



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Lenky Krupičkové a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 8. 2022, č. j. 15 Ad 3/2020-39,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020, č. j. MPSV-2020/18201-421/1, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem (dále též „úřad práce“) ze dne 10. 12. 2019, č. j. UPCR-UL-2019/236919. Prvostupňovým rozhodnutím úřad práce stanovil podle § 82 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti žalobci povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod ve výši 789 212 Kč. Podle úřadu práce žalobce nesplnil za rok 2018 povinný podíl zaměstnávání osob se zdravotním postižením skrze plnění od zaměstnavatelů ve smyslu § 81 odst. 2 písm. b) zákona, neboť dotčený zaměstnavatel (dále též „dodavatel služeb“) nevložit údaje o poskytnutém plnění nejpozději do 30 kalendářních dnů od zaplacení poskytnutého plnění do evidence vedené Ministerstvem práce a sociálních věcí.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. K meritu věci krajský soud konstatoval, že povinný podíl zaměstnávání osob se zdravotním postižením lze splnit třemi rovnocennými variantami, které je možno využívat samostatně nebo vzájemně kombinovat. Žalobce zvolil kombinaci zaměstnávání osob se zdravotním postižením a odběr výrobků a služeb od zaměstnavatele uznaného úřadem práce. Správní orgány přitom nezpochybnily, že žalobce dané služby fakticky odebral. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2022, č. j. 10 Ads 254/2020-46, nicméně právní úprava zákona o zaměstnanosti účinná od října 2017 vyžaduje od odběratelů obezřetnost a aktivní přístup, tudíž aby průběžně kontrolovali dodržování povinností svým smluvním partnerem. Zákon pak ukládá dodavateli, aby nepřekročil stanovený limit poskytnutých výrobků a služeb a aby vložil údaje o poskytnutém plnění do evidence vedené ministerstvem. Zabraňuje tím, aby se z povinnosti poskytnout zdravotně postiženým osobám uplatnění na trhu práce stala pouhá formalita. Krajský soud s ohledem na závěry rozsudku č. j. 10 Ads 254/2020-46 uzavřel, že ke splnění podmínek náhradního plnění nestačí, pokud odběratel odebere od dodavatele výrobky a služby. Měl by ve svém zájmu rovněž zkontrolovat, že daný dodavatel splnil svou evidenční povinnost. Krajský soud dodal, že evidence je od října 2017 veřejně dostupná, což umožňuje odběratelům, aby průběžně kontrolovali, zda jejich dodavatel plní své povinnosti, a aby tomu své vztahy s dodavatelem přizpůsobili. Ztotožnil se i se závěrem žalovaného, že lhůta v § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je lhůtou hmotněprávní, neboť se nejedná o lhůtu určenou pro uplatnění práv a povinností, ale naopak lhůtu určenou ke splnění jedné ze dvou podmínek stanovených zákonem. Z toho plyne, že nebylo možné vyhovět žádosti dodavatele služeb o navrácení v předešlý stav, ani zadat plnění do evidence dodatečně.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že do 30. 9. 2017 stíhala povinnost vedení evidence o poskytnutém plnění zaměstnavatele zdravotně postižených osob, od kterých byly služby či výrobky odebírány. Stěžovatel měl uzavřenu smlouvu s dodavatelem již od 1. 9. 2003. Teprve novelou zákona o zaměstnanosti byla povinnost vést evidenci změněna na povinnost vložit do evidence stanovené údaje ve stanovené lhůtě. S ohledem na dosavadní dlouholetou bezproblémovou zkušenost a na skutečnost, že zákon odběrateli výslovně neukládá povinnost kontroly, stěžovatel postupoval podle dosavadní praxe. Podle stěžovatele by povinnost kontroly měla být v souladu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod uložena zákonem výslovně. Nelze ji pouze dovozovat a klást k tíži odběratele služeb absenci kontroly splnění evidenční povinnosti relativně krátce po novelizaci zákona. Stěžovatel rovněž zdůraznil smysl zákona, jímž je především zajištění možnosti zaměstnávání zdravotně postižených osob. Tento smysl byl v jeho případě naplněn, což nemohla nijak ovlivnit skutečnost, že nedošlo k vložení příslušných údajů do evidence, respektive že k tomu došlo opožděně. Zajištění možnosti státu zjistit, že nebyl překročen maximální zákonný limit a že nedošlo k tzv. přefakturaci, je pouze administrativní záležitost, byť potřebná, přičemž aplikace hned v prvním období po tak zásadní novele zákona je příliš tvrdé. Dopady této změny přitom plynou až z rozsudku č. j. 10 Ads 254/2020-46, kterým Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek jiného krajského

pokračování

soudu, jenž aproboval obdobný postup, jaký realizoval stěžovatel. Krajský soud tak posoudil věc nesprávně, příliš tvrdě a formalisticky. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud jeho rozsudek zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul skutkový stav, průběh sporu a svůj právní názor. Podle něj ze zákona jasně plyne, že nezaevidoval-li dodavatel ve stanovené lhůtě poskytnutá náhradní plnění, nemohl je stěžovateli poskytnout v souladu se zákonem, protože stěžovatel logicky nemůže takovýto odběr výrobků či služeb uplatnit jako tzv. náhradní plnění. Bylo by vnitřně rozporné, aby zákon o zaměstnanosti pro účely stanoveného podílu zohledňoval pouze plnění vedené v příslušné evidenci, tedy neumožňoval dodavateli poskytovat jiné náhradní plnění, ale současně by totéž plnění umožňoval odběrateli uznat jako náležité plnění povinnosti vyplývající z § 81 zákona. Účelem této úpravy je obecná kontrola poskytování náhradních plnění. Stanovenou podmínku evidence plnění proto nelze přehlížet. Jelikož je text zákona jasný, není zde ani prostor pro jiný než jazykový výklad. Dikce zákona nevytváří nespelnitelné či nemožné požadavky, toliko klade na odběratele vyšší nároky co do volby obchodního partnera, který náhradní plnění poskytne. Zvolené opatření není jen administrativní záležitost, ale brání účelovému obcházení zákona v podobě přefakturace. Na důsledné vymáhání evidenční povinnosti dodavatele proto nelze rezignovat. Bez ní by stanovení limitu jakožto zásadního nástroje pro omezení pozbylo na významu. Stěžovatel měl provedené novelizaci zákona věnovat náležitou pozornost. Zákon mu přitom neukládá kontrolovat evidenci, nýbrž mu umožňuje tak ve svém zájmu činit. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel sice formálně napadá rozsudek krajského soudu rovněž z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak již blíže neupřesňuje, v čem by vada nepřezkoumatelnosti měla spočívat. Ve stejné míře obecnosti proto Nejvyšší správní soud uvádí, že vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neshledal. Rozsudek krajského soudu je srozumitelný a řádně odůvodněný. Krajský soud v něm dostatečně objasnil, z jakého skutkového stavu vyšel a jak jej následně právně hodnotil. Zcela srozumitelně přitom vysvětlil, proč shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Stěžovatel s jeho závěry ostatně věcně polemizuje, což by u nepřezkoumatelného rozsudku nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s těmito závěry přitom nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů nezpůsobuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

[8] Předmětem sporu mezi stěžovatelem a žalovaným je otázka, zda stěžovatel, který plnil povinný podíl zaměstnávání zdravotně postižených osob zčásti tím, že odebíral tzv. náhradní plnění podle zákona o zaměstnanosti (od dodavatelů zaměstnávajících více než 50 % zaměstnanců na chráněných pracovních místech), splnil svůj povinný podíl tím, že odebral plnění, u něhož dodavatel nesplnil svou zákonnou povinnost vyznačit poskytnuté náhradní plnění v úřední evidenci.

[9] Jak vyplývá z rekapitulace rozsudku krajského soudu provedené výše a ostatně i z kasační stížnosti stěžovatele a vyjádření žalovaného, uvedenou právní otázkou se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zabýval. V rozsudku č. j. 10 Ads 254/2020-46 dospěl k závěru, který shrnul do následující právní věty: *„Zaměstnavatel, který plní povinnost zaměstnávat osoby zdravotně postižené (§ 81 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) formou tzv. náhradního plnění podle § 81 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (tj. odebírá výrobky či služby od zaměstnavatele zaměstnávajícího více než 50 % takových osob), nesplní tuto povinnost jen tím, že plnění odebere a zaplatí za ně. Současně je nutné, aby jeho dodavatel vložil doklady o poskytnutém plnění do veřejně dostupné úřední evidence (§ 81 odst. 3 a § 84 citovaného zákona).“*

[10] Nejvyšší správní soud neshledal v posuzované věci důvod se od uvedeného právního názoru odchýlit. K tomu dodává, že tento výklad obstál taktéž v tzv. testu ústavnosti, neboť Ústavní soud usnesením ze dne 7. 2. 2023, sp. zn. I. ÚS 3046/22, odmítl ústavní stížnost směřující proti rozsudku č. j. 10 Ads 254/2020-46, jakož i navazujícímu rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 8. 2022, č. j. 61 Af 4/2019-56. Stěžovatel ostatně ani v kasační stížnosti nepředkládá žádnou věcnou polemiku s argumenty uvedenými v citovaném rozsudku.

[11] Je tak možno připomenout, že podle citovaného rozsudku zákon o zaměstnanosti ukládá v souvislosti s odběrem zboží či služeb od dodavatelů uznaných za zaměstnavatele na chráněném trhu práce povinnosti nejen přímo odběratelům [§ 81 odst. 2 písm. b)], ale i dodavatelům (§ 81 odst. 3). V případě dodavatelů pak zákon s účinností od října 2017 stanoví následující dvě podmínky: 1) mohou pro účely splnění povinného podílu poskytnout v kalendářním roce své výrobky a služby nebo splnit zadané zakázky jen do výše odpovídající 36násobku (v roce 2017; od 1. 1. 2018 jde o 28násobek) průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku za každého přepočteného zaměstnance se zdravotním postižením zaměstnaného v předchozím kalendářním roce a 2) nejpozději do 30 kalendářních dnů od zaplacení poskytnutého plnění vloží údaje o poskytnutém plnění do evidence vedené ministerstvem.

[12] Jak dále desátý senát s odkazem na důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti a odbornou literaturu objasnil, cílem citovaných dvou podmínek je *„vyloučit, aby dodavatel dodával své výrobky a služby ve velkém rozsahu za pomoci subdodavatelů (tj. aby jen ‘přefakturoval‘ plnění poskytnutá ve skutečnosti nikoli jeho zdravotně postiženými zaměstnanci, ale někým jiným).“* Dodal, že: *„Právní úprava nařizující zaměstnavat povinný podíl zdravotně postižených osob zabezpečuje jejich pracovní uplatnění na trhu práce; a úprava nařizující plnit jen do výše zákonného limitu a plnění evidovat má zabránit tomu, aby se z této povinnosti stala jen formalita – práci mají vykonávat přímo zdravotně postižené osoby. Zákon tedy chrání trh práce pro zdravotně postižené osoby.“* Uzavřel,

pokračování

že z právní úpravy § 81 zákona o zaměstnanosti jednoznačně plyne, že pro uznání tzv. náhradního plnění nestačí odebrat zboží a služby od „kvalifikovaného“ zaměstnavatele a zaplatit za ně. Současně je třeba, aby dodavatel vložil doklady o plnění do úřední evidence, a aby navíc těmito plněními pro odběratele nepřekročil maximální zákonný limit.

[13] Poukazuje-li tedy stěžovatel v nynější věci na smysl zákona, pomíjí, že opatření spočívající v povinnosti dodavatele vložit doklady o plnění do veřejně dostupné úřední evidence má právě napomoci skutečnému naplnění smyslu zákona, jímž je zabezpečení pracovního uplatnění zdravotně postižených osob na trhu práce. Nejedná se o žádnou formální administrativní záležitost. Pomocí uvedeného opatření byla co do rychlosti a efektivnosti usnadněna kontrola náhradního plnění, která do té doby mohla směřovat jen vůči vnitřním evidencím zaměstnavatelů (k tomu viz důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb.). Současně – díky veřejné dostupnosti evidence – byla rovněž usnadněna kontrola i odběratelům, kteří se nyní nemusejí jen spoléhat na administrativní disciplínu svých dodavatelů, ale mohou si ji průběžně ověřovat a vyvodit z toho důsledky. Zavedené kontrolní opatření by tak mělo účinně bránit obcházení účelu institutu náhradního plnění pomocí přeprodávání služeb či výrobků nakoupených od jiného subjektu, a naopak zajistit náležitý odběr služeb a výrobků zaměstnavatelů na chráněném trhu práce, a tím i nepřímou práci pro zdravotně postižené osoby.

[14] Nejvyšší správní soud nepopírá, že v posuzované věci mohlo být dosaženo smyslu zákona v podobě zajištění pracovního uplatnění zdravotně postižených osob na trhu práce. Pokud by ovšem soud umožnil v individuálních případech rezignovat na splnění popsání kontrolního opatření, erodoval by tím smysl daného obecného opatření směřujícího k rychlé a efektivní kontrole poskytování náhradních plnění, a ohrozil tak samotný smysl zákona, tedy aby práci vykonávali přímo zdravotně postižené osoby. Je proto třeba trvat na tom, že nesplní-li dodavatel některou z popsání zákonných podmínek, nemůže být takové náhradní plnění odběrateli započítáno pro splnění povinnosti vyplývající z § 81 zákona o zaměstnanosti. I tento následek ostatně může v soukromoprávní rovině přispět ke zvýšení tlaku na řádné fungování poskytování náhradních plnění v souladu se smyslem a účelem zákona.

[15] Je třeba zdůraznit, že zákon zaměstnavatelům (odběratelům náhradního plnění) neukládá povinnost kontrolovat, zda jejich smluvní partner splnil svou evidenční povinnost vůči státu. Takovou povinnost jim neukládá ani výklad dotčených ustanovení Nejvyšším správním soudem. Byť to tak stěžovatel může subjektivně vnímat, nebyl jakkoliv penalizován, a už vůbec ne za to, že nesplnil nějakou kontrolní povinnost. Byl mu uložen odvod do státního rozpočtu jako jedna z alternativ splnění povinného podílu zaměstnávání zdravotně postižených osob dle § 81 zákona o zaměstnanosti, neboť deklarované náhradní plnění nebylo uznatelné. Zákonodárce totiž svázal započitatelnost náhradního plnění do povinného podílu s tím, že dodavatel splní všechny zákonné podmínky. Díky veřejné dostupnosti úřední evidence je však odběratelům současně umožněno, aby průběžně kontrolovali, zda jejich dodavatel plní své povinnosti, a aby tomu eventuálně své vztahy s dodavatelem přizpůsobili. Zákon jim tedy neukládá žádné kontrolní povinnosti, nýbrž od nich očekává výraznou obezřetnost a aktivní přístup, pakliže chtějí odebrané výrobky, služby či zadané zakázky jako náhradní plnění uplatnit. Je čistě na odběrateli, aby náležitě vážil výběr dodavatelů či smluvní uspořádání vztahů s nimi, a mohl tak skutečně učinit.

[16] Co se týče poukazu stěžovatele na novost právní úpravy v rozhodném období (odvod byl uložen za rok 2018), vyslovil Nejvyšší správní soud již v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 10 Ads 254/2020-46, že „*patrně ne všichni odběratelé zaznamenali zmíněnou novelu účinnou od října 2017. Je možné, že mnozí si neuvědomili její dopad a zejména tomu nestačili přizpůsobit znění smluv s dodavateli, zvláště těmi dlouhodobými. Faktem ale zůstává, že novela začala platit v půli července 2017 a účinnosti nabyla až k 1. 10. 2017; zaměstnavatelé tedy měli dva a půl měsíce na to, aby se s ní seznámili. Kromě toho lze z veřejně dostupných zdrojů zjistit, že nejpozději v říjnu 2017 zveřejnilo ministerstvo na svých stránkách metodiku, resp. manuál, který popisoval fungování nově vzniklé evidence a upozorňoval zaměstnavatele na změny s tím spojené.*“ Současně poukázal na to, že upozornění ministerstva zahrnovalo doporučení, že by si odběratelé „*měli ve smlouvě s dodavatelem výslovně vymínit, že dodavatel bude nejen řádně dodávat zboží či služby, ale že bude poskytnutá plnění i řádně evidovat a že nepřekročí zákonný limit.*“ Nutno dodat, že citovaný rozsudek se týkal uložení odvodu již za rok 2017.

[17] Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na rozsudek č. j. 10 Ads 254/2020-46, aby neopakoval již jednou vyřčené. S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2023

David Hipšr
předseda senátu