



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **Mgr. V. K.**, nar. X, IČO: X
bytem X

zastoupen JUDr. Jindřiškou Kořínkovou, advokátkou
sídlem Melantrichova 477/20, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2021, čj. MPSV-2021/31846-421/1

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u městského soudu domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky, pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 7. 12. 2020, čj. ABA-T-1308/2020, kterým nebyl žalobci podle § 78a odst. 1 a odst. 8 písm. b)

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“) poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále též „*OZP*“) na chráněném trhu práce za 2. čtvrtletí roku 2020.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě uvedl, že je zaměstnavatelem osoby zdravotně postižené, avšak příspěvek dle zákona o zaměstnanosti mu nebyl poskytnut z důvodu, že v období, za které žádá, nebyl uznán zaměstnavatelem na chráněném trhu práce. O příspěvek požádal dne 31. 7. 2020 a Dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce uzavřel dne 11. 8. 2020. (dále též „*Dohoda*“).
3. Žalobce namítá, že žalovaný vykládá příslušná ustanovení svévolně a v rozporu s judikaturou, když tvrdí, že právo na příspěvek vzniká až poté a za období poté, co byla uzavřena dohoda o uznání. Tato podmínka ale nevyplývá z žádného zákonného ustanovení. Z ust. § 78a odst. 1 vyplývá pouze požadavek na uzavření dohody, nikoliv časový okamžik uzavření. Požadavek žalovaného vybočuje z mezí zákona a tudíž je nejen nezákonným, ale zároveň protiústavním, neboť odporuje zejména zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Žalovaný i správní orgán prvního stupně vykládají zákon libovolně a účelově, aby nemuseli žalobci příspěvek poskytnout, což je dle žalobce v rozporu s bodem 13 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2016, čj. 9 Ads 83/2014 - 37.
4. Žalobce také poukázal na to, že z ustálené judikatorní praxe vyplývá, že poskytnutí příspěvku je vázáno toliko na splnění zákonných podmínek a nikoli na uzavření dohody o uznání; v této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014 - 46 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2020, čj. 8 Ad 13/2017 - 24, z nichž dovozuje, že pro poskytnutí příspěvku není dohoda zejména z časového hlediska podstatná.
5. Dle žalobce je třeba brát v úvahu i ust. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, když obě ustanovení je nutno vykládat ve vzájemné souvislosti. Je-li podmínkou uzavření dohody nutnost zaměstnávat více než 50% OZP v kalendářním čtvrtletí předcházejícím dni podání žádosti o uzavření této dohody o uznání, a zároveň pokud se příspěvek přiznává za předcházející čtvrtletí, je dle žalobce logické, že i za toto čtvrtletí má být příspěvek poskytnut.
6. Navíc již z výrazu „*dohoda o uznání*“ lze abstrahovat ex tunc účinky, neboť je dohoda aktem uznávacím, nikoli konstitutivním.
7. Žalobce zdůraznil, že ke dni vydání rozhodnutí splňoval veškeré zákonem stanovené podmínky pro poskytnutí příspěvku. Datum uzavření dohody o uznání podle něj není podstatné, když důležité je pouze její uzavření. Napadené rozhodnutí proto považuje za nesprávné a navrhl jeho zrušení.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nejprve shrnul průběh správního řízení a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že napadené rozhodnutí má oporu v zákoně, neboť smyslem právní úpravy je poskytovat příspěvek zaměstnavatelům na chráněném trhu práce, přičemž zaměstnavatelem na chráněném trhu práce se může zaměstnavatel stát až v důsledku uzavřené dohody s úřadem práce. Žalobce ale tuto dohodu v době podání žádosti uzavřenou neměl. Na ustanovení § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti je nutno nahlížet ve spojení s § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti, podle něhož se příspěvek poskytuje zpětně, tzn. za předchozí kalendářní čtvrtletí, ve kterém zaměstnavatel byl v postavení zaměstnavatele uznaného za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Právní úprava je tedy konstruována tak, že ode dne uzavření dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce mezi Úřadem práce ČR a zaměstnavatelem vzniká zaměstnavateli právo na podání žádosti o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce, a to za období následující ode dne uzavření předmetné dohody o uznání.
9. Žádost o příspěvek se podává zpětně, a tedy i splnění podmínek pro její splnění se vztahuje k danému období. Zdůraznil také, že v rozporu s tvrzením žalobce při rozhodování věci vycházel ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání rozhodnutí.
10. Závěrem uvedl, že žalobce prokazatelně nesplnil všechny zákonné podmínky nároku na daný příspěvek, když v období 2. čtvrtletí roku 2020 nebyl zaměstnavatelem uznaným za zaměstnavatele na chráněném trhu práce.

Správní spis

11. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 31. 7. 2020 na úřad práce žádost o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 2. čtvrtletí roku 2020.
12. Dne 11. 8. 2020 zaslal žalobce úřadu práce Dohodu o jeho uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce ve smyslu § 78 zákona o zaměstnanosti, která byla s úřadem uzavřena dne 10. 8. 2020.
13. Dne 26. 8. 2020 obdržel úřad práce podání žalobce, ve kterém poukazoval na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č.j. 1 As 24/2011-79 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2020, č.j. 14 A 111/2019-64, a vyjádřil přesvědčení, že splňuje všechny podmínky.
14. Dne 28. 8. 2020 vydal úřad práce rozhodnutí, jímž žalobci podle § 78a odst. 1 a 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti neposkytl požadovaný příspěvek, neboť v době podání žádosti o příspěvek dne 31. 7. 2020 nebyl zaměstnavatelem uznaným za zaměstnavatele na chráněném trhu práce.
15. O podaném odvolání rozhodlo ministerstvo rozhodnutím ze dne 12. 11. 2020, č.j. MPSV-2020/185217-421/1, kterým prvostupňové rozhodnutí úřadu práce zrušilo z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť se úřad práce nevypořádal se vznesenými námitkami žalobce, kterými rozporoval závěr úřadu práce o tom, že v době podání žádosti o příspěvek nebyl

zaměstnavatelem uznaným za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, čímž úřad práce porušil ust. § 68 odst. 3 správního řádu.

16. Úřad práce vydal dne 7. 12. 2020 rozhodnutí č.j. ABA-T-1308/2020/2, jímž žalobci podle § 78a odst. 1 a odst. 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti znovu neposkytl příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 2. čtvrtletí roku 2020, a to z důvodu, že příspěvek se poskytuje při splnění zákonných podmínek pouze zaměstnavateli na vynaložené/uplatňované náklady, působícího na chráněném trhu práce, tj. ode dne uzavření Dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Žalobce uzavřel s úřadem práce tuto Dohodu dne 11. 8. 2020 a tato nabyla platnosti dne 11. 8. 2020. Tedy v období 2. čtvrtletí, za které žalobce příspěvek žádal, nebyla Dohoda účinná, ani platná. Žalobce tedy nebyl v požadovaném období uznán za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, a proto mu nemohl být příspěvek poskytnut.
17. O podaném rozhodnutí rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť odvolání neshledal důvodným.

Posouzení věci městským soudem

18. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
19. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili, resp. souhlas žalovaného byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován.
20. Po té dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
21. V posuzované věci žalobce brojí proti rozhodnutím správních orgánů, kterými mu nebyl poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 2. čtvrtletí roku 2020, tj. za období od 1. 4. 2020 – 30. 6. 2020. Příspěvek žalobci nebyl přiznán, neboť v této době neměl s Úřadem práce uzavřenou Dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce podle § 78 zákona o zaměstnanosti; k uzavření dohody o uznání došlo dne 11. 8. 2020. Žalobce tvrdí, že byl postupem správních orgánů zkrácen na svých právech, neboť mu příspěvek za období 2. čtvrtletí roku 2020 náleží a opačný postup nemá dle názoru žalobce oporu v zákoně o zaměstnanosti. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové jsou proto dle žalobce nezákonná.
22. Právní úprava uzavření Dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce a poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce je obsažena v § 78 a 78a zákona o zaměstnanosti. Podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je chráněný trh práce tvořen zaměstnavateli, kteří zaměstnávají více než 50% osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých

zaměstnanců a se kterými Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jejich uznání za zaměstnavatele na trhu práce. Podle § 78a odst. 1 se zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, poskytuje příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů.

23. Otázkou, zda žalobce splnil podmínky pro poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce, pouze za jiné období roku 2020, se zabýval zdejší soud již v rozsudku ze dne 30. 8. 2020, č.j. 18 Ad 5/2021 – 63 (dostupný, stejně jako ostatní citované rozsudky na www.nssoud.cz) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, neboť „existence platné a účinné dohody o uznání mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce je tak základním předpokladem a nutnou podmínkou pro čerpání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce.....Vznik nároku na tento příspěvek je závislý na uzavření dohody o uznání. Uzavřením dohody o uznání dochází k finalizaci procesu, kterým Úřad práce ověří, zda zaměstnavatel splňuje podmínky pro uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Až tímto momentem je zaměstnavatel uznán za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, neboť k tomuto momentu je stvrzeno, že splňuje zákonem stanovené předpoklady.“
24. Závěry uvedené v citovaném rozsudku zdejšího soudu potvrdil i Nejvyšší správní soud, když rozsudkem ze dne 5. 4. 2022, č.j. 10 Ads 400/2021 – 44, zamítl kasační stížnost žalobce podanou proti citovanému rozsudku zdejšího soudu. V rozhodnutí Nejvyšší správní soud jednoznačně stanovil, že „Cílem dohody je uznat zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, k čemuž však dochází až účinností dohody. Účinnost dohody je tedy předpokladem vzniku nároku na příspěvek.“
25. Nejvyšší správní soud dále ve věci uvedl, že:
- „ 7. Podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění od 1. 1. 2018 platí, že chráněný trh práce je tvořen zaměstnavateli, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců a se kterými Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jejich uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce.
8. Dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, se poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Dle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti se příspěvek poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele; cit. ustanovení též uvádí další podmínky poskytnutí příspěvku (bezdlužnost zaměstnavatele na některých veřejnoprávních plněních, zaměstnavatel nesměl být pokutován v posledních 3 letech za umožnění nelegální práce apod.).
9. Stěžovatel výkladem § 78a zákona o zaměstnanosti dovozuje, že pro vznik nároku na příspěvek za celé čtvrtletí postačí existence dohody ke dni rozhodnutí správního orgánu. Takový výklad není správný.

10. NSS předně poukazuje na legislativní vývoj finanční podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Tento spletitý vývoj totiž mj. ukazuje, že část starší judikatury, z níž stěžovatel vychází, nelze na úpravu stávající použít (k tomu viz níže).

11. Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti novela zákona o zaměstnanosti (č. 367/2011 Sb.), která změnila povahu příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a podmínky jeho přiznání. Nově se stalo podmínkou pro poskytnutí příspěvku uzavření písemné dohody o vymezení chráněných pracovních míst s úřadem práce (srov. rozsudky ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 Ads 115/2016 - 29, EUC Premium Assistance, bod 31, a ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Ads 153/2017 - 35, České společnosti, bod 9). Před 1. 1. 2012 byl tento příspěvek poskytován na základě rozhodnutí úřadu práce. Změna zákona o zaměstnanosti, vedená úmyslem omezit zneužívání příspěvku některými zaměstnavateli, tak přinesla novou podmínku pro poskytnutí příspěvku – rozhodnutí úřadu práce bylo nahrazeno dohodou o vymezení chráněných pracovních míst (EUC Premium Assistance, body 39 a 40).

12. Povahu příspěvku a podmínky jeho přiznání upravila i další novela (č. 327/2017 Sb.). Novela vložila do zákona o zaměstnanosti nový § 78a a změnila znění § 78. Nově byl zaveden institut zaměstnavatele na chráněném trhu práce, který nahrazuje dřívější institut chráněného pracovního místa. Zaměstnavatel tak nemusí uzavírat postupně několik dohod o vymezení chráněných pracovních míst v případě nabírání nových zaměstnanců. Namísto toho uzavře s úřadem práce jedinou dohodu o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Cílem změny bylo snížit administrativní zátěž zaměstnavatelů a úřadů práce (viz důvodová zpráva k zákonu č. 327/2017 Sb., sněmovní tisk č. 1072, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období 2013 - 2017, digitální repozitář, zvláštní část důvodové zprávy k bodům 12, 14 a 15).

13. Přísnější režim pro čerpání příspěvku zavedený zákonem č. 367/2011 Sb. však zůstává. Při uzavírání dohody je zaměstnavatel úřadem práce prověřen a následně při plnění podmínek kontrolován. Z toho důvodu městský soud správně vychází ze shora cit. judikatury a dovozuje, že zaměstnavatelem na chráněném trhu práce se subjekt stává až účinností dohody. I když odkazovaná rozhodnutí NSS řeší situace po změně právní úpravy zákonem č. 367/2011 Sb., je možné jejich závěry vztáhnout i na současnou úpravu dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Až účinností dohody tedy může zaměstnavateli vzniknout nárok na příspěvek. Existence dohody je podmínkou vzniku tohoto nároku.

14. Jak v rozsudku správně uvádí i městský soud, dohoda o uznání je subordinační veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Jde totiž o dvoustranný konsenzuální právní úkon uzavíraný – přesně v intencích posledně citovaného ustanovení správního řádu – mezi vrchnostensky vystupujícím správním orgánem (úřadem práce) a žadatelem (zaměstnavatelem). Dohoda zakládá vzájemná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu), zde spojená s postavením zaměstnavatele na chráněném trhu práce, včetně následného poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (rozsudek ze dne 9. 4. 2020, čj. 5 Ads 364/2019 - 29, bod 14).

15. Z obecné definice veřejnoprávní smlouvy zakotvené v § 159 odst. 1 správního řádu (Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva) vyplývá, že veřejnoprávní smlouvou nemůže být pouhé deklaratorní osvědčení existence práv a povinností. Veřejnoprávní smlouva ve vztahu

k právům a povinnostem vždy působí konstitutivně (pro shodný názor v právní doktríně srov. JEMELKA, L. - PONĎELÍČKOVÁ, K. - BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 854).

16. *Dohoda dle § 78 zákona o zaměstnanosti je tudíž dvoustranným právním jednáním s konstitutivními právními účinky. Proto působí ex nunc, tj. od nyní, v projednávaném případě ode dne jejího uzavření, tedy od 11. 8. 2020.*

17. *Dle současné úpravy je uzavření dohody o uznání zaměstnavatele jedním z předpokladů, který musí být splněn, aby mohl být zaměstnavateli následně rozhodnutím přiznán nárok na příspěvek na podporu zaměstnávání na chráněném trhu. Příspěvek na podporu zaměstnávání na chráněném trhu je možné přiznat nejdříve ode dne uzavření dohody o uznání zaměstnavatele (ledaže by snad byla dohoda výslovně uzavřena se zpětnými účinky, retroaktivně). Správní orgány proto rozhodovaly správně. Podmínky pro přiznání příspěvku totiž zaměstnavatel splňoval až od 11. 8. 2020.“*

26. Městský soud v nyní projednávané věci neshledal důvod, pro který by se měl od uvedeného jednoznačného závěru Nejvyššího správního soudu odchýlit, a proto uzavřel, že námitka žalobce není důvodná, neboť z § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že podmínkou a předpokladem pro přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání za rozhodné období je kromě dalšího i existence Dohody o uznání. Naopak žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti ani jiného právního předpisu nedává prostor k interpretaci provedené žalobcem, že by příspěvek bylo možné poskytnout i za období před uzavřením dohody o uznání.

Závěr a náklady řízení

27. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

28. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. června 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu