



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **Čekanka s. r. o.**, sídlem Vlčice 65, Blovice
zastoupena advokátem JUDr. Jiřím Vlasákem, sídlem náměstí
Republiky 2, Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2019, č. j. MPSV-2019/182523-421/1,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2012, č. j. MPSV-2019/182523-421/1, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Plzni ze dne 4. 7. 2019, č. j. PJA-T-1/2019/2. Prvoinstančním rozhodnutím byl výrokem I. žalobkyni přiznán příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce podle § 78a odst. 1 až 5 a 8 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) za 4. čtvrtletí roku 2018 a) ve výši 17 251,87 Kč podle § 78a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, b) ve výši 6 000 Kč podle § 78a odst. 3 téhož zákona, celkem ve výši 23 252 Kč. Výrokem II. úřad práce neposkytl žalobkyni příspěvek za 4. čtvrtletí roku 2018 podle § 78a odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti ve výši 6 900 Kč. Odvolání žalobkyně směřovalo do výroku II. prvoinstančního rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně měla za to, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení uplatněného nároku, což vedlo k vydání rozhodnutí, která nejsou v souladu s právními předpisy. Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je v pořadí druhým rozhodnutím. Žalovaný svým předchozím kasačním rozhodnutím věc vrátil k novému projednání, když shledal část odůvodnění předcházejícího rozhodnutí, týkající se zvýšených správních nákladů, nepřezkoumatelnou, a dále úřadu práce vytknul, že nezjistil skutkový stav v souladu s § 3 správního řádu, tj. bez důvodných pochybností. Na základě takto zjištěného skutkového stavu měl úřad práce ve věci znovu rozhodnout a své rozhodnutí řádně odůvodnit.
3. Žalobkyně poté na základě výzvy doložila, co konkrétně bylo obsahem zpracování agendy pro OZP, když odměna za tuto činnost byla předmětem uplatněných zvýšených správních nákladů. Konkrétně uvedla, že obsahem zpracování agendy pro OZP bylo seznámení se s § 78 zákona o zaměstnanosti, obstarání dokladů o invaliditě od zaměstnanců, zpracování žádosti o poskytnutí příspěvku, zpracování jmenného seznamu k žádosti, výpočet čtvrtletního přepočteného počtu, zajištění potvrzení o bezdlužnosti od ZP, OSSZ a finančního a celního úřadu.
4. Úřad práce rozhodl, že uplatněné náklady nejsou skutečně zvýšenými náklady. Dle úřadu práce se jedná o náklady, které žadatel vynaložil na zpracování žádosti o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce, a tyto náklady si účastník správního řízení dle § 79 odst. 3 správního řádu nese sám. Takové rozhodnutí, resp. odůvodnění dle názoru žalobkyně neodpovídá nárokům, požadovaným zákonem. Jednak z něj nelze usuzovat, jakými úvahami se řídil správní orgán, ale hlavně je evidentní, že vyslovený názor je v rozporu s dikcí i výkladem příslušných ustanovení jak zákona o zaměstnanosti, tak správního řádu.
5. Žalovaný rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Uznal sice pochybení úřadu práce v tom, že odůvodnění je příliš strohé, a uvedl, že ho zhojil odůvodněním svého rozhodnutí, ale takto dle názoru žalobkyně odvolací správní orgán postupovat nemůže. Nadto je jeho argumentace založena na stejném základě, navíc se žalovaný ani nevypořádal s odvolacími důvody žalobkyně, které poukazují právě na rozpor vysloveného právního názoru s příslušnými ustanoveními zákona.
6. Žalobkyně měla za to, že pro správné posouzení věci postačuje seznámení se s kompletním zněním příslušného ustanovení zákona, tedy § 79 správního řádu. V odst. 1 se totiž uvádí,

co se považuje za ony náklady řízení, a byť se nejedná o výčet taxativní, jde vcelku jednoznačně určit, jakéže náklady měl zákonodárce na mysli. Ostatně již ze samotného označení ustanovení „náklady řízení“ lze dovodit, že se vztahuje na konkrétní náklady, které vznikly účastníkům v průběhu řízení. Dle názoru žalobkyně je tak zjevné, že důvod, pro který jí nebyl poskytnut příspěvek, nemůže obstát, a obě rozhodnutí jsou tak nesprávná a nezákonná. I když se správním orgánům může zdát výše uplatněného nároku zanedbatelná, pro žalobkyni představuje náklad, který musela vynaložit, a to v souvislosti se zaměstnáváním OZP, které by mělo být ze strany státu podporováno.

7. Stát má zájem na tom, aby byly zaměstnávány osoby se zdravotním postižením. Protože docházelo k různým výkladům zákona a požadavkům úřadů, někdy až svévoli, byla příslušná ustanovení ZOZ doplněna, některá upravena, a to s účinností od 1. 1. 2018. Účelem těchto úprav byla, tak jak je ostatně uvedeno i v důvodové zprávě k výše uvedené novele, *„potřeba transparentně upravit oblast zaměstnávání osob se zdravotním postižením v rámci trhu práce včetně poskytování příspěvků zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají osoby se zdravotním postižením, a to i s důrazem na snížení administrativní zátěže dotčených subjektů“*. Podle Ústavního soudu, pokud právní norma připouští různý výklad, musí správní orgán zvolit takový výklad, který je nejbližší smyslu a účelu zákona a v souladu s veřejným zájmem. Podle názoru žalobkyně ale žalovaný, ani úřad práce takto nepostupoval, jak je zřejmé z odůvodnění jejich rozhodnutí.
8. Ohledně správních nákladů se v nařízení komise, oddíl 6. čl. 3 odst. 2 písm. f) jasně píše, že *„...způsobilé jsou dále všechny správní náklady, které ze zaměstnávání pracovníků se zdravotním postižením přímo vyplývají“*. Nikde se v nařízení komise neuvádí, že by správní náklady měly být nad rámec čehokoliv. Prováděcí vyhláška č. 518/2004 Sb. přitom v § 14a obsahovala výčet toho, jaké lze shledávat zvýšené správní náklady. I z tohoto výčtu je dle žalobkyně zřejmá nesprávnost právního názoru správních orgánů.
9. Žalobkyně měla rovněž povědomost o tom, že úřad práce zvýšené správní náklady, představující mzdové náklady za agendu, vyjmenovanou výše, u jiných zaměstnavatelů uznal a příspěvek poskytl. V rozporu se zákonem rovněž úřad práce ani žalovaný neposkytl žalobkyni poradu a pomoc při podání žádosti a v dalším řízení v rozporu se smyslem a účelem zákona.
10. Žalobkyně tedy nesouhlasila s výkladem a postupem správních orgánů, měla za to, že tento stav je nezákonný, a chtěla jej změnit. Dále chtěla také získat zpět tu část finančních prostředků, které vynaložila v souvislosti se zaměstnáváním OZP a které jí nebyly vyplaceny.
11. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstanční zrušil a věc vrátil žalovanému, přičemž mu zároveň uloží povinnost k náhradě nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v obou stupních. K námitce, že rozhodnutí úřadu práce je nepřezkoumatelné a žalovaný nemůže tuto vadu zhojit, žalovaný považoval svůj postup za souladný s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu ve vztahu k zásadě jednotnosti správního řízení. Jmenovitě citoval rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198, a dále odkázal na rozsudky ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-53, a ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34. V dané věci by bylo v rozporu s principem

hospodárnosti řízení, aby žalovaný rozhodnutí úřadu práce rušil a věc vracel k novému projednání, když měl ze zjištěného skutkového stavu za prokázané, že II. výrok rozhodnutí je správný a pochybení spočívá v nedostatečném odůvodnění. Případné zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně by tak bylo pouze formální, kdy by úřad práce opětovně rozhodl, a to na základě závazného právního názoru, který by žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl.

13. Žalobkyně uplatňovala v rámci zvýšeného příspěvku dle § 78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti zvýšené správní náklady na „zpracování agendy OZP“. Na výzvu úřadu práce konkretizovala, že se jednalo o seznámení se s § 78 zákona o zaměstnanosti, obstarání dokladů o invaliditě od zaměstnanců, zpracování žádosti „o § 78“, zpracování jmenného seznamu k žádosti, výpočet čtvrtletního přepočteného počtu, zajištění potvrzení o bezdlužnosti od ZP, OSSZ, finančního a celního úřadu. Tyto náklady nelze dle žalovaného uplatnit jako náklady dle § 78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Jedná se o náklad, který se zaměstnáváním těchto osob do určité míry souvisí, nejedná se však o přímý náklad plynoucí ze zaměstnávání těchto osob.
14. Náklad uplatňovaný žalobkyní vznikl až v důsledku toho, že žalobkyně plánovala a podala žádost o příspěvek za 4. čtvrtletí 2018. Jednalo se o náklad přímo související s podáním dané žádosti. Dle žalovaného je zjevně v rozporu se smyslem a účelem daného příspěvku, aby namísto podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením byly peněžní prostředky vynakládány na úhradu nákladů na samotné podání žádosti o příspěvek. Je tak nutné odmítnout, že by žalovaný a úřad práce postupovali v rozporu s účelem zákona o zaměstnanosti a smyslem příspěvku, kdy právě s ohledem na účel příspěvku žalovaný a úřad práce část zvýšeného příspěvku neposkytli. Nadto není povinností zaměstnavatele zaměstnávajícího osoby se zdravotním postižením o příspěvek požádat.
15. Byť úkony související s agendou zaměstnávání OZP zcela nepochybně probíhaly ještě před zahájením správního řízení, je nutno náklady, které v důsledku něho vznikly, podřadit pod náklady účastníka správního řízení ve smyslu § 79 odst. 3 správního řádu, neboť se jednalo o podklady pro přípravu podání žádosti. Jinými slovy, náklady vynaložené na přípravu, zpracování a podání žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP nelze pokládat za náklad účastníka správního řízení podle § 79 odst. 3 správního řádu a současně za náklad plynoucí ze zaměstnávání OZP a na něj nárokovat zvýšený příspěvek, když povahy těchto nákladů se podstatným způsobem liší. Žalovaný se neztotožnil se závěrem žalobkyně, že náklady řízení jsou pouze takové, které vzniknou v průběhu řízení, neboť z povahy věci by pak např. náklady na sepsání žádosti nemohly být nákladem správního řízení nikdy, což je příliš zužující výklad.
16. Žalovaný dále uvedl, že § 79 odst. 3 správního řádu stanoví obecné pravidlo, že si sám účastník správního řízení nese náklady správního řízení, a výjimky z něj jsou stanoveny toliko v zákoně. Žalovaný k tomu citoval komentář ke správnímu řádu.
17. Žalovaný závěrem k námitce žalobkyně, že jí žalovaný neposkytl poradu a pomoc při podání žádosti a v dalším řízení, podotkl, že předmětné správní řízení je řízením o žádosti, přičemž podmínky poskytnutí příspěvku jsou předem známy. Pokud některé zákonné požadavky nebyly žalobkyni známy, mohla úřad práce požádat o přiměřené poučení. Ze spisové dokumentace není zřejmé, že by tak učinila.

IV.

Posouzení věci soudem

18. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „s. ř. s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
19. O žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť s tím žalobkyně souhlasila a žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V.

Rozhodnutí soudu

20. Žaloba není důvodná.
21. Úvodem žalobkyně žalovanému vytýká, že postupoval v rozporu se zákonem, když prvoinstanční rozhodnutí i přes jeho vady v odůvodnění potvrdil namísto toho, aby přistoupil k jeho zrušení. Na tomto místě považuje soud nezbytné odkázat na závěry konstantní judikatury správních soudů týkající se zásady dvouinstančnosti. Jak výstižně uvedl Městský soud v Praze rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 – 102, *„pokud odvolací orgán nesouhlasí s určitými závěry správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je na místě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani zčásti, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004].“* V posuzovaném případě žalovaný postupoval zcela v souladu s touto judikaturou, neboť se plně ztotožnil jak s výrokem prvoinstančního orgánu, tak se základní myšlenkou, která jej vedla k přijetí takového výroku. Prvoinstančnímu orgánu vytkl pouze nadměrnou stručnost jeho úvah, které však v rámci odvolacího řízení dostatečně rozvinul (viz níže).
22. Klíčovou spornou otázkou v nyní projednávané věci je výklad § 78a zákona o zaměstnanosti, konkrétně to, zda lze příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytnout i na úhradu nákladů žalobkyně vynaložených při přípravě podání žádosti o tento příspěvek.
23. Podle § 78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti platí, že *„zaměstnavateli k příspěvku podle odstavce 2 náleží paušální částka 1 000 Kč měsíčně na osobu se zdravotním postižením podle § 67 odst. 2 na náklady vynaložené zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením v kalendářním čtvrtletí, za které o poskytnutí příspěvku žádá. Zaměstnavatel může v žádosti o poskytnutí příspěvku uplatnit nárok na zvýšení příspěvku na další náklady vynaložené zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. (...).“*
24. Soud má ve shodě s žalovaným za to, že znění právě citovaného ustanovení nepřipouští proplacení výdajů vzniklých žalobkyni v souvislosti s podáním žádosti. Je třeba si uvědomit, že zákon umožňuje pouze proplacení takových *„dalších nákladů“*, které jsou spjaty se *„zaměstnáváním osob se zdravotním postižením“*. Osoby se zdravotním postižením mohou být zaměstnávány i bez poskytnutí příspěvku ze strany státu, tudíž tento příspěvek se samotným výkonem jejich pracovní činnosti a specifiky v této souvislosti vznikajícími (např. náklady zaměstnavatele na přizpůsobení provozovny apod.) nijak nesouvisí, naopak příspěvek slouží k tomu, aby tato specifika umožnil zaměstnavatelům překonávat. Pokud

se zaměstnavatel, který zaměstnává osoby se zdravotním postižením a naplňuje tak společensky prospěšný cíl začlenit znevýhodněné osoby do trhu práce, rozhodne příspěvek využít, musí státem vynaložené peníze na jeho poskytnutí směřovat právě k dosažení tohoto cíle. Smyslem právní úpravy rozhodně není podpora samotného podávání žádostí, jak požaduje žalobkyně, ale právě až překovávání úskalí, jimž zaměstnavatelé této skupiny zaměstnanců čelí. V případě, v němž si zaměstnavatel vyhodnotí, že náklady spojené s podáním žádosti o příspěvek převáží výhody spojené s jeho poskytnutím, není povinen o příspěvek žádat, neboť, jak soud již uvedl shora, přiznání příspěvku nijak nepodmiňuje zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Žalovaný proto postupoval zcela v souladu se zákonem, když uzavřel, že *„dle odvolacího správního orgánu je zjevně v rozporu se smyslem a účelem daného příspěvku, aby místo podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením byly peněžní prostředky vynakládány na úhradu nákladů na samotné podání žádosti o příspěvek.“*

25. Podle soudu je nadbytečná polemika žalobkyně stran naplnění obsahu neurčitěho právního pojmu „*zvýšené správní náklady*“, s nímž operuje § 78a odst. 12 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Důvodem nadbytečnosti je skutečnost, že právě uvedené ustanovení vymezuje jednotlivé druhy „*dalších nákladů*“ ve smyslu § 78a odst. 3 téhož zákona. Náklady spojené s podáním žádosti o příspěvek nemohou představovat některý z „*dalších nákladů*“, neboť chybí základní podmínka pro jejich uznatelnosti, tj. souvislost se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením (viz shora), argumentace žalobkyně tedy nemá pro posouzení věci relevanci.
26. Rámec projednávaného případu přesahuje i odůvodnění žalovaného ohledně toho, že náklady spojené s podáním žádosti o příspěvek představují náklady řízení ve smyslu § 79 odst. 3 správního řádu. Pro posouzení věci je klíčové, že žalovaný řádně odůvodnil závěr o tom, že žalobkyní uplatněné náklady prokazatelně nesouvisí se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. V tomto momentě mohl žalovaný ve svých úvahách ustát. Soud proto v tomto směru pouze okrajem dodává, že s argumentací žalovaného se zcela neztotožňuje. Náklady řízení jsou především náklady, které účastníkům vznikají v rámci určitého správní řízení nebo v přímé souvislosti s ním. Z žalobkyní uvedených nákladů spočívající v „*seznámení se s § 78 zákona o zaměstnanosti, obstarání dokladů o invaliditě od zaměstnanců, zpracování žádosti o § 78, zpracování jmenného seznamu k žádosti, výpočet čtvrtletního přepočteného počtu, zajištění potvrzení o bezdlužnosti.*“ má přímou souvislost se správním řízením pouze „*zpracování žádosti o § 78*“, ve zbytku se jedná o činnost bez jakéhokoliv procesního významu.
27. Vzhledem k výše uvedenému soud neshledal žádnou žalobní námitku žalobkyně důvodnou, a proto žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

28. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly a náhradu nákladů řízení nepožadoval, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 27. května 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu