohledem na stávající stav dočasně přidělovaných zaměstnanců, na druhé straně si lze představit argument agentury práce, že nemohla nenadále navýšení počtu dočasně přidělovaných zaměstnanců očekávat, neboť ke změně došlo v rámci několika dnů a nebylo možné upravit pojištění proti úpadku tak, aby pokrylo případné nároky nevypáčených mezd všech dočasně přidělovaných zaměstnanců.

POJIŠTĚNÍ PROTI ÚPADKU AGENTURY PRÁCE A ZÁKON Č. 118/2000 SB.

Dalším otevřeným problémem zůstává „kolize“ s ust. § 2 odst. 5⁹ zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 118/2000 Sb.“), podle kterého se tento zákon nevztahuje na ty zaměstnance, kteří byli uspokojeni z důvodu pojištění agentury práce. Nutno předeslat, že tato úprava je velice problematická z pohledu samotného unijního práva. „*Vyloučení zaměstnanců, kteří jsou dočasně přidělováni k uživateli prostřednictvím platebně neschopné agentury práce, z působnosti tohoto zákona práce je předmětem mnoha odborných polemik. Jak uvádí čl. 1 odst. 2 Směrnice, lze výjimečně vyloučit z ochrany směrnice pohledávky některých zaměstnanců z důvodu existence jiné formy záruky, je-li zjištěno, že poskytuje dotyčným osobám ochranu, která je rovnocenná ochraně vyplývající z této směrnice. Možnosti vyloučit některou skupinu zaměstnanců využilo několik členských států. V případě Kyprské republiky byli z ochrany vyjmuti členové posádek obchodních lodí, kteří nejsou kyprští rezidenti, a ve Spojeném království se ochrana nevztahovala na námořníky obchodních lodí na Kypru a ve Velké Británii. Dle názoru Komise, námořní zástavní právo, které se v těchto dvou zemích zdálo být pro námořníky hlavní ochranou v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele, nemusí vždy nabízet ochranu rovnocennou ochraně záruční institucí, protože hodnota plavidla nemusí vždy postačovat k pokrytí minimální výše nesplacených pohledávek*

(4) Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostatecích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.“

⁸ Ust. § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti:

„(2) Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže

d) právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a.“

⁹ Ust. § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb.:

„(5) Zákon se nevztahuje na zaměstnance agentur práce, kterým je zprostředkováno zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) a § 66 zákona o zaměstnanosti a kteří byli uspokojeni z pojištění agentury práce sjednaného podle § 58a zákona o zaměstnanosti.“

*stanovené ve směrnici. Proto takové vyjmutí považovala Komise za rozporuplné a neshledala ho v souladu s již zmiňovaným čl. 1 odst. 2 Směrnice.*¹⁰

Pokud bychom mohli vycházet z ideálního stavu, tedy že pojištěním proti úpadku agentury práce budou vždy pokryty veškeré nároky v podobě nevypacených mezd všech dočasně přidělených zaměstnanců, nebyl by v daném případě s aplikací uvedeného ustanovení problém (kromě odlišných možností zaměstnanců stejného zaměstnavatele – agentury práce – se domoci nevypacené dlužné mzdy, neboť na zaměstnance agentury práce, kteří nejsou dočasně přidělováni, se uspokojení ze zákonného pojištění zřejmě nevztahuje). Nicméně taková jistota již vzhledem k výše uvedenému zdaleka není, a nabízí se proto následně značně nepřehledná situace, kdy bude uspokojena prostřednictvím pojištění v plné výši jen část dočasně přidělených zaměstnanců, část dočasně přidělených zaměstnanců bude uspokojena co do výše či měsíců jen částečně a část dočasně přidělených zaměstnanců nebude uspokojena prostřednictvím pojištění ze strany pojišťovny vůbec.

V popsaném případě dojde (zde je zřejmé, že zaměstnavatel musí být v platební neschopnosti dle ust. § 3 písm. c) zákona č. 118/2000 Sb.) zřejmě k aktivaci uvedeného ust. § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb. jen v případě první skupiny, tedy u dočasně přidělených zaměstnanců, kteří byli upokojeni zcela, když to samozřejmě předpokládá takové zjištění ze strany úřadu práce, aby tak mohl postupovat, kdy odst. 8 ust. 58a zákona o zaměstnanosti¹¹ předpokládá, že o takové skutečnosti bude informovat úřad práce agentura práce. To je ovšem nereálné, neboť se nedá předpokládat, že by agentura práce měla o takovém plnění ze strany pojišťovny reálnou představu, resp. agentura práce pouze může informovat, že plnění bylo poskytnuto na základě uzavřeného pojištění proti úpadku pojišťovnou, když ani není zřejmé, z jakého důvodu je tato informační povinnost stanovena agentuře práce. To ovšem úřad práce nezabavuje povinnosti postupovat v takovém případě tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, aby mohl případně postupovat dle uvedeného ust. § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb. V dalších dvou případech nebude moci být postupováno dle tohoto ustanovení, neboť dočasně přidělení zaměstnanci nebyli uspokojeni z pojištění proti úpadku agentury práce sjednaného podle ust. § 58a zákona o zaměstnanosti, resp. jsem toho názoru, že pokud nebyli dočasně přidělení zaměstnanci uspokojeni zcela prostřednictvím pojištění proti úpadku, musí nastoupit postup dle zákona č. 118/2000 Sb., kdy dočasně přidělený zaměstnanec bude uspokojen ve zbytku, tedy kromě nároku vyplaceného prostřednictvím uvedeného pojištění, takovým postupem. „*Současně může nastat situace, kdy zaměstnanec nebude plněním ze strany pojišťovny uspokojen zcela, což již zákon č. 118/2000 Sb. v § 2 odst. 5 neřeší, neboť počítá pouze s uspokojením celým. Současně je také možné si představit situaci, kdy nedojde k uspokojení těchto zaměstnanců z důvodu nezaplacení pojistného, avšak tento stav bude zjištěn až po uplynutí lhůty, ve které mohou uplatnit splatné mzdové nároky dle § 4 odst. 4 a 5, tedy po 5 měsících a 15*

¹⁰ SEIDL, P. – KADLEC, M. Zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele: komentář. In: ASPI [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2016 [cit. 2021-02-23].

¹¹ Ust. § 58a odst. 8 zákona o zaměstnanosti:

„(8) Agentura práce je povinna neprodleně informovat generální ředitelství Úřadu práce o poskytnutém pojistném plnění a o zániku pojištění.“

kalendářních dnech následujících po dni, kdy místně příslušná krajská pobočka Úřadu práce zveřejnila informace o vyhlášení moratoria před zahájením insolvenčního řízení nebo o zahájení insolvenčního řízení. V takovém případě tedy nebude zaměstnanec přidělován agenturou práce uspokojen ani ze strany pojišťovny, ani nebude moci požádat, na rozdíl od kmenových zaměstnanců agentury práce, kteří nebudou se svými nároky otálet, o uspokojení nevyplacených mzdových nároků. Mzdové nároky definuje zákon č. 118/2000 Sb. v § 3 písm. b), kdy se musí jednat o stav, kdy nebyla provedena jejich výplata zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti.“¹²

Zde ovšem bude úřad práce postaven před zásadní zjišťování, ať již prostřednictvím pojišťovny, či zaměstnanců žádajících o uspokojení dlužných mzdových nároků dle zákona č. 118/2000 Sb., aby mohl následně rozhodnout na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. „Při zkoumání rovnocennosti je nadto tuto otázku nutné posuzovat ze dvou hledisek. Jednak z hlediska časového a za druhé z hlediska výše finančního plnění poskytnutého zaměstnanci. Pokud se týká výše finančního plnění, zaměstnanci může být úřadem práce přiznán dlužný mzdový nárok až za 3 měsíce rozhodného období, přičemž za každý jeden měsíc může být přiznán v maximální výši 41 384 Kč (tato maximální výše je podle sdělení MPSV č. 120/2017 Sb., o rozhodné částce pro určení celkové výše mzdových nároků vyplacených jednomu zaměstnanci podle zákona č. 118/2000 Sb., platná na období od 1. května 2017 do 30. dubna 2018). Tedy celkově může úřad práce uhradit zaměstnanci za tři uplatněné měsíce až 124 152 Kč. Výše finančních prostředků by pak měla podle § 58a odst. 2 zák. o zaměstnanosti zajišťovat výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku zaměstnance. Čili je patrné, že úroveň ochrany může být rozdílná v závislosti na výši dosaženého průměrného měsíčního čistého výdělku každého zaměstnance. Svou roli hraje také skutečnost, zda v daném případě zaměstnanec skončil pracovněprávní vztah a vznikl mu nárok na odstupné, případně náhradu mzdy, které považuje tento zákon taktéž za mzdový nárok. Je patrné, že tyto formy ochrany nejsou identické a o jejich rovnocennosti lze důvodně pochybovat. Je nutno také doplnit, že může nastat situace, kdy zaměstnanec nebude pojistným plněním ze strany pojišťovny zcela uspokojen, s čímž zákon nepočítá.“¹³

ODEJMUTÍ POVOLENÍ KE ZPROSTŘEDKOVÁNÍ ZAMĚSTNÁNÍ A POJIŠTĚNÍ PROTI ÚPADKU

Uvedená problematika je jen zdánlivě bezproblémová, resp. chtělo by se bez dalšího uzavřít, že k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání dojde v případě, kdy agentura práce nemá uzavřené pojištění proti úpadku v příslušné výši, či ho nemá uzavřeno vůbec a nedoloží doklad o uzavřeném pojištění proti úpadku ve stanovené lhůtě dvou měsíců od právní moci rozhodnutí, jak uvádí ust. § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Druhý uvedený důvod je pak nutno vidět jednak optikou okamžiku nutnosti sjednání pojištění, jednak optikou dikce ust. § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti,

¹² J. PICHRT a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 70.

¹³ SEIDL – KADLEC, c. d.

které předpokládá, že k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání může dojít pouze v případě, kdy právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění proti úpadku podle ust. § 58a zákona o zaměstnanosti.

V kontextu uvedeného vyvstávají otázky, ke kterému dni je agentura práce povinna mít sjednané příslušné pojištění proti úpadku a kdy je povinna takové pojištění, resp. doklad o uzavřeném pojištění, úřadu práce doložit.

Prvotní úvaha by jistě směřovala k tomu se uchýlit k domněnce, že bez dalšího je nutné, aby agentura práce měla uzavřené pojištění již v okamžiku právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání, a toto doložila do dvou měsíců od právní moci takového rozhodnutí¹⁴ (viz ust. § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti: „*Sjednaní pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.*“).

Problematika je však výrazně složitější. Dikce relevantních ustanovení totiž zřejmě předpokládá, že bude docházet k faktickému výkonu činnosti ve formě zprostředkování zaměstnání dle ust. § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy dočasného přidělování zaměstnanců, a je proto nutné ve správním řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání postavit najisto,¹⁵ zda vůbec a kdy k takové činnosti docházelo, a od toho následně odvodit povinnost agentury práce pojištění uzavřít. Nelze tedy bez dalšího z pouhé skutečnosti, že rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání nabylo právní moci, avšak doklad o sjednaném pojištění proti úpadku nebyl ve stanovené lhůtě doložen, automaticky dovozovat, že došlo ke zprostředkování zaměstnání bez sjednaného pojištění proti úpadku. „*Pokud jde o okamžik, do kdy by takové pojištění mělo být reálně nejpozději sjednáno, z ustanovení § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že smyslem povinného pojištění je ve své podstatě zajištění práva zaměstnanců agentury práce na mzdu pro případ jejího úpadku. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 347/2010 Sb., kterým byl do zákona o zaměstnanosti vložen § 58a, podle které: [n]avrhanou úpravou se zavádí povinné pojištění agentur práce, a to z důvodu zvýšení právní jistoty zaměstnanců agentur práce, popřípadě jiných fyzických osob, pro které bude agentura práce zprostředkovávat zaměstnání.‘ Pokud tedy má být účinně dosaženo zákonodárcem sledovaného účelu posílení právní jistoty a zajištění práva na mzdu ve prospěch agenturních zaměstnanců, pak je třeba z ustanovení § 58a odst. 1 v návaznosti na § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti dovodit, že agentura práce musí pojištění sjednat nejpozději do okamžiku, než začne fakticky zprostředkovávat zaměstnání, tj. než zaměstná fyzickou osobu za účelem výkonu práce pro uživatele. [...] S ohledem na výše uvedené je podle názoru soudu třeba vykládat důvod k odnětí povolení podle ustanovení § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti tak, že k jeho naplnění je třeba zjištění,*

¹⁴ Ust. § 73 odst. 1 správního řádu:

„(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“

¹⁵ Ust. § 3 správního řádu:

„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

*že právníká/fyzická osoba, které má být povolení odňato, skutečně zprostředkovávala zaměstnání, aniž by skutečně sjednala předepsané pojištění.*¹⁶

V uvedeném rozsudku byl rozhodný okamžik pro sjednání pojištění proti úpadku postaven tedy právě na faktickém okamžiku zprostředkování zaměstnání, resp. na skutečnosti, kdy či zda k němu došlo (bez ohledu na to, že má např. agentura práce již své řádně označené sídlo či své kmenové zaměstnance). Z tohoto důvodu není možné také přijmout např. závěr, že i pokud by agentura práce skutečně ke dni právní moci žádného zaměstnance dočasně nepřidělovala, musela by do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání o této skutečnosti (doložení dokladu o uzavření pojištění či nemožnosti uzavřít pojištění) doložit doklad úřadu práce. „Výklad zastávaný správními orgány podle městského soudu odporuje gramatickému výkladu textu zákona, neboť pod pojmem ‚zprostředkovává‘ v rámci § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je třeba rozumět ‚faktické, skutečné poskytování služby zprostředkování zaměstnání‘. Městský soud odkazoval na formulaci důvodu pro odejmutí povolení pod písm. f) předmětného ustanovení s tím, že tento důvod dopadá na situaci, kdy právníká osoba fakticky zprostředkovává zaměstnání, přičemž ‚nelze se pak rozumně domnívat, že by zákonodárce použil stejnou konstrukci jednání (důvodu) vedoucího k odnětí povolení (tj. zprostředkování zaměstnání bez splnění dalších zákonných podmínek) v rámci téhož ustanovení (tj. pod písm. d) a pod písm. f)/ a přiznával by mu současně odlišný význam‘.“¹⁷ Legitimně nelze ani požadovat, aby agentura práce sjednala pojištění v minimálním rozsahu, např. aby měla uzavřeno pojištění proti úpadku na jednoho dočasně přidělovaného zaměstnance.

V posledně uvedeném recentním rozsudku judikoval dále ve stejné kauze Krajský soud v Ústí nad Labem, že pokud by mělo být pojištění svázáno s okamžikem právní moci rozhodnutí, byla by zvolena zákonodárcem jiná právní konstrukce. „Ve stručnosti lze dodat, že pokud by měl racionální zákonodárce za to, že povinnost mít sjednané pojištění pro případ úpadku ve smyslu § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti stíhá agenturu práce, ačkoli jí ještě nesvědčí právo zprostředkovávat zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, neboť takovou činnost nemá pravomocně povolenou, zvolil by nepochybně jiné řešení. Jak uvedl městský soud v bodu 36. rozsudku, je třeba přihlídnout také k tomu, že zákonodárce dle § 61 zákona o zaměstnanosti nestanovil smlouvu o pojištění pro případ úpadku povinnou náležitostí žádosti právníké osoby o povolení ke zprostředkování zaměstnání.“¹⁸

K uvedenému lze dále doplnit, že povaha samotného odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání není formou přestupku, ale zvláštní forma opatření. „Jak již ostatně vyslovil zdejší soud v bodě 88. shora cit. rozsudku Komoditní burza Praha, ‚správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout

¹⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 3 Ad 10/2019, ze dne 29. 10. 2020.

¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 59 Ad 3/2020, ze dne 3. 2. 2021.

¹⁸ Tamtéž.

o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty.‘ Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není ani porušením zásady ne bis in idem (srov. bod 89. tamtéž). Sám zákon o zaměstnanosti rozlišuje tato opatření, na straně jedné, a správní delikty, na straně druhé. Správní delikty upravuje až v §§ 139–141. Naopak odejmutí povolení je obsaženo v rámci norem upravujících zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání (§ 63).“¹⁹

Posuzovaná otázka, resp. její řešení pak bude nutně mít dopad i v oblasti přestupků. Zákon o zaměstnanosti totiž ukotvuje dvě skutkové podstaty [ust. 139 odst. 1 písm. h) a § 140 odst. 1 písm. f)], kdy se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku, pokud nedoloží ve stanovené lhůtě ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání generálnímu ředitelství Úřadu práce ČR doklad o sjednání pojištění podle § 58a odst. 2. V kontextu uvedeného je tedy jasné, že i v této oblasti by mělo být naplnění skutkové podstaty posuzováno optikou citovaných rozsudků.

ZÁVĚR

Shora popsané dílčí problémy a interpretační nesnáze vedou k zamyšlení, zda je nadále nutné setrvávat u povinnosti agentury práce sjednávat pojištění pro případ úpadku, neboť jako institut se tento neosvědčil a jsou dosud známy dva případy, kdy agentura práce informovala generální ředitelství Úřadu práce o poskytnutém pojistném plnění a o zániku pojištění. „Na druhé straně se právo (jako společenský jev) nemůže vyhnout zákonitosti stále většího pohybu, dynamice ve vývoji společnosti, které se projevují nezbytně též v častých změnách legislativy. [...] Zda je příslušná právní úprava efektivní se neukáže zpravidla dříve než za tři až pět let jejího používání. Proto častější změny zákonů bývají nahodilé a zřídka se mohou opírat o poznatky o efektivitě působení dosavadní právní normy.“²⁰ Současně je patrné, že aplikace institutu pojištění je ve stávající podobě více než problematická, když zaměstnancům agentury práce mohou být poskytnuty lepší záruky prostřednictvím zákona č. 118/2000 Sb. Nabízí se tedy řešení v úplném zrušení tohoto institutu, když na rozdíl od „klasických“ zaměstnanců jsou dočasně přidělení zaměstnanci agentury práce chráněni více. Ekvivalentní úroveň ochrany by však byla zachována mimo jiné prostřednictvím naposledy uvedeného zákona.

JUDr. Jaroslav Stádník, Ph.D.
Ministerstvo práce a sociálních věcí
jaroslav.stadnik@mpsv.cz

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 10 Ads 38/2016, ze dne 30. 6. 2016.

²⁰ BOGUSZAK, J. – ČÁPEK, J. – GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 306–307.