



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **WAKKENHAT ZETTA s.r.o., koncern, IČO 271 23 197**
sídlem Sazečská 560/8, 108 25 Praha 10
zastoupená advokátem Mgr. Lukášem Kučerou
sídlem Lipenská 869/17, 370 01 České Budějovice

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

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2019, č. j. MPSV-2019/118612-421/1,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“ či „prvostupňový orgán“) ze dne 11. 4. 2019, č. j. ABA-T-374/2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobkyni přiznán příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále též „OZP“) na chráněném trhu práce za 4. čtvrtletí 2018 celkem ve výši 2 422 000 Kč, a zároveň druhým výrokem neposkytnuta část příspěvku ve výši 31 061,88 Kč. Proti druhému výroku směřovalo odvolání žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí bylo nedostatečně zdůvodněno, což zhojil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že náklady provozního zaměstnance, jehož náplní práce je vedení agendy související se zaměstnáváním OZP, nelze uplatnit jako náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Nejde totiž o přímý náklad plynoucí ze zaměstnávání osob zdravotně postižených. Pracovní náplní JUDr. F. L. je nejen agenda spojená se zaměstnáváním OZP, ale i celá řada dalších činností. Žadatelka tak uplatňovala náklady způsobem, z něž nebylo zřejmé, jaké konkrétní náklady se zaměstnáváním OZP jí vznikly tak, aby bylo možno přezkoumat jejich účelnost. Pouhé doložení počtu odpracovaných hodin je nedostatečné, přičemž v nákladech je zahrnut i náklad na podání žádosti, což je v rozporu se smyslem daného příspěvku. Náklady na podání žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP je třeba považovat za náklad podle ust. § 79 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nikoli též za náklad plynoucí ze zaměstnávání OZP, z něž by bylo možné nárokovat zvýšený příspěvek. Nadto podání žádosti nelze považovat za vedení agendy související se zaměstnáváním OZP či za komunikaci se státními orgány v souvislosti se zaměstnáváním OZP. Závěrem žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil nesouhlas, že došlo ke změně výkladu v rozhodovací praxi, neboť již ode dne 1. 1. 2018, tedy od účinnosti zákona č. 327/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti a zákon č. 251/2005, o inspekci práce, nebyl přiznáván příspěvek na náklad za zpracování a podání žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP.
3. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.
4. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že již v předchozím čtvrtletí podala žádost o poskytnutí příspěvku na zvýšené náklady a řádně ji doložila, přičemž úřad práce na základě totožných dokladů žalobkyni poskytnutí příspěvku přiznal. Příkladem za zvýšené náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) zákona o zaměstnanosti lze považovat např. vedení personální, mzdové nebo sociální agendy zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením či komunikace se státními orgány a dalšími subjekty v souvislosti se zaměstnáváním OZP. Žalobkyně doložila k žádosti o poskytnutí příspěvku mj. pracovní smlouvu zaměstnance JUDr. L. a popis funkčního místa tohoto zaměstnance, ze kterého vyplývá, že se zabývá agendou přímo související se zaměstnáváním OZP, komunikuje se státní správou v těchto věcech, sestavuje žádosti o příspěvky, zajišťuje doklady o zdravotním postižení zaměstnanců a vede přehledy těchto zaměstnanců. Tato náplň (činnost) spadá pod výše zmíněnou komunikaci se státními orgány a vedení personální agendy OZP. Žalobkyně doložila rovněž počet hodin odpracovaných jmenovaným zaměstnancem při práci přímo související se zaměstnáváním OZP. Tyto doklady nebyly prvostupňovým orgánem zpochybněny a žalobkyni není zřejmé, jaké jiné doklady by měla v tomto směru doložit.
5. Žalovaný postupem, při němž žalobkyni za 3. čtvrtletí 2018 tento příspěvek přiznal a za 4. čtvrtletí 2018 nikoliv, porušil ust. § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nešetřil práva nabytá v dobré víře a též ust. § 2 odst. 4 správního řádu, dle něhož má správní orgán dbát, aby přijaté řešení nebylo v rozporu s veřejným zájmem a aby při rozhodování skutkově shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalobkyně argumentaci prvostupňového orgánu o změně rozhodovací praxe považuje za nepřipadnou a svévolnou, nadto je prvostupňové rozhodnutí de facto nepřezkoumatelné, když sám žalovaný uvedl, že

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

nesplňuje požadavky kladené na odůvodnění dle ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že žalobkyně v žádosti nedoložila, že se jedná o náklady, které přímo souvisí se zaměstnáváním OZP, v rozhodnutí se věnuje pouze tomu, že žalobkyně do jí uplatněných nákladů zahrnuje i náklady spojené se sepsáním žádosti. Podle žalobkyně přímou souvislost uplatněných nákladů se zaměstnáváním OZP doložil, stejně jako v předchozím čtvrtletí, a to jak náplní práce, tak počtem hodin strávených prací, které se týkají OZP.

6. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že pokud měl prvostupňový orgán za to, že by měla žalobkyně svou žádost o nějaké skutečnosti doplnit, měl i s ohledem na to, že dříve příspěvek žalobkyni přiznal za doložení totožných dokladů, žalobkyni vyzvat k doplnění žádosti v souladu s ust. § 45 odst. 2 správního řádu. Prvostupňový orgán však takto nekonal. I pokud by byla připuštěna argumentace žalovaného, že žalobkyně měla svoji žádost doplnit, měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit z důvodu jím konstatované nepřezkoumatelnosti a měl uložit, aby se prvostupňový orgán zabýval bližší specifikací žalobkyní uplatněných nákladů.
7. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že jí uplatňované zvýšené správní náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) nepředstavují pouze náklady vynaložené na přípravu, sepsání a podání žádosti o poskytnutí příspěvku. Žalobkyně se nadto neztotožňuje ani s argumentací žalovaného, že náklady na podání žádosti o poskytnutí příspěvku patří mezi náklady řízení dle ust. § 79 odst. 3 správního řádu, které si žalobkyně nese sama, ani s názorem, že tyto náklady nepatří mezi náklady na vedení personální, mzdové nebo sociální agendy zaměstnanců se zdravotním postižením nebo mezi náklady na komunikaci se státními orgány. Podle tohoto ustanovení nese správní orgán či účastník své náklady sám, pokud zákon nestanoví jinak. V daném případě tímto zvláštním zákonem je zákon o zaměstnanosti a to v ust. § 78a odst. 12 písm. a). Toto ustanovení je speciální k ust. § 79 odst. 3 správního řádu a představuje výjimku ze zásady, že si účastníci řízení nesou sami své náklady.
8. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na odůvodnění obou správních rozhodnutí. Dále uvedl, že v období od 1. 1. 2018 došlo z důvodu změny právní úpravy ke změně praxe, nelze však přijmout námitku žalobkyně, že v předchozích letech bylo postupováno odlišně.
9. Ohledně námítky porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a aby při rozhodování skutkově shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, žalovaný uvádí, že správní praxe prvostupňového orgánu není pro žalovaného závazná s ohledem na princip dvojinstančnosti správního řízení, přičemž protiprávní postup správního orgánu nemůže takovouto dlouhodobou správní praxí založit. Neposkytování příspěvku na náklad na zpracování a podání žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP zůstává nejméně od 1. 1. 2018 neměnnou praxí.
10. K námitce nevyzvání žalobkyně k doplnění důkazů žalovaný uvádí, že rozhodnutí prvostupňového orgánu nepřezkoumatelným neshledal, neboť skutečnost, že žalobkyně uplatněné náklady nedoložila, je dostatečným důvodem pro neposkytnutí této části příspěvku. Žalobkyně zcela nekonkrétně uvedla, že se její zaměstnanec věnuje po část pracovní doby určité činnosti, aniž by doložila, jaký konkrétní úkon, tento zaměstnanec prováděl. Takový náklad pak nelze považovat za řádně doložený a na tomto základě

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

poskytnout zvýšený příspěvek. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, kdy je především na žadateli, aby jím tvrzené nároky doložil, je toto odůvodnění nedostatečné. Náklady zaměstnance JUDr. F. L. nelze uplatnit jako náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm.

a) zákona o zaměstnanosti, tedy jako zvýšené správní náklady. Žalobkyně neuvedla konkrétní úkony, při kterých jí zvýšený správní náklad vznikl. Podmínky poskytnutí příspěvku jsou v tomto řízení o žádosti předem známy. Správní orgán tak nepochybil, když žalobkyni nevyzval k doplnění žádosti. Bylo povinností žalobkyně, aby to, co požaduje, náležitě konkretizovala a doložila. Pouhé doložení počtu odpracovaných hodin v rámci agendy spojené se zaměstnáváním OZP je nedostatečné.

11. V případě vedení agendy spojené se zaměstnáváním OZP se ve věci komunikace se státní správou ve věcech zaměstnávání OZP (úřad práce, správa sociálního zabezpečení) podle žalovaného nejedná skutečně o zvýšené správní náklady z důvodu zaměstnávání osob zdravotně postižených, ale o správní náklady obecně. Na tyto náklady je zaměstnavateli v rámci zvýšeného příspěvku již poskytován paušální příspěvek ve výši 1 000 Kč měsíčně na OZP podle ust. § 67 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, který byl žalobkyni poskytnut. Je nutné odlišovat náklady, které vznikají již z pouhého důvodu zaměstnávání fyzických osob (náklady na vedení evidence, komunikace s orgány státní správy), a náklady, které vznikají ze specifického důvodu zaměstnávání OZP, jenž jsou užší a často se s obecnými náklady na zaměstnávání fyzických osob překrývají. Uplatňovat tyto náklady lze jen v rozsahu, ve kterém obecné náklady na zaměstnávání převyšují, neboť se jedná o zvýšené správní náklady, nikoli správní náklady obecně. K nákladům vzniklým v důsledku podání žádosti o příspěvek za 4. čtvrtletí roku 2018 žalovaný uvádí, že byt souvisí se zaměstnáváním OZP, je nutno je podřadit pod náklady účastníka správního řízení dle ust. § 79 odst. 3 správního řádu.
12. U jednání, které se konalo dne 26. února 2021, zástupce žalobkyně setrval na důvodech vyjádřených v žalobě. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby s poukazem na napadené rozhodnutí a písemné vyjádření k žalobě.
13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
14. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
15. Podle ust. § 78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti *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 v kalendářním čtvrtletí, za které o poskytnutí příspěvku žádá, nejvýše však o částku představující rozdíl mezi částkou 12 000 Kč a příspěvkem poskytnutým podle odstavce 2 měsíčně na jednoho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením podle § 67 odst. 2 písm. a) nebo b). Zvýšení příspěvku podle věty druhé nelze uplatnit na osobu se zdravotním postižením pracující mimo pracoviště zaměstnavatele nebo na zaměstnance agentury práce, který je osobou se zdravotním postižením a je dočasně přidělen k výkonu práce k uživateli.*

16. Podle ust. § 78a odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti *Krajská pobočka Úřadu práce vydá rozhodnutí o neposkytnutí zvýšení příspěvku podle odstavce 3 nebo jeho části v případě, že další náklady nebudou prokazatelně souviset se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením.*
17. Podle ust. § 78a odst. 12 písm. a) zákona o zaměstnanosti účinného do 31. 12. 2019 *za další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle odstavce 3, se považují zvýšené správní náklady ve výši 4 % průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku.*
18. Podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*
19. Podle ust. § 4 odst. 2 správního řádu *správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*
20. Z příloh doložených žalobkyní soud zjistil následující skutečnosti:
 - Z rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 28. 11. 2018 č. j. ABA-T-1721/2018 vyplývá, že byl žalobkyni poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2018 v celkové výši 2 455 963 Kč, tedy v plné výši dle přiložené žádosti (viz níže).
 - Ze žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce ze dne 29. 10. 2018 na 3. čtvrtletí roku 2018 soud zjistil, že žalobkyně do žádosti zahrнула zvýšené správní náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) ve výši 11 976,25 Kč. K žádosti žalobkyně doložila mimo jiné jmenný seznam zaměstnanců – OZP a dále řadu dokladů prokazujících vynaložení konkrétních nákladů.
21. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti:
 - Ze žádosti o příspěvek na zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce ze dne 28. 1. 2019 na 4. čtvrtletí roku 2018 soud zjistil, že žalobkyně do žádosti zahrнула zvýšené správní náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) ve výši 39 481,75 Kč.
 - K uvedené žádosti žalobkyně doložila mimo jiné jmenný seznam zaměstnanců – OZP a dále řadu dokladů prokazujících vynaložení konkrétních nákladů, mezi nimi mimo jiné mzdový list – Dr. L.; pracovní smlouva – Dr. L.; popis funkčního místa – Dr. L.; vysvětlení ke správnímu nákladu – z něj vyplývá, že zaměstnanec JUDr. F. L. v měsících říjnu - prosinci věnoval práci se ZP (zřejmě „zdravotně postiženými“) celkem 91 hodin, kdy celkový správní náklady související se ZP činil 39 481,75 Kč (tedy částku korespondující s položkou č. 3.1 výše zmiňované žádosti; a v neposlední řadě též součtovou tabulku nákladů uplatňovaných podle ust. § 78a odst. 12 zákona o zaměstnanosti – z ní vyplývá, že zaměstnanec JUDr. F. L. v měsících říjen - prosinec vykázal náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) v celkové výši 39 481,75 Kč (tedy částku korespondující s položkou č. 3.1 výše uvedené žádosti). Jednotlivé částky zde vypsanych nákladů korespondují s vyznačenými částkami na uplatňované zvýšení v Kč ve Jmenném seznamu zaměstnanců u konkrétních OZP.
 - V oznámení o zahájení řízení ze dne 28. 2. 2019, č. j. UPCR-AA-2019/32965/20200304/1 prvostupňový orgán žalobkyni upozornil na skutečnost, že jí podaná žádost trpí vadami vzhledem k požadovaným nákladům dle ust. § 78a odst. 12

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

písm. a) zákona o zaměstnanosti, kdy by muselo být žadatelem jednoznačně doloženo, že náklady přímo souvisí se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením a nevznikly by, kdyby žadatel místo zdravotně postižených zaměstnával zaměstnance zdravé.

- Ve vyrozumění ze dne 2. 4. 2019, č. j. UPČR-AA-2019/107051 prvostupňový orgán uvedl, že v návaznosti na změnu výkladu ust. § 78a odst. 12 písm. a) zákona o zaměstnanosti nebylo prokázáno, že další náklady vykazované jako správní náklady na vedení agendy související se zaměstnáváním OZP jsou náklady nad rámec nákladů, které by zaměstnavateli vznikly v případě zaměstnávání osob bez zdravotního postižení a dále, že by muselo být žadatelem jednoznačně doloženo, že náklady přímo souvisí se zaměstnáváním OZP.
- Z rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 11. 4. 2019, č. j. ABA-T-374/2019 (prvostupňové rozhodnutí) vyplývá, že byl žalobkyni poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce za 4. čtvrtletí roku 2018 v celkové výši 2 422 000 Kč, a neposkytnut příspěvek ve výši 31 062 Kč.

22. Městský soud v Praze se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, konkrétně odůvodněním druhého výroku, jímž nebyla poskytnuta část požadovaného příspěvku. Prvostupňový orgán se ve svém rozhodnutí omezil pouze na konstatování, že v důsledku obdržení výkladu od nadřízeného orgánu, jímž bylo stanoveno, že v případě správních nákladů požadovaných na agendu související se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, musí být žadatelem jednoznačně doloženo, že souvisejí přímo se zaměstnáváním OZP. Následně s odkazem na tento výklad prvostupňový orgán konstatoval, že žalobkyně tyto náklady jednoznačně nedoložila. Byť lze přisvědčit žalobkyni, že prvostupňové rozhodnutí je velmi stručné, na hranici přezkoumatelnosti, soud zde připomíná, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, jak správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018 č. j. 1 As 165/2018-40: *„Správní řád samozřejmě nevylučuje, aby správní orgán v řízení o řádném oprávněm prostředku doplňoval prvostupňové rozhodnutí o další úvahy, či vyjasňoval již zjištěný skutkový stav obstaráním dalších důkazů. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.“* Z uvedeného je zřejmé, že i když odvolací orgán má možnost ve svém rozhodnutí prvostupňové rozhodnutí doplnit, jsou zde dány určité limity. Nelze akceptovat situaci, kdy by odvolací orgán prováděl nová rozsáhlá dokazování a své rozhodnutí založil na zcela jiných skutkových okolnostech. V takovém případě by byl popřen princip dvojinstančnosti správního řízení. Ačkoliv je odůvodnění prvostupňového rozhodnutí velmi stručné, z jeho odůvodnění vyplývá, že v důsledku změny výkladu nadřízeného orgánu bylo třeba bezpečně prokázat, že zvýšené správní náklady žalobkyni skutečně vznikly a že bezprostředně souvisely se zaměstnáváním OZP, jakož i konstatování, že toto důkazní břemeno žalobkyně neunesla. V napadeném rozhodnutí žalovaný dále rozvádí problematiku zvýšených správních nákladů a blíže hodnotí podklady žalobkyně, k nimž dodává, že tyto nepostačují k prokázání požadovaných zvýšených správních nákladů. Odvolací orgán se tak ve svém

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

odůvodnění držel mezí, v jakých skutkový stav posoudil orgán prvního stupně a vycházel ze stejných podkladů, jako tento orgán. Žalovaný tak nedostatky v odůvodnění rozhodnutí prvního stupně v odvolacím řízení zhojil a nelze tak dospět k dílčímu závěru o nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí.

23. *V prvním žalobním bodu namítá žalobkyně, že již v předchozím čtvrtletí podala žádost o poskytnutí příspěvku na zvýšené náklady a řádně ji doložila, přičemž úřad práce na základě totožných dokladů žalobkyni poskytnutí příspěvku přiznal. Soud při porovnání listin zaslaných žalobkyní (jež se týkaly převážně poskytování příspěvku za období 3. čtvrtletí roku 2018) a správního spisu, (který se vztahuje k poskytování příspěvku za období 4. čtvrtletí roku 2018), konstatuje, že žalobkyně v obou případech doložila stejný rozsah podkladů týkajících se zvýšených správních nákladů na práci zaměstnance JUDr. F. L.. Prvostupňový orgán rozhodnutím o příspěvku za 3. čtvrtletí přiznal žalobkyni příspěvek, který zahrnoval i zvýšené správní náklady na tohoto zaměstnance. V prvostupňovém rozhodnutí týkajícím se období 4. čtvrtletí již však tento příspěvek nepřiznal s odůvodněním, že žalobkyně zvýšené správní náklady řádně nedoložila. Podle žalobkyně se tímto postupem prvostupňový orgán (a následně i žalovaný v napadeném rozhodnutí, jímž zamítl odvolání žalobkyně) dopustil porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu, neboť nerespektoval zásadu správního řízení, podle níž správní orgány dbají na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Soud se s touto námitkou neztotožňuje.*
24. *Předně soud odkazuje na judikaturu správních soudů, jakož i Ústavního soudu, týkající se zásady vázanosti správního orgánu vlastní praxí a porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56 uvedl: „Ze zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, našel ostatně své legislativní vyjádření i v § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlné a neodůvodněné nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. V dané věci však žalovaný své odlišné závěry a postoj k věci nikterak přesvědčivě a přezkoumatelně nezdůvodnil.“ K ochraně právní jistoty adresátů norem a soustavnosti jejich výkladu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 3. 2009 sp. zn. III. ÚS 2822/07/07: „ke znakům právního státu neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1 odst. 1 Ústavy; povaha materiálního právního státu přitom obsahuje s ním rovněž spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v určitý zákon (resp. v právo jako takové), nemá být ve své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů, za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně.“

25. S ohledem na shora citovanou judikaturu lze žalobkyni přisvědčit, že správní orgány v dané věci zaujaly odlišný výkladový postoj k prokazování zvýšených správních nákladů. Zatímco žalobkyní doložené materiály, jež se týkaly zaměstnance JUDr. F. L., byly u žádosti o příspěvek za 3. čtvrtletí dostatečné, na přiznání příspěvku za 4. čtvrtletí již nikoliv. Jak soud shora uvedl, žalobkyně doložila v zásadě totožné materiály u obou žádostí (jak za 3., tak za 4. čtvrtletí).
26. V posuzovaném případě je však třeba se rovněž zabývat otázkou, zda zde existovala ustálená správní praxe, která mohla založit legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-154 konstatuje: „S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“ Právní úprava zvýšených správních nákladů byla do zákona o zaměstnanosti vložena až zákonem č. 327/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 93/2017 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2018. Zde byla v ust. § 78a odst. 8 písm. e) zakotvena podmínka, podle které musí další náklady dle odst. 3 prokazatelně souviset se zaměstnáváním OZP. Nutnost prokazovat tyto zvýšené náklady tak byla přímo v zákoně stanovena až zhruba rok předtím, než žalobkyně podala předmětnou žádost o přiznání příspěvku. S ohledem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu tak nelze z časového hlediska předpokládat, že tu byla vytvořena ustálená a dlouhodobá správní praxe.
27. Správní orgány sice rozhodly odchylně od svých předchozích rozhodnutí, avšak tato odchylka byla zapříčiněna změnou právní úpravy, kvůli níž nebyla žalobkyni přiznána požadovaná úhrada nákladů v plné výši, z důvodu neunesení důkazního břemene. Změnili se díkce zákona, pak odklon od stávající praxe neporušuje právní jistotu adresáta působení veřejné správy, neboť se již nejedná o shodný nebo podobný případ. Je-li věc nestejná, musí s ní být zacházeno nestejně. Nestejnost přitom nemusí být pouze skutková, může být též právní. V daném případě tak nelze dovozovat totožnost správní praxe před účinností novely zákona o zaměstnanosti č. 327/2017 Sb.
28. V případě žalobkyně tak lze uzavřít, že došlo ke změně ustálené správní praxe, a to v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť k ní došlo *ex nunc*, tj. správní orgány novou praxí v důsledku změny právní úpravy aplikovaly v konkrétním řízení o právě projednávané žádosti, žalobkyni na ni opakovaně upozornily (jak bude rozvedeno níže), přičemž jí umožnily na tato upozornění reagovat, což žalobkyně učinila. Zde soud připomíná právní úpravu zvýšených správních nákladů, kdy z ust. § 78a odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že další náklady musí prokazatelně souviset se

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. Již samotný zákon předpokládá prokázání souvislosti dalších nákladů se zaměstnáváním OZP. Materiály, které doložila žalobkyně, však jsou pouhými tvrzeními, nikoliv důkazy. Pracovní smlouva, popis pracovního místa i počet odpracovaných hodin při plnění agendy zaměstnávání OZP nijak neprokazují, že zaměstnanec L. skutečně vykonal úkony související se zaměstnáváním OZP v deklarované míře. Skutečnost, že v předchozím čtvrtletí správní orgán vzal za dostačující pouhá tvrzení žalobkyně, nijak nezbavuje žalobkyni *pro futuro* dostát zákonné povinnosti dostatečně prokázat souvislost nákladů se zaměstnáváním OZP. První žalobní bod je tedy nedůvodný.

29. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá, že nebyla prvostupňovým orgánem vyzvána k doplnění žádosti. Soud předně připomíná, že se jedná o řízení o žádosti. Není tedy povinností správních orgánů zjišťovat rozhodné skutečnosti a opatřovat k nim důkazy. Důkazní břemeno leží na žalobkyni, což však současně neznamená, že správní orgány v řízení o žádosti zcela rezignují na povinnost přiměřeně žadatele poučit o jeho právech a povinnostech. Nutno však poznamenat, že poučení nemá představovat poskytnutí podrobného návodu, aby mohl být žadatel se svou žádostí úspěšný. Zde soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, z něž plyne: *„Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“* Nelze přisvědčit tvrzení žalobkyně, že v průběhu řízení nebyla prvostupňovým orgánem vyzvána k doložení žádosti. Ačkoliv jí nebyla zaslána žádná výzva, žalobkyně byla v průběhu řízení dvakrát upozorněna na vady žádosti spočívající v nedostatečném doložení zvýšených správních nákladů, a to při zahájení řízení a následně též ve vyrozumění o skončení dokazování. V obou případech byla žalobkyni dána příležitost se k tomuto poučení vyjádřit a žalobkyně obou těchto příležitostí využila. Ve svých vyjádřeních se však omezila na pouhé vyjádření nesouhlasu s tvrzenou změnou výkladu, nevyužila však již možnosti podanou žádost doplnit o potřebné důkazy. Jak již bylo uvedeno výše, povinnost doložit skutečně vynaložené náklady vyplývá již ze zákona. Nadto je zcela zřejmé, že v řízení o žádosti o přiznání příspěvku žadatel tvrzený náklad též dostatečným způsobem prokáže. Z příloh žádosti však nic nenásvědčuje tomu, že by žalobkyně jakýmkoliv způsobem vynaložené zvýšené správní náklady prokázala. Ani druhý žalobní bod tak není důvodný.
30. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá, že jí uplatňované zvýšené správní náklady dle ust. § 78a odst. 12 písm. a) zákona o zaměstnanosti nepředstavují pouze náklady vynaložené na přípravu, sepsání a podání žádosti o poskytnutí příspěvku. Ačkoliv lze žalobkyni přisvědčit, že uplatňovala zvýšené správní náklady za další úkony mimo sepsání a podání žádosti, tyto úkony v žádosti nijak neoznačila, ani nedoložila. Soud však pro účely vypořádání tohoto žalobního bodu nemůže sám dovozovat, jaké případné další náklady žalobkyně do zvýšených správních nákladů zahrnula. V takovém případě ani správní orgány nemohly posoudit oprávněnost nároku žalobkyně na zvýšené správní náklady. Pouhé doložení náplně práce daného zaměstnance a počet odpracovaných hodin nikterak nedokládá (ani nedeklaruje), jaké úkony v souvislosti se zaměstnáváním OZP skutečně

tento zaměstnanec činil. *Ad absurdum*, pokud by správní orgány nepožadovaly prokázání skutečně učiněných úkonů, nic by nebránilo žalobkyni účtovat jako zvýšené správní náklady jakoukoliv částku, která by určitým způsobem korespondovala s počtem odpracovaných hodin zaměstnance L., neboť dle výkladu žalobkyně by v daném případě postačovalo pouze břemeno tvrzení, nadto tvrzení ne příliš konkrétní, když z příloh žádosti není zřejmé, co přesně zaměstnanec L. vykonával za práci v rámci žalobkyní deklarovaných odpracovaných hodin, za které požaduje příspěvek. Žalobkyně uplatňovala náklady způsobem, z něž nebylo zřejmé, jaké konkrétní náklady se zaměstnáváním OZP žalobkyni vznikly, neboť agendou JUDr. F. L. byla celá řada pracovních úkolů, které se zaměstnáváním OZP nijak nespojovaly. I kdyby však podle popisu práce vykonával pouze agendu spojenou se zaměstnáváním OZP, nelze tento fakt paušálně považovat za podklad pro přiznání zvýšených správních nákladů bez dalšího. K tomu se vyjádřil např. i Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 31. 8. 2020 č. j. 77 Ad 4/2020-56: „Skutečnost, že žalobkyně zaměstnává 100 % osob se zdravotním postižením, která je uvedena v žalobě, jednak není pravdivá (což žalobkyně ostatně sama přiznala během jednání před soudem), neboť žalobkyně prokazatelně zaměstnává i osoby, které žádným zdravotním postižením netrpí, jednak takovým tvrzením nelze nahrazovat její povinnost prokazovat, že žádá o zvýšený příspěvek za další náklady spojené se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením.“

31. V tomto rozsudku se Krajský soud v Plzni věnoval i dostatečnému prokázání jednotlivých nákladů v řízení o žádosti, jež zahrnuje mimo jiné i zvýšené správní náklady: „Co se těmito dalšími náklady rozumí, stanoví shora rovněž reprodukováný § 78a odst. 12 zákona o zaměstnanosti. Podle něj jde v zásadě o čtyři druhy zvýšených nákladů, jimiž mohou být a) zvýšené správní náklady, b) náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů, c) náklady na dopravu a d) náklady na přizpůsobení provozovny. Z obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu pak vyplývá, že jakkoli je za odpovídající zjištění skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu odpovědný především správní orgán, zejména v řízení o žádosti, kterým je pochopitelně i řízení o žádosti o přiznání příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, dlužno klást adekvátně vysoký důraz na procesní aktivitu příslušného žadatele, tedy v poměrech projednávaného případu samotné žalobkyně. Ustanovení § 52 správního řádu ostatně ukládá účastníkům povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Je to logické, neboť správní orgány rozhodující o přiznání, eventuálně o nepřiznání příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, nemohou mít povědomí o nákladech, které ten který zaměstnavatel v souvislosti se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením vynaložil. Správní orgány jsou přitom při svém rozhodování vázány obsahem žádosti a uplatněné nároky musejí porovnávat s podklady, kterými tyto nároky žadatelé podložili. Uvedené úvahy je možno shrnout tak, že v případě nároku na zvýšení příspěvku na další náklady se musí jednat o a) náklady prokazatelně související se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, b) spadat do taxativního vymezení ve smyslu § 78a odst. 12 zákona o zaměstnanosti a c) musí být zaměstnavatelem prokazatelně jako takové i vynaloženy. Tyto podmínky musí být v každém případě splněny kumulativně a prokázání této skutečnosti leží na žadateli.“
32. Městský soud v Praze tedy uzavírá, že žalobkyně v řízení o své žádosti dostatečně neprokázala, že náklady zaměstnance JUDr. F. L. jsou zvýšenými správními náklady vynaloženými v přímé souvislosti se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. K tomuto žalobnímu bodu lze pak pouze doplnit, že náklady vynaložené na sepsání a podání žádosti o přiznání příspěvku za 4. čtvrtletí roku 2018 nelze považovat za zvýšené správní náklady, nýbrž za náklady účastníka správního řízení dle ust. § 79 odst. 3

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

správního řádu, neboť se jedná o správní náklady obecné. Nejedná se zde totiž o podporu zaměstnávání OZP, ale o náhradu nákladů vzniklých při podání žádosti. Skutečnost, že se jednalo o žádost související s osobami se zdravotním pojištěním, neznamená, že se bez dalšího jedná o zvýšené správní náklady. Na obecné správní náklady související se zaměstnáváním OZP je nadto poskytována paušální částka 1 000 Kč dle ust. § 78a odst. 3 věty první zákona o zaměstnanosti. Rovněž třetí žalobní bod je tak nedůvodný.

33. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
34. 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 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). Případně-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 26. února 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.