



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J., s. r. o.**, zast. JUDr. Pavlem Liškou, advokátem se sídlem Krupská 4/1741, Praha 10, proti žalovanému: **Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu**, se sídlem Štěpánská 28, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2006, č. j. 10 Ca 42/2005 - 48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta žaloba jeho proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2005, č. j. FR-4979/17/04. Tímto správním rozhodnutím žalovaný změnil platební výměr č. j. 127066/04/010980/7522 ze dne 6. 4. 2004 tak, že uložený odvod ve výši 88 644,50 Kč snížil na částku 74 346 Kč.

Stěžovatel kasační stížnost opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud v Praze podle stěžovatele rozhodoval jednostranně a neopatřil si žádné důkazy pro své rozhodnutí a v zásadě pouze opsal vyjádření žalovaného bez jakékoliv snahy o zjištění pravdivosti uváděných tvrzení.

Podle stěžovatele soud nesprávně interpretoval dohodu o vytvoření chráněných pracovních míst mezi ním a Úřadem práce v Pelhřimově (jednalo se o dohodu

č. PEA-D-1/2001 ze dne 9. 2. 2001 mezi stěžovatelem a Českou republikou – Úřadem práce v Pelhřimově o zřízení pracovního místa v chráněné dílně, na jejímž základě obdržel stěžovatel rozhodnutím Úřadu práce v Pelhřimově ze dne 9. 2. 2001, č. j. PEA-D-1/2001, příspěvek na zřízení pracovních míst v chráněné dílně v celkové výši 700 000 Kč – pozn. NSS). Tato dohoda v čl. II bodu 1. podle stěžovatele stanoví povinnost stěžovatele zřídit 8 pracovních míst a po dobu 24 měsíců tato místa obsazovat zaměstnanci se změněnou pracovní schopností. Stěžovatel nesouhlasí s interpretací žalovaného, že se jedná o obsazení dotovaného místa nepřetržitě po 24 měsíců. Podle stěžovatele zákon ani uzavřená dohoda nic takového nestanoví a uvedená interpretace ignoruje povahu pracovního procesu a situaci na trhu práce. Je logické, že zaměstnanci se změněnou pracovní schopností mohou ukončit pracovní poměr ze zdravotních důvodů kdykoliv, jestliže skončení doporučí lékař. Zaměstnavatel by tedy musel zaměstnávat vždy minimálně o jednoho pracovníka v této kategorii více. I možnost zaměstnat na uvedeném místě jiného zaměstnance není jednoduchá, protože se podle stěžovatele jedná o kategorii specifickou. Stěžovatel předpokládal, že je jeho povinností na vytvořeném místě zaměstnávat zaměstnance se změněnou pracovní schopností. Doba 24 měsíců není v dohodě ani v zákoně nijak přesněji specifikována. Dále stěžovatel předpokládal, že nesmí toto pracovní místo obsadit zaměstnancem bez změněné pracovní schopnosti.

Podle stěžovatele je nesmyslné tvrzení soudu, že na místa byli přijímáni zaměstnanci bez „zdravotního pojištění“ (podle kontextu kasační stížnosti zde stěžovatel pravděpodobně myslel bez „zdravotního postižení“, přesněji řečeno bez „změněné pracovní schopnosti“ – pozn. NSS). Počet pracovních míst v dílně byl omezen pouze velikostí místnosti, nikoliv dotací. Dílna měla volnou kapacitu až do 14 pracovníků. Počet pracovníků se tak podle stěžovatele odvíjel pouze podle množství zakázek.

Stěžovatel dále uvádí, že soud nekriticky a bez důkazů přejímá tvrzení žalovaného o pomoci pracovního úřadu v otázce nábory zaměstnanců. Skutečnost podle stěžovatele byla taková, že pracovní úřad předal žalobci seznam uchazečů o zaměstnání se změněnou pracovní schopností a další jeho pomoc se zúžila na provádění kontrol. Pracovním úřadem nebyl poslán k přijmutí žádný uchazeč o zaměstnání.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stížní námitka podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (toto ustanovení stěžovatel v kasační stížnosti též zmiňuje) z povahy věci vůbec nepadá v úvahu, neboť uvedené ustanovení se vztahuje toliko na rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, nikoli však, jak je tomu v případě stěžovatele, na rozsudek ve věci samé.

Stěžovatel jednak podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. namítá nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle stěžovatele Městský soud v Praze rozhodoval jednostranně, neopatřil si žádné důkazy pro své rozhodnutí a nevyvinul snahu o zjištění pravdivosti žalovaným uváděných tvrzení. Stěžovatel ovšem neuvedl, v jakých konkrétních ohledech (např. ve vztahu k jakým žalobním důvodům či jaké jiné argumentaci stěžovatele) má být napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Dále stěžovatel podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil několik právních otázek: 1) V první řadě měl soud nesprávně interpretovat čl. II bod 1. uzavřené dohody č. PEA-D-1/2001 ze dne 9. 2. 2001 o zřízení pracovního místa v chráněné dílně a ustanovení § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností (dále jen „vyhláška č. 115/1992 Sb.“), tak, že stěžovatel byl povinen k tomu, aby splnil podmínky poskytnutí příspěvku, zřídit a obsadit do 60 dnů od poskytnutí příspěvku předepsaný počet chráněných pracovních míst a tato mít obsazena občany se změněnou pracovní schopností nejméně po dobu 24 měsíců, což znamená, že po celou tuto dobu musela být všechna pracovní místa, na něž se vztahoval poskytnutý příspěvek, také skutečně obsazena. 2) Dále měl soud nesprávně dospět k závěru, že úřad práce poskytoval stěžovateli potřebnou součinnost při vyhledávání zaměstnanců se změněnou pracovní schopností pro stěžovatelovu chráněnou dílnu. 3) Konečně pak podle stěžovatele soud nesprávně usoudil, že v chráněné dílně byli zaměstnání zaměstnanci bez změněné pracovní schopnosti.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Z obsahu soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodující pro posouzení kasační stížnosti:

Mezi stěžovatelem jako zaměstnavatelem a Úřadem práce v Pelhřimově byla pod č. PEA-D-1/2001 dne 9. 2. 2001 uzavřena dohoda o zřízení pracovního místa v chráněné dílně. Podle čl. I této dohody je předmětem dohody, uzavírané podle § 22 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 a 7 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 115/1992 Sb., *poskytnutí příspěvku na zřízení pracovního místa v chráněné dílně pro občana se změněnou pracovní schopností*. Podle článku II bodu 1. se zaměstnavatel zavazuje *zřídit a obsadit nejpozději do 60 dnů od podpisu této dohody níže uvedená pracovní místa pro občany se změněnou pracovní schopností doporučenými úřadem práce. Každé z takto zřízených míst musí být zachováno a obsazeno nejméně po dobu 24 měsíců ode dne poskytnutí příspěvku*. Podle čl. II bodu 2. se stěžovatel jako zaměstnavatel zavázal *předkládat úřadu práce kopie pracovních smluv do 5 pracovních dnů od vzniku pracovního poměru a dále oznamovat písemně úřadu práce den, způsob a důvod skončení pracovního poměru zaměstnance, který byl přijat na místo vytvořené na základě této dohody, a to neprodleně nejpozději do 5 pracovních dnů od skončení pracovního poměru*. Podle čl. II bodu 3. se stěžovatel zavázal *oznamovat úřadu práce neprodleně písemně veškeré změny, které mohou ovlivnit plnění této dohody, rovněž nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala*; dle čl. II bodu 4. se stěžovatel zavázal *finanční prostředky poskytnuté na základě této dohody použít pouze na úhradu nákladů spojených se zřízením nových pracovních míst v dílně oděvů a prodejně, jmenovitě na šicí stroje, děrovačku, knoflíkovačku, pracovní stoly, pracovní židle, kádě na textil, pracovní pomůcky, prodejní pult atd.* Podle čl. II bodu 5. takto

vynaložené finanční prostředky měl stěžovatel doložit úřadu originály dokladů o zaplacení *k odsouhlasení vždy do 15 dnů po realizaci*. Poskytnutou dotaci se stěžovatel zavázal čerpat do 31. 7. 2001 a rovněž se zavázal prokázat použití prostředků v souladu s touto dohodou. Podle čl. II bodu 6. se dále zavázal vrátit úřadu práce nevyčerpanou část poskytnutých finančních prostředků nejpozději do 1 měsíce po uplynutí termínu na vyčerpání a dále *vrátit úřadu práce poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou neplnil, a to v termínu stanoveném úřadem práce*. Podle článku III se úřad práce naopak zavázal v bodu 2. *poskytnout zaměstnavateli potřebnou součinnost při vyhledávání vhodných pracovníků z řad uchazečů o zaměstnání* a v bodu 3. poskytnout mu finanční příspěvek na zřízení níže uvedených pracovních míst v celkové výši 700 000 Kč a poukázat ji na účet zaměstnavatele do 15 pracovních dnů od podpisu dohody. Příspěvek podle této dohody na jedno pracovní místo dělníka oděvní výroby činil 87 500 Kč, celkem tedy 700 000 Kč na 8 pracovních míst.

Rozhodnutím Úřadu práce v Pelhřimově ze dne 9. 2. 2001, č. j. KPEA-D-1/2001, byl stěžovateli poskytnut příspěvek ve výši 700 000 Kč podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 115/92 Sb.

Úřad práce v Pelhřimově však po poskytnutí dotace avizoval stěžovateli, že v souvislosti se závazky vyplývajícími z dohody č. PEA-D-1/2001 ze dne 9. 2. 2001 vyvstávají určité nesrovnalosti: V dopise tohoto úřadu jednatelem stěžovatele ze dne 11. 4. 2002, č. j.: ÚP/41/02-sekr., je uvedeno, že kontrolou ze dne 10. 4. 2002 „*bylo zjištěno, že v chráněné dílně jsou zaměstnány 4 zaměstnankyně se změněnou pracovní schopností, které byly vybrány Úřadem práce v Pelhřimově, 3 zaměstnankyně se změněnou pracovní schopností, které byly zaměstnány bez předchozí evidence na úřadu práce. Jedno místo oproti dohodě není obsazeno, ale je hlášeno na Úřadě práce v Pelhřimově. V dohodě PEA-D-1/2001 o zřízení chráněné dílny ze dne 9. 2. 2001, kterou jste uzavřel s úřadem práce, se zavazujete, že místa, na která jste obdržel dotaci(tj. 8 míst), budou obsazována na doporučení úřadu práce uchazeči o zaměstnání se změněnou pracovní schopností. Dle provedené kontroly bylo zjištěno, že u tří zaměstnankyň jste dohodu porušil, neboť sice mají statut změněné pracovní schopnosti, ale nebyly v evidenci úřadu práce. Jelikož jsme si vědomi, že úřad práce by těžko uvedeným pracovnícím hledal zaměstnání, protože pro občany se změněnou pracovní schopností nemáme hlášena žádná volná místa, nebude úřad práce z tohoto porušení vyvozovat žádné důsledky.*“

Podle protokolu ze dne 11. 2. 2003 o výsledku kontroly dodržování plnění podmínek uzavřené „dohody PEA-D-1/2001“, provedené úřadem práce pod č. j. KP/21/2003/SA, bylo zjištěno, že úřad práce provedl výběr uchazečů o zaměstnání se změněnou pracovní schopností a vybral 10 z nich. Do pracovního poměru od 1. 3. 2001 nastoupili podle předložených pracovních smluv 3 uchazeči, od 15. 3. 2001 jedna uchazečka a dále od 2. 4. 2001 také jedna občanka se změněnou pracovní schopností, která však nebyla evidována u Úřadu práce v Pelhřimově. V termínu do 10. 4. 2001 bylo obsazeno pouze 5 míst, 4 místa byla obsazena po celou dobu trvání dohody, tj. 24 měsíců, na ostatních 4 místech se během 24 měsíců střídali občané se změněnou pracovní schopností. Obsazování míst však na sebe časově nenavazovalo, takže bylo celkem 30 měsíců neobsazeno. Pokud jde o povinnost vrátit úřadu práce nevyčerpanou část poskytnutých prostředků, bylo zjištěno, že stěžovatel z poskytnuté dotace vyčerpal celkem částku 549 020 Kč, nevyčerpal tedy dotaci co do výše 150 980 Kč; termín pro vrácení této nevyčerpané dotace do 31. 8. 2001 nedodržel. Následně s ním byl sepsán zápis o uznání dluhu. Pokud jde o poměrnou část, kterou bylo nutno vrátit v důsledku míst neobsazených po dobu celkem 30 měsíců, dospěl úřad práce

k částce 88 644,50 Kč. S protokolem byl stěžovatel seznámen a poučen o právu podat námitky a převzal jej 26. 2. 2003.

Na základě uvedené kontroly provedené úřadem práce bylo stěžovateli připsáno sděleno pod č. j. UP/66/03/ZA, že je pro nedodržení stanovených podmínek povinen vrátit poměrnou část dotace, která činila 88 644,50 Kč. Stěžovatel následně požádal o posunutí termínu k zaplacení nebo povolení částku hradit ve splátkách, načež mu bylo sděleno, že poradní sbor ředitelky Úřadu práce v Pelhřimově se rozhodl jeho žádosti vyhovět a termín zaplacení výše uvedené částky (původně do 1. 7. 2003) posunul do 31. 8. 2003 s tím, že jde o termín konečný. Následně předal úřad práce, vzhledem k tomu, že nedošlo k zaplacení, věc příslušnému Finančnímu úřadu pro Prahu 10, který dne 20. 11. 2003 zahájil a následně provedl u žalobce daňovou kontrolu čerpání prostředků ze státního rozpočtu a podle Zprávy o daňové kontrole č. j. 78954/2004/010980/7522 ze dne 30. 3. 2004 došel ke kontrolnímu zjištění, že skutečně žalobce je povinen vrátit dotaci v poměrné výši 88 644,50 Kč, a to v termínu stanoveném úřadem práce následně do 31. 12. 2003; jelikož tak stěžovatel neučinil, zadržel v rozporu se zákonem peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a porušil rozpočtovou kázeň podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Podle uvedené zprávy o kontrole byl daňový subjekt se zprávou seznámen dne 30. 3. 2004 a uvedl výhradu, že s výsledkem kontroly nesouhlasí, protože tento nemá oporu v zákoně ani v dohodě.

Na základě výše uvedeného byl Finančním úřadem pro Prahu 10 vydán platební výměr č. 23/2004 ze dne 6. 4. 2004 na odvod za porušení rozpočtové kázně na částku 88 644,50 Kč.

V rámci odvolacího řízení byl stěžovatel vyzván, aby prokázal ve smyslu ustanovení § 31 odst. 9 daňového řádu v souvislosti s uvedenou dotací seznam zaměstnanců, kteří byli přijati na pracovní místo pro občany se změněnou pracovní schopností, a dále uvedl a doložil, kdy úřadu práce oznamoval den, způsob a důvod skončení pracovního poměru zaměstnance, který byl na takové místo přijat. Z přípisu ze dne 7. 12. 2004 bylo zjištěno, že stěžovatel k čl. II bodu 2. dohody uvedl, že plnění tohoto bodu bylo rovněž náplní několika kontrol a nebyly zjištěny nedostatky, změny dotovaných míst byly oznamovány faxem, a to zasláním výpovědi nebo dokladem o přihlášení pracovníka k placení pojistného na sociální zabezpečení. Reakce úřadu práce pak spočívaly v provádění kontrol plnění uzavřené dohody. Dále připojil stěžovatel i potvrzení o vrácení nevyčerpané části dotace s tím, že fakta uvedená v protokolu úřadu práce potvrzuje jako správná, a to jak stran vrácení částky 150 980 Kč, tak i seznamu zaměstnanců a doby jejich pracovního poměru.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 14. 1. 2005, č. j. FŘ-4979/17/04, vycházel z toho, že stěžovatel z celkové částky 700 000 Kč použil částku 549 020 Kč. Na jeden měsíc a jedno pracovní místo připadá $549\,020 / (24 \times 8) = 2\,859,479167$ Kč. Poměrná část, odpovídající době, kterou neplnil, tedy činí $2\,859,479167 \times 26 = 74\,346,45833$ Kč a odvolatel byl povinen uvedenou částku poskytovateli vrátit. Žalovaný proto změnil platební výměr č. j. 127066/04/010980/7522 ze dne 6. 4. 2004 tak, že uložený odvod ve výši 88 644,50 Kč snížil na částku 74 346,- Kč.

Městský soud v Praze žalobu, kterou stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného podal, zamítl. Uvedl zejména, že podle dohody o zřízení pracovního místa v chráněné dílně měl být příslušný počet pracovních míst pro osoby se změněnou pracovní schopností po sjednanou dobu 24 měsíců nejen zachován pro případné obsazení, nýbrž i skutečně obsazen. Podle soudu by chráněná dílna jen takto byla provozována za sjednaných podmínek ve smyslu

§ 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. Opačný výklad by podle soudu neodpovídal smyslu a účelu příspěvku na zřízení chráněného pracovního místa, neboť jím je zajistit, aby osoby se změněnou pracovní schopností skutečně pracovaly v chráněné dílně, nikoli pouze to, aby chráněné pracovní místo bylo zřízeno a připraveno k obsazení. Stěžovatel se ostatně v dohodě zavázal k případnému vrácení poměrné části příspěvku (nebyl-li vyčerpán), což rovněž svědčí pro výklad, podle něhož musela být k tomu, aby příspěvek mohl být čerpán v plné výši, příslušná chráněná pracovní místa obsazena v plném počtu po celou dobu 24 měsíců.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V. a)

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí soudu rozhodnutí Městského soudu v Praze. Pokud by byla důvodná, byla by již sama o sobě nutným a dostatečným důvodem k jeho zrušení. Vzhledem k nekonkrétnosti námitky (tato, pokud by se u nepřezkoumatelnosti rozsudku soudu nejednalo o vadu, kterou je Nejvyšší správní soud povinen zkoumat i z úřední povinnosti, by byla jinak právě pro nekonkrétnost neprojednatelná) mohl Nejvyšší správní soud prověřit, zda napadený rozsudek požadavku přezkoumatelnosti dostál, pouze porovnáním obsahu žaloby a dalších vyjádření účastníků s obsahem napadeného rozsudku s přihlédnutím k dalšímu obsahu kasační stížnosti.

Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sb. ÚS, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sb. ÚS, nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, zveřejněný pod č. 155 ve svazku č. 35 Sb. ÚS) jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Uvedená stálá judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž však platí zásadně stejné základní principy jako pro odůvodnění rozhodnutí soudních – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze, např. v jeho rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994 a ve Správním právu č. 2/1994, str. 90) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 As 60/2003 - 75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 - 93; www.nssoud.cz). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném

pod č. 589/2005 Sb. NSS, *této judikatuře je společné, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních okolnostech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.*

Stěžovatel uplatnil ve své žalobě žalobní důvod, který je ve své podstatě obsahově shodný se stížní námitkou nesprávné interpretace čl. II bodu 1. dohody č. PEA-D-1/2001 ze dne 9. 2. 2001 o zřízení pracovního místa v chráněné dílně a ustanovení § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb., o provádění pracovní rehabilitace občanů se změněnou pracovní schopností (dále jen „vyhláška č. 115/1992 Sb.“) ve vztahu ke splnění podmínky obsazení předepsaného počtu chráněných pracovních míst po minimální stanovenou dobu. S touto stěžejní žalobní námitkou se Městský soud v Praze velmi důkladně a komplexně vypořádal na str. 7 až 9 rozsudku, na nichž soud rozebral relevantní právní úpravu a vyložil, proč považuje za součást zákonných podmínek, aby pracovní místo v chráněné dílně bylo po minimální stanovenou dobu skutečně obsazeno zaměstnancem s příslušným handicapem. Dále se soud na str. 9 opět zcela dostatečným způsobem vypořádal s žalobní námitkou ohledně součinnosti úřadu práce a stěžovatele při vyhledávání vhodných uchazečů o místa v chráněné dílně; tamtéž vyvrátil i související argumentaci stěžovatele, že sám požadoval na úřadu práce snížení počtu sjednaných míst v chráněné dílně. Soud se vypořádal na str. 9 až 11 rozsudku i s námitkou nesprávného výpočtu odvodu do státního rozpočtu i s námitkami promlčení nároku na vrácení odvodu do státního resp. prekluze práva na vrácení neoprávněně čerpaných prostředků ze státního rozpočtu a dalšími doprovodnými námitkami (námitka nezměnění lhůty splatnosti odvodu, námitka, že finanční úřad si část požadované částky zajistil zápočtem proti vratkám jiných daní).

Lze tedy konstatovat, že odůvodnění napadeného rozsudku po všech stránkách splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

V. b)

Stěžovatel dále podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítal nesprávné posouzení právní otázky interpretace ustanovení § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. a čl. II bodu 1. uzavřené dohody č. PEA-D-1/2001 ze dne 9. 2. 2001 o zřízení pracovního místa v chráněné dílně, a sice že k tomu, aby splnil podmínky poskytnutí příspěvku, tedy zřídit a obsadit do 60 dnů od poskytnutí příspěvku předepsaný počet chráněných pracovních míst a tato mít obsazena občany se změněnou pracovní schopností nejméně po dobu 24 měsíců, byl povinen zajistit, že po celou tuto dobu musela být všechna pracovní místa, na něž se vztahoval poskytnutý příspěvek, také skutečně obsazena.

V. b) 1.

Tato stížní námitka ve své podstatě spočívá na výkladu veřejnoprávní smlouvy a právního předpisu, na jehož základě byla tato smlouva uzavřena. Jedná se o právní úpravu a smluvní akt, které žalovaný aplikoval při vydání rozhodnutí, jež bylo napadeno správní žalobou, v době, kdy ještě nebyl účinný zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení

(dále jen „správní řád z roku 2004“), jenž ve svých § 159 až 170 obsahuje výslovnou obecnou úpravu veřejnoprávních smluv. Dohodu ze dne 9. 2. 2001, č. PEA-D-1/2001 mezi stěžovatelem a ČR - Úřadem práce v Pelhřimově nutno klasifikovat jako subordinační veřejnoprávní smlouvu, neboť vytváří reciprocitu práv a povinností mezi subjektem veřejné správy (státem reprezentovaným úřadem práce) a zaměstnavatelem jako jednou z osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy na úseku zaměstnanosti (správněprávní doktrína uvedený akt takovýmto způsobem bez větších pochyb klasifikovala i v době, kdy neexistovala shora zmíněná výslovná obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu z roku 2004, viz D. Hendrych a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 5. vyd., C. H. Beck, Praha 2003, str. 168-169, marg. č. 279; k podobnému názoru došla i judikatura v případě smluv uzavíraných podle vyhlášky č. 22/1991 Sb., kterou se stanoví podrobnosti zřizování společensky účelných pracovních míst a vytváření veřejně prospěšné práce, tj. v případě smluvních typů srovnatelných se smlouvou, kterou uzavřel stěžovatel podle vyhlášky č. 115/1992 Sb., viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. 16 Ca 343/98, publikovaný v časopise Soudní judikatura pod č. 603/2000).

Ve shodě se správněprávní doktrínou (srov. D. Hendrych a kol., *shora cit. dílo*, str. 161, marg. č. 259) lze konstatovat, že za právního stavu před účinností správního řádu z roku 2004 muselo – vzhledem k absenci jakékoli obecné úpravy – oprávnění vykonavatele veřejné správy k uzavření veřejnoprávní smlouvy vyplývat z konkrétní zákonné úpravy určitého úseku činnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že její náležitosti, obsah a podmínky uzavření musely pak rovněž vyplývat ze zákona (neboť podle čl. 1 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*, přičemž uplatňováním státní moci nutno rozumět i výkon veřejné správy formou uzavírání veřejnoprávních smluv). Vzhledem k absenci speciální uzavřené úpravy v oblasti veřejného práva v době před 1. 1. 2006 (která by případně výslovně odkazovala na subsidiární či přiměřené užití soukromoprávních předpisů, viz § 170 nynějšího správního řádu z roku 2004) je pak nutno (s ohledem na teoretické koncepty vztahu veřejného a soukromého práva, k nimž se Nejvyšší správní soud přihlásil zejm. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 - 53, publikovaném pod č. 1034/2007 Sb. NSS; viz též rozsudek z 1. 3. 2007, č. j. 2 Afs 125/2005 - 40, www.nssoud.cz) veřejnoprávní smlouvy vykládat podle zásad výkladu smluv jako vícestranných právních úkonů, které platí v právu soukromém, nelze-li z obsahu, smyslu a účelu smlouvy, případně jiných rozhodných skutečností vztahujících se ke smlouvě, a z právní úpravy, na základě níž je smlouva uzavírána, a jejího místa v právním řádu dovodit, že by mělo být použito jiných výkladových zásad. Rovněž důsledky plynoucí z vad takovýchto právních úkonů nutno zásadně hodnotit na základě soukromoprávních principů, ledaže veřejné právo explicitně či implicitně stanoví něco jiného.

Metodologicky vzato je pak nutno při výkladu veřejnoprávních smluv a právních předpisů, na základě nichž byly uzavřeny, postupovat zpravidla tak, že nejprve je nutno vyložit obsah příslušného právního předpisu, příp. předpisů s tím souvisejících, a zjistit zejména, v jakém rozsahu připouští úpravu určitých veřejnoprávních povinností smlouvou a jaké podmínky musí smlouva splňovat, aby byla s právními předpisy v souladu. Dále nutno zjistit skutečný obsah smlouvy. Pokud ano, lze přistoupit k vymezení obsahu právních povinností vyplývajících z uzavřené smlouvy a posoudit, zda jsou sjednány v souladu s objektivním právem, a dále uvážit, zda došlo k jejich porušení. Dále nutno zhodnotit, zda případný individuální správní akt vydaný v souvislosti s takto konstatovaným porušením smlouvy (ve stěžovatelově případě platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ve znění odvolacího rozhodnutí stěžovatele) byl vydán v souladu s objektivním právem a zda

má podklad v porušení smlouvy. Pokud by obsah smlouvy v souladu s objektivním právem nebyl, nutno zvážit, jaké to má důsledky pro platnost smlouvy či její rozhodné části a pro smluvně ujednaná práva a povinnosti a jejich případné splnění či nesplnění.

V. b) 2.

Podle ustanovení § 7 vyhlášky č. 115/1992 Sb. *úřad práce poskytuje zaměstnavatelům příspěvek na zřízení pracovního místa pro občana se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejvýše v částce 100 000 Kč na jedno pracovní místo. Příspěvek může být poskytnut zálohově a účtuje se nejpozději do šesti měsíců. Příspěvek se poskytne, jsou-li splněny podmínky uvedené v § 6 a zaměstnavatel se v písemné dohodě zaváže provozovat pracovní místa v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku; dohoda obsahuje rovněž závazek zaměstnavatele, že vrátí úřadu práce příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou nesplnil. Podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb. chráněné dílny a chráněná pracoviště jsou pracoviště provozovaná právníckými a fyzickými osobami, pracuje-li v nich alespoň 60 % občanů se změněnou pracovní schopností. Chráněným pracovištěm je též pracoviště zřízené v domácnosti občana se změněnou pracovní schopností. Podle odst. 2 zmíněného ustanovení pak do chráněných dílen a na chráněná pracoviště jsou zařazováni zejména občané se změněnou pracovní schopností s těžším zdravotním postižením, s mentálním postižením, občané se změněnou pracovní schopností, kteří mohou podávat jen zmenšený pracovní výkon a nelze je umístit na volných pracovních místech na trhu práce, a občané se změněnou pracovní schopností po dobu přípravy k práci.*

K tomu, aby bylo možno uvážit, zda Městský soud v Praze správně interpretoval výše uvedená ustanovení vyhlášky č. 115/1992 Sb. a k nim se vztahující pasáže dohody o zřízení pracovního místa v chráněné dílně, je třeba v první řadě přihlídnout ke smyslu a účelu poskytování příspěvku na zřízení pracovního místa pro občana se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti (dále jen „příspěvek“). Příspěvek má za účel motivovat zaměstnavatele k vytváření pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností tím, že jim finančně kompenzuje dodatečné náklady spojené se zaměstnáváním takových osob, kterým jejich zdravotní handicap snižuje možnosti uplatnění na trhu práce oproti osobám bez tohoto handicapu. Zaměstnavatelé občanů se změněnou pracovní schopností se totiž „musí vyrovnávat s vyšší nemocností těchto svých zaměstnanců, nízkou dosaženou kvalifikací, omezenou možností technizace a z ní vyplývajícím vyšším podílem ruční práce, se snížením jejich pracovního výkonu, jejich flexibilitou a v neposlední řadě i omezenou pružností a přizpůsobivostí požadavkům trhu. Zároveň se ale tyto zaměstnavatelské subjekty pohybují na volném trhu, tzn. platí pro ně stejná ekonomická pravidla jako pro zaměstnavatele, kteří takové pracovníky nezaměstnávají. Z těchto důvodů státy v celém civilizovaném světě určitým způsobem těmto zaměstnavatelským subjektům pomocí daňového a dotačního zvýhodnění oproti běžným podnikatelským subjektům pomáhají vyrovnat ztráty vzniklé na základě výše uvedených skutečností“ [J. Majerová, V. Posoldová, J. Židonová: *Poskytování dotací ze státního rozpočtu podnikatelským subjektům zaměstnávajícím převážně občany se změněnou pracovní schopností*, Mzdy a personalistika v praxi č. 5/2001, str. 16 a násl., citováno dle elektronické verze publikované v ASPI ve stavu k 12. 8. 2007 pod interním číslem 18590 (LIT)]. Základním smyslem a účelem příspěvku je tedy napomoci k větší míře zaměstnanosti obtížně zaměstnatelných osob se změněnou pracovní schopností – stát jejich práci zčásti dotuje poskytováním příspěvku zaměstnavateli, protože má za to, že i přes určitou ekonomickou nevýhodnost jejich zaměstnávání (právě pro vyšší nemocnost, fluktuaci, nižší pracovní

flexibilitu aj. a jimi způsobené vícenáklady vznikající zaměstnavateli) existují závažné důvody, ve své podstatě především mimoekonomické, pro které je žádoucí, aby osoby se změněnou pracovní schopností pracovaly (zejména proto, že se tím lépe zapojí do běžného života a udrží si pracovní návyky a co nejvyšší dosažitelnou míru soběstačnosti), a pro které existuje legitimní důvod jejich zaměstnávání dotovat. Smyslem a účelem příspěvku je tedy napomoci k vytváření takových pracovních míst, která budou reálně obsazena, nikoli taková místa vytvářet samoučelně, bez jejich skutečného obsazení občany se změněnou pracovní schopností.

Poskytování příspěvku nemá a ani nemůže zaměstnavatelům, kterým má být vyplácen, kryt více náklady spojené se zaměstnáváním osob se změněnou pracovní schopností za každých okolností a ve všech ohledech a nemá a nemůže v této souvislosti vyloučit jejich podnikatelské riziko spojené s riziky zaměstnávání těchto občanů, jak byla popsána výše; má toliko nabídnout určitou přesně vymezenou kompenzaci, o které musí zaměstnavatel uvážít, zda je pro něho s přihlédnutím k povaze jeho podnikání (zejm. s ohledem na množství jím zaměstnávaných osob, druh práce, kterou vykonávají, typické pracovní zatížení, míru flexibility, jež je po zaměstnancích vyžadována, atd.) rentabilní. I proto je poskytování příspěvku omezeno jednak maximální možnou částkou na jedno pracovní místo, jednak dalšími vyhláškou [vydanou na základě § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, a v jeho mezích] stanovenými minimálními podmínkami, např. podmínkou minimální doby provozování pracovního místa (ta musí být nejméně dva roky).

Ustanovení § 7 odst. 1 věty třetí vyhlášky č. 115/1992 Sb. jednak stanoví minimální dobu provozování pracovního místa (zaměstnavatel se v písemné dohodě musí zavázat, že bude *provozovat pracovní místa v chráněné dílně nebo chráněném pracovišti nejméně po dobu dvou let od poskytnutí příspěvku*), jednak v téže větě (v její části za středníkem) nařizuje, že dohoda musí obsahovat *rovněž závazek zaměstnavatele, že vrátí úřadu práce příspěvek nebo jeho poměrnou část odpovídající době, kterou nesplnil*. „Provozováním“ lze v obecném jazykovém významu tohoto slova v souvislosti s pracovním místem stěží rozumět něco jiného než jeho reálné fungování, tj. jeho obsazení zaměstnancem, který zásadně (není-li např. v pracovní neschopnosti) skutečně vykonává pro zaměstnavatele sjednaný druh práce. Ze spojení výše uvedených dvou podmínek v jedné větě právního předpisu nutno s přihlédnutím k výše rozebranému smyslu a účelu poskytování příspěvku dovodit, že vyhláška vcelku běžně počítá se situací, kdy příjemce příspěvku podmínku minimální doby provozování pracovního místa nesplní, přesněji řečeno nedodrží zcela zaměstnávání příslušného počtu dotovaných zaměstnanců po minimální stanovenou dobu, takže mu bude příspěvek poměrným způsobem krácen. Zaměstnavatel, který chce pobírat příspěvek, si proto musí předem uvážít, zda je pro něho čerpání příspěvku výhodné i za situace, kdy musí splnit podmínky stanovení vyhláškou č. 115/1992 Sb., především musí uvážít, zda je schopen – např. i tak, že bude zaměstnávat o něco vyšší počet osob se změněnou pracovní schopností, než na kolik jich pobírá příspěvek – zajistit, že po celou minimální předepsanou dobu bude zaměstnávat předepsaný počet osob se změněnou pracovní schopností, i když u nich nastane fluktuace např. ze zdravotních důvodů. Opětovně nutno zdůraznit, že podmínky pro poskytnutí příspěvku stanovené ve vyhlášce č. 115/1992 Sb. jsou minimální a že je na zaměstnavateli a jeho podnikatelské úvaze, zda a v jaké míře podstoupí riziko, že v důsledku fluktuace počet pracovních míst, na která pobírá příspěvek, po minimální předepsanou dobu klesne pod dohodou sjednaný počet a že z tohoto důvodu bude povinen poměrnou část příspěvku vrátit.

Pokud by platila interpretace, podle které postačí, že každé místo je obsazeno občanem se změněnou pracovní schopností v součtu po dobu 24 měsíců, avšak zároveň není omezena

lhůta, do které zaměstnavatel musí tuto podmínku splnit, mohl by zaměstnavatel získat předmětný příspěvek, ale plnění daných podmínek si odsunout na blíže nespecifikované období v budoucnu. Tím by příspěvek nesplnil svůj účel, neboť za součást tohoto účelu nutno mít i to, že pracovní místo pro občana se změněnou pracovní schopností je zřízeno a provozováno v relativně blízkém čase odvíjejícím se od okamžiku poskytnutí příspěvku. V opačném případě by účinky příspěvku byly jen nanejvýš obtížně předvídatelné a riziko jeho zneužití neúnosně vysoké, takže by příspěvek jako nástroj politiky státu na úseku zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností neplnil svůj účel či by jej plnil jen v nedostatečné míře. I tyto důvody jsou argumentem k závěru, že minimální doba dvou let musí být v podstatě nepřetržena. Doplnkově lze argumentovat i tím, že racionální zákonodárce, který by chtěl stanovit, že minimální doba dvou let může být vyčerpána s přestávkami, by stanovil alespoň rámcové podmínky takového čerpání, např. maximální počet a délku přestávek a celkovou maximální dobu, do níž musí být „penza“ dvou let dosaženo. To, že tak zákonodárce neučinil, nasvědčuje proto spíše závěru, že dobu dvou let měl za dobu, po kterou musí být dotované pracovní místo nepřetržitě obsazeno nějakým zaměstnancem (ne nutně jedním jediným, nýbrž i vícero různými zaměstnanci po sobě, započne-li pracovní poměr dalšího zaměstnance bezprostředně po skončení pracovního poměru předchozího zaměstnance), nemá-li být příspěvek krácen.

Tolik k výkladu samotné právní úpravy ve vyhlášce č. 115/1992 Sb., na jejímž základě byla dohoda ze dne 9. 2. 2001 č. PEA-D-1/2001 uzavřena.

V. b) 3.

K interpretaci samotné dohody dlužno uvést, že ve shodě s názorem vysloveným Ústavním soudem v jeho nálezu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 625/03, publikovaném na www.concourt.cz, má Nejvyšší správní soud za to, že interpretace smluvních textů je, ve své základní podobě, do jisté míry srovnatelná s výkladem právních předpisů; oběma je totiž společné, že zakládají právo a že jsou projevem vůle jejich původců, přičemž tato vůle chtěla mít určitý smysl a sledovat nějaký účel. Jak v případě výkladu právního předpisu, tak v případě smlouvy platí, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Doslovný výklad textu smlouvy může, ale nemusí být v souladu s vůlí jednajících stran. Směřuje-li vůle smluvních stran k jinému významu a podaří-li se vůli účastníků procesem hodnocení skutkových a právních otázek ozřejmit, má shodná vůle účastníků smlouvy přednost před doslovným významem textu jimi formulované smlouvy. Vůle je vnitřním stavem jednající osoby, který není bezprostředně přístupný interpretovi právního úkonu a není interpretem tohoto právního úkonu poznatelný. Na vůli je proto nutno usuzovat z vnějších okolností, spojených s podpisem a realizací smluvního vztahu, zejména na okolnosti spojené s podpisem smlouvy a následné jednání účastníků po podpisu smlouvy.

Jak Ústavní soud trefně poznamenal, je nemožné v obecné rovině přesně vyjádřit hierarchii jednotlivých interpretačních argumentů, ani specifikovat okolnosti, za nichž má mít jednotlivý argument přednost před argumentem jiným. Jinak řečeno, objektivní právo, ačkoliv upravuje základní argumenty a metody výkladu smluv a jiných právních úkonů, nejen že nepodává úplný výčet argumentů a principů, k nimž má soud při výkladu smluv přihlížet, ale nestanoví ani jednoznačnou formou vzájemné vztahy mezi jednotlivými interpretačními pravidly. Soud musí přihlížet ke vzájemným vztahům jednotlivých v úvahu připadajících argumentů a jejich roli v konkrétním případě vyvážit s ohledem na specifika dané kauzy, a nikoliv tato kritéria aplikovat mechanicky. Takovýto přístup je zároveň přístupem moderní

judikatury, která postupně nahrazuje formálně legalistický pohled na právo pohledem, kterým soudce usiluje poskytnout nejlépe vyargumentovanou odpověď na právní a skutkové otázky, které před něj strany sporu staví.

Dále nutno ve shodě s názorem vyjádřeným ve shora zmíněném nálezu Ústavního soudu vycházet z principu preference platnosti výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady, a z předpokladu, že žádný normotvůrce nezamýšlí dát jím tvořenému aktu absurdní nebo nerozumné důsledky.

Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí příspěvku mezi stěžovatelem a úřadem práce se ve svém obsahu ohledně stanovení podmínek, za kterých by byl stěžovatel povinen příspěvek vrátit, pohybovala zcela v intencích vyhlášky č. 115/1992 Sb. Ustanovení smlouvy, podle něhož každé ze zřízených pracovních míst se změněnou pracovní schopností musí být zachováno a obsazeno nejméně po dobu 24 měsíců ode dne poskytnutí příspěvku, nelze vykládat jinak, než že uvedené pracovní místo musí být alespoň po minimálně stanovenou dobu skutečně obsazeno, tj. „provozováno“ ve smyslu § 7 odst. 1 věty třetí vyhlášky č. 115/1992 Sb.; v opačném případě nastupuje vyhláškou předepsaný a ve smlouvě též zmíněný (viz její čl. II bod 6.) důsledek, a sice povinnost vrácení poměrné části příspěvku. Lze tedy říci, že strany veřejnoprávní smlouvy v ní ohledně podmínek poskytnutí příspěvku nesjednaly nic jiného, než co je obsahem vyhlášky č. 115/1992 Sb. Sjedly tedy veřejnoprávní práva a povinnosti zcela v souladu se zákonem, konkretizovaným na jeho základě vydaným podzákonným obecně závazným právním předpisem. Z žádných okolností provázejících jednání o uzavření smlouvy či vyplývajících z chování smluvních stran při jejím uzavírání nebo jinak v souvislosti s touto smlouvou pak nevyplývá, že skutečná vůle stran by se odlišovala od vůle vyjádřené větami smluvního textu, jejichž obecný význam nutno mít za identický s významem příslušných shora vyložených ustanovení vyhlášky č. 115/1992 Sb. Takovou okolností není ani to, že stěžovatel bezprostředně před uzavřením smlouvy navrhoval v přípisě z 31. 1. 2001 úřadu práce snížení počtu pracovních míst pro občany se změněnou pracovní schopností v chráněné dílně na sedm; podstatné zde je (a to uvedl zcela trefně i Městský soud v Praze v odůvodnění svého rozsudku), že nakonec uzavřel smlouvu, v níž se zavázal – s největší pravděpodobností proto, že jen tak splnil podmínku § 6 odst. 1 vyhlášky č. 115/1992 Sb., že v chráněné dílně musí být zaměstnáno *alespoň 60 % občanů se změněnou pracovní schopností* – vytvořit takových pracovních míst osm.

Dlužno navíc poznamenat, že smlouvou sjednaná povinnost k eventuálnímu vrácení poměrné části příspěvku není nijak drastickou újmou příjemci příspěvku – pouze mu není poskytnuto to, pro co nesplnil zákonné podmínky, přičemž příspěvek je krácen v míře odpovídající míře nesplnění podmínek (toto obecné pravidlo nelze uplatňovat mechanicky – proto, jakkoli zpravidla bude uplatněno jako čistý matematický vzorec, podobně jako v případě stěžovatele, umožňuje v odůvodněných výjimečných případech zohlednit i fixní náklady spojené s vytvořením pracovního místa, které zůstalo neobsazeno, činí-li významnou část celkových nákladů na pracovní místo, jež měly být kryty příspěvkem). Právní úpravu ve vyhlášce č. 115/1992 Sb. i smluvní ujednání ve veřejnoprávní smlouvě, které je obsahově identické se zmíněnou právní úpravou, proto nutno i při tomto výkladu považovat za racionální, přiměřenou a nevystavující příjemce příspěvku nadměrně vysokému podnikatelskému riziku. I tato skutečnost, tj. sjednání smlouvy, která by právě takto byla po obsahové stránce vyvážená a rozumně upravovala práva a povinnosti stran, nasvědčuje závěru, že právě taková byla vůle stran vyjádřená slovy smluvního textu a že jiný výklad smlouvy není správný.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s výkladem učiněným Městským soudem v Praze; kombinací teleologického a gramatického výkladu (které ostatně přesvědčivým způsobem použil i Městský soud v Praze) dospěl ke zcela identickým závěrům. Stížní námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není důvodná.

Vzhledem k tomu, že výkladem zjištěný obsah smlouvy je zcela v souladu s objektivním právem, není důvodu v této souvislosti uvažovat o jejím rozporu se zákonem, o neplatnosti smlouvy či jejího vykládaného ustanovení z toho případně plynoucí a o právních důsledcích takové neplatnosti. Na smlouvu jako celek i na její předmětné ustanovení nutno hledět jako na platné a zakládající práva a povinnosti stran tak, jak se jejich obsah následně promítl do stěžovatelovou žalobou napadeného správního rozhodnutí, jež stěžovateli zcela důvodně – na základě naplnění skutkové podstaty sjednané ve veřejnoprávní smlouvě – uložilo odvod části poskytnutého příspěvku do státního rozpočtu.

V. c)

Důvodná však není ani další stížní námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice, že Městský soud v Praze nesprávně shledal, že úřad práce poskytoval stěžovateli potřebnou součinnost při vyhledávání zaměstnanců se změněnou pracovní schopností pro stěžovatelovu chráněnou dílnu.

Se shora rozebranými ve své podstatě hlavními povinnostmi stěžovatele jako zaměstnavatele (zřídit a provozovat po sjednanou dobu předepsaný počet pracovních míst v chráněné dílně) a úřadu práce (poskytnout na to příspěvek) souvisí i jejich povinnosti doprovodné, sloužící k naplnění smyslu a účelu veřejnoprávní smlouvy. Tyto povinnosti lze souhrnně označit za součinnostní a informační a jsou upraveny zejm. v čl. II bodech 2. a 3. a v čl. III bodu 1. smlouvy. Podle čl. II bodu 2. se stěžovatel jako zaměstnavatel zavázal *předkládat úřadu práce kopie pracovních smluv do 5 pracovních dnů od vzniku pracovního poměru a dále oznamovat písemně úřadu práce den, způsob a důvod skončení pracovního poměru zaměstnance, který byl přijat na místo vytvořené na základě této dohody, a to neprodleně nejpozději do 5 pracovních dnů od skončení pracovního poměru*; podle bodu 3. se stěžovatel zavázal *oznamovat úřadu práce neprodleně písemně veškeré změny, které mohou ovlivnit plnění této dohody, rovněž nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala*. V čl. III bodu 1. se úřad práce zavázal *poskytnout zaměstnavateli potřebnou součinnost při vyhledávání vhodných pracovníků z řad uchazečů o zaměstnání*. V čl. II bodu 1. smlouvy se pak hovoří o zřízení a obsazení míst v chráněné dílně občany se změněnou pracovní schopností *doporučenými úřadem práce*. Uvedená ustanovení smlouvy nutno vykládat v jejich vzájemné souvislosti a vždy ve světle smyslu a účelu smlouvy. Jejich obsahem je zajistit, aby strany smlouvy byly průběžně informovány o změnách v obsazení chráněných pracovních míst, které v průběhu doby účinnosti smlouvy nastanou, a o vhodných uchazečích o zaměstnání o tato místa tak, aby bylo dosaženo co možná nejefektivnějšího obsazení uvedených míst. Lhůta pěti pracovních dnů od nastání rozhodné skutečnosti, ve které měl stěžovatel plnit svoji informační povinnost, má povahu pořádkovou a jejím účelem je výlučně zajistit přiměřeně rychlé informování úřadu práce o skutečnostech důležitých pro plnění dohody, a tím pro naplnění jejího smyslu a účelu. Nejde o lhůty, jejichž nedodržení v jednotlivém případě by samo o sobě zakládalo takové porušení smlouvy stěžovatelem, na základě něhož by mu bylo lze uložit povinnost vrátit část příspěvku; na druhé straně však nejde ani o lhůty, které by ve vztahu k určitému pracovnímu místu prodlužovaly či přesněji řečeno „kouskovaly“ minimální dobu, po kterou musí být určité místo v chráněné pracovní dílně provozováno.

Povinnost součinnosti podle čl. III bodu 1. smlouvy ve spojení s jejím čl. II bodem 1. neznamená povinnost úřadu práce zajistit stěžovateli činností úřadu sjednaný počet zaměstnanců se změněnou pracovní schopností po minimální stanovenou dobu, nýbrž povinnost v rámci své působnosti takové zaměstnance zákonem předepsanými způsoby vyhledávat a upozorňovat na ně stěžovatele; stěžovatel zároveň byl povinen doporučené zaměstnance zaměstnat, měl-li pro ně volná místa a nebyl-li dán nějaký závažný důvod pro to, aby je nezaměstnal (např. předchozí výrazně negativní pracovní zkušenost s určitým zaměstnancem). Stěžovatel se ovšem nemohl zprostit své povinnosti, aby měl místa obsazena dohodnutým počtem zaměstnanců po sjednanou minimální dobu, poukazem, že mu je úřad práce nezajistil. Porušením povinnosti součinnosti ze strany úřadu práce by bylo pouze, pokud by úřad nevyvíjel svoji obvyklou zprostředkovatelskou činnost, tj. neevidoval vhodné uchazeče o zaměstnání se změněnou pracovní schopností, kteří se na něj obrátili, a neinformoval o nich vhodným způsobem (tedy zejména bez zbytečného prodlení) stěžovatele. Nic takového nebylo ovšem ve správním řízení zjištěno a ani stěžovatel to netvrdil. Správní spis naopak obsahuje doklady, že stěžovateli byly údaje o určitých osobách jako potenciálních zaměstnancích úřadem práce poskytnuty, a stěžovatel sám uvádí, že určitý seznam osob se změněnou pracovní schopností, kteří mohli být potenciálními zaměstnanci stěžovatele, od úřadu práce obdržel. Poznámka stěžovatele, že na základě součinnosti s úřadem práce nebyl přijat žádný zaměstnanec se změněnou pracovní schopností, je v této souvislosti irelevantní, neboť povinností úřadu práce nebylo ani jediného takového zaměstnance stěžovateli opatřit; neúspěch snah úřadu práce neznamená ještě nesplnění povinnosti součinnosti.

S povinností součinnosti, kterou měl úřad práce, úzce souvisela i oznamovací povinnost ze strany stěžovatele, upravená v čl. II bodech 2. a 3. smlouvy, neboť úřad práce by mohl lépe poskytovat součinnost tehdy, měl-li by od stěžovatele včasné informace o změnách v pracovních poměrech zaměstnanců se změněnou pracovní schopností. Samotná skutečnost, že stěžovatel svoji informační povinnost podle všeho neplnil zcela důsledně (stěžovatel ostatně ani nerozporuje zjištění správních orgánů, že ve vícero případech změny v pracovních poměrech oznamoval úřadu práce opožděně), ještě nevyvazovala úřad práce z jeho povinnosti součinnosti při vyhledávání vhodných uchazečů o zaměstnání v chráněné dílně. Jak však bylo již shora uvedeno, porušení této povinnosti úřadem práce nebylo ve správním řízení zjištěno a ze spisu ani nevyplývají jakékoli indicie, že by skutková zjištění byla v tomto ohledu nesprávná či neúplná.

Vyjádření Městského soudu v Praze, že pokud stěžovatel nedodržel řádně své povinnosti hlášení změn, nemůže tvrdit, že úřad práce mu neposkytoval součinnost při nabídce dalších zaměstnanců, není ovšem zcela přesné, neboť jakkoli informační povinnost ze strany stěžovatele a povinnost součinnosti při hledání vhodných uchazečů o zaměstnání se změněnou pracovní schopností jsou navzájem věcně úzce svázány (úřad práce může lépe poskytovat součinnost, je-li mu řádně a včas oznamováno, kteří zaměstnanci a kolik z nich končí nebo budou končit pracovní poměr), nejsou navzájem bez dalšího právně podmíněny. Jinak řečeno, předpokladem součinnosti ze strany úřadu práce bylo plnění informační povinnosti ze strany stěžovatele jako zaměstnavatele, jenž je příjemcem příspěvku, jen tehdy a v té míře, v jaké by nesplnění této povinnosti stěžovatelem bránilo úřadu práce v plnění jeho povinnosti součinnosti. Ze skutkových zjištění neplyne, že by problematický způsob plnění informační povinnosti stěžovatelem ovlivnil možnosti úřadu práce plnit jeho povinnost součinnosti; podstatné ovšem je, jak již shora uvedeno, že porušení povinnosti součinnosti nebylo u úřadu práce vůbec zjištěno. Právní

závěr Městského soudu v Praze o tom, že k takovému porušení nedošlo, proto i přes tuto nepřesnost v úvaze soudu zcela ob stojí.

V. d)

Důvodná není ani poslední stížní námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice že Městský soud v Praze nesprávně usoudil, že v chráněné dílně byly na místech určených pro zaměstnance se změněnou pracovní schopností zaměstnávány osoby nezařazené v této kategorii. Takový závěr v první řadě není v napadeném rozsudku nikde výslovně vyjádřen. Soud pouze dospěl k závěru (ve shodě se zjištěním žalovaného), že stěžovatel nesplnil podmínku zaměstnávání sjednaného počtu zaměstnanců se změněnou pracovní schopností po dohodnutou dobu. Otázku, zda vedle takových zaměstnanců v dílně pracovali i další zaměstnanci bez změněné pracovní schopnosti a kolik jich případně bylo, Městský soud v Praze přímo neřešil, neboť nespádala do okruhu žalobních námitek a pro posouzení důvodnosti stěžovatelovy žaloby byla v kontextu jeho žalobních námitek nerozhodná.

VI.

Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného ze stížních důvodů, a proto kasační stížnost proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s.ř.s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. září 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu