



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **Autocentrum Suchdol, s. r. o.**
sídlem Suchdol 7
zastoupena advokátem JUDr. Markem Dvořákem
sídlem náměstí T. G. Masaryka 1, Příbram

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. MPSV-2024/60117-421/1,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud v této věci řešil příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Žalobkyně jej pobírala a úřad práce jí uložil, aby jej za dvě čtvrtletí vrátila. Důvodem bylo, že v oněch dvou čtvrtletích nevyplácela nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně, což je podmínka, kterou musí zaměstnavatel splnit, aby vůbec mohl vstoupit na chráněný trh práce. Sporné bylo, jestli musí zaměstnavatel tuto podmínku plnit kontinuálně (po celou dobu působení na chráněném trhu práce a pobírání příspěvku), což tvrdil žalovaný, nebo

jestli stačí, pokud ji splňuje v okamžiku, kdy na trh práce vstupuje a pak už ji plnit nemusí, což tvrdila žalobkyně. Soud dal za pravdu žalovanému.

2. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Příbrami vydal dne 2. 2. 2024 pod č. j. UPCR-PB-2024/45491-20210604 rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil vrátit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2020 ve výši 161 628 Kč a za 4. čtvrtletí roku 2020 ve výši 162 693 Kč, tedy celkem 324 321 Kč podle § 78a odst. 10 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
3. Žalobkyně se proti rozhodnutí úřadu práce odvolala. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodnutí úřadu práce potvrdil a odvolání zamítl.
4. Žalobkyně brojí proti napadenému rozhodnutí žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.

Žaloba

5. Žalobkyně uvádí, že dne 30. 5. 2018 uzavřela s úřadem práce dohodu pod č. PBA-UZ-12/2018 o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Tehdy měla žalobkyně pět zaměstnanců. Dne 2. 7. 2020 odešel jeden z nich do starobního důchodu, čímž jejich počet klesl na čtyři. V období od 1. 7. 2020 do 31. 12. 2020 žalobkyně vyplácela mzdu třem zaměstnancům bezhotovostně a jednomu z nich (R. Z.) hotovostně. Žalobkyně pravidelně každé čtvrtletí žádala o přiznání příspěvku a úřad práce jej pravidelně vyplácel. V březnu 2022 provedl úřad práce kontrolu, při které dospěl k závěru, že žalobkyně neplní podmínky plynoucí z uzavřené dohody. V návaznosti na to zahájil správní řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí.
6. Podmínka, kterou měl úřad práce za porušenou, vyplývá z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti: že zaměstnavatel 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody vyplácel nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně (tato podmínka je v dohodě zahrnuta v čl. II bodu 1). Ve věci není sporu o tom, že žalobkyně tuto podmínku splňovala ke dni uzavření dohody. Součástí dohody je čl. III bod 1, podle něhož se *zaměstnavatel zavazuje, že po dobu účinnosti dohody o uznání bude plnit podmínky uvedené v článku II bod 1 této dohody tak, jak vyplývá z informací uvedených v žádosti o uzavření této dohody. Z tohoto ustanovení dohody žalovaný dovozuje, že povinnost vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně platí po celou dobu účinnosti dohody. Výklad tohoto ustanovení je předmětem sporu.*
7. Žalobkyně namítá, že jí povinnost vyplácet nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně *po celou dobu účinnosti dohody z dohody výslovně nevyplývá.* Je možné, že autor textu smlouvy (právník úřadu práce) chtěl tuto povinnost zakotvit, ovšem nepodařilo se to. Text čl. III bodu 1 a II bodu 1 na sebe nenavazuje. Žalobkyně v čl. II bodu 1 prohlásila, že ke dni podání žádosti tuto podmínku plní – a protože tato povinnost je fixována ke dni podání žádosti, nemůže se na tom po celou dobu účinnosti dohody nic změnit. Nelze dojít k jinému závěru, než že žalobkyně tuto podmínku plnila.
8. Extenzivní výklad úřadu práce (spočívající v tom, že uvedenou podmínku musí žalobkyně dodržet po celou dobu účinnosti dohody) vznikl až později, v době provedení kontroly. Do té doby neměl úřad práce se způsobem, jakým žalobkyně zaměstnancům vyplácela mzdu, zjevně žádný problém, protože jí čtvrtletně vyplácel příspěvek na základě podrobných

podkladů předložených žalobkyní. Pokud by již tehdy zastával onen extenzivní výklad, pak by příspěvek vůbec nemohl vyplatit.

9. Pokud by soud dospěl k závěru, že povinnost vyplácet mzdu 80 % zaměstnanců bezhotovostně po celou dobu účinnosti dohody z jejího textu vyplývala, pak žalobkyně namítá, že jde o podmínku absolutně neplatnou ve smyslu § 580 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Dohoda o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu, která je veřejnoprávní smlouvou podle § 159 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, může obsahovat i ustanovení nad rámec zákona (§ 78 odst. 6 zákona o zaměstnanosti), která však nesmí odporovat zákonu o zaměstnanosti či jinému zákonu a nesmí být neplatná.
10. Podle § 580 odst. 2 občanského zákoníku je neplatné právní jednání, pokud podle něho má být plněno něco nemožného. Žalobkyně odkazuje na § 142 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, podle něhož se mzda vyplácí v pracovní době na pracovišti, nedohodne-li se zaměstnanec a zaměstnavatel jinak. Podle žalobkyně nelze tuto dohodu změnit dohodou zaměstnavatele s úřadem práce. V řízení se při výslechu zaměstnance R. Z. zjistilo, že požadoval výhradně výplatu v hotovosti. Od tohoto požadavku se žalobkyně nemohla odchýlit. Text dohody tedy odporuje zákoníku práce, a tím pádem jde o nemožnou podmínku, protože rozhodnutí o tom, jakou formou bude žalobkyně mzdu vyplácet, je na zaměstnanci, který může svůj názor kdykoli změnit a dohodou mezi zaměstnavatelem a úřadem práce není vázán. Žalobkyně by tak splnění podmínky, o niž jde, nemohla vůbec ovlivnit. Jestliže jde o absolutně neplatné ustanovení, nelze jeho porušení sankcionovat vrácením příspěvku.
11. Dále žalobkyně namítá, že řízení v prvním stupni nevedla oprávněná úřední osoba (§ 15 správního řádu). Kromě JUDr. Aleny Lajbnerové, která oprávněnou úřední osobou byla, v řízení za úřad práce vystupovala také advokátka Mgr. Michaela Aronová, která s úřadem práce věc nejen konzultovala (proti čemuž žalobkyně nic nenamítá), nýbrž se také podílela na vedení řízení – byla přítomna při (neveřejném) ústním jednání, při němž vystupovala za úřad práce. To je v rozporu se správním řádem a popírá to podstatu vrchnostenského správního rozhodování. Skutečnost, že řízení (spolu)vedla soukromá osoba, představuje závažnou vadu, kterou nemůže zhojit fakt, že za správní orgán vystupovala také oprávněná úřední osoba.

Vyjádření k žalobě

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul dosavadní průběh řízení. K žalobním námitkám uvedl, že je vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na něž v podrobnostech odkazuje.
13. K námitce, že v řízení vedle oprávněné úřední osoby vystupovala i Mgr. Aronová, uvádí žalovaný, že ze správního spisu nevyplývá, že by se jakkoli podílela na vedení řízení. Její přítomnost u ústního jednání konaného dne 10. 10. 2023 sice představuje nesprávný úřední postup, ale nemá vliv na správnost rozhodnutí ve věci samé. Předmětem sporu totiž není skutkový stav, nýbrž jeho právní posouzení. Žalobkyně ostatně vůči přítomnosti Mgr. Aronové při ústním jednání v jeho průběhu nic nenamítala.
14. Ke sporné právní otázce žalovaný uvádí, že nesouhlasí s výkladem žalobkyně, podle něhož by musela podmínku vyplácet mzdu alespoň 80 % zaměstnanců bezhotovostně splňovat pouze v okamžiku uzavření dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Je třeba totiž brát zřetel na záměr zákonodárce, jímž bylo, aby se

zaměstnancům-osobám se zdravotním postižením dostalo řádné a prokazatelné výplaty mzdy. Z § 78 odst. 6 písm. e) zákona o zaměstnanosti plyne povinnost zaměstnavatele oznámit úřadu práce, pokud přestal splňovat některou z podmínek pro uzavření dohody. Ze zákona tedy plyne, že tato povinnost musí být plněna kontinuálně po celou dobu účinnosti dohody. Slovo *přestal* totiž dopadá na situace, kdy zaměstnavatel sice určitou podmínku ke dni uzavření dohody splňoval, ale následně ji splňovat přestal. Dostal se tedy do situace, v níž pokud by hypoteticky žádal o uzavření nové dohody, nebylo by ji s ním možno uzavřít pro nesplnění podmínek. Smyslem je postihnout ty zaměstnavatele, kteří podmínky pro vpuštění na chráněný trh práce nadále nesplňují.

15. S argumentací založené na občanském zákoníku a zákoníku práce, že zaměstnavatel nemůže zaměstnance přimět přijímat mzdu bezhotovostně, a tím pádem jde o nemožnou podmínku, žalovaný nesouhlasí. Poukazuje na to, že podmínka vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně není stanovena dohodou smluvních stran, nýbrž vyplývá přímo ze zákona o zaměstnanosti. Je na zaměstnavateli, jakým způsobem zajistí, že bude podmínky dohody s úřadem práce plnit – a pokud je poruší, musí si být vědom důsledků, které ponese. Pokud žalobkyně na naléhání jednoho ze zaměstnanců ze čtyř svolila, že mu bude vyplácet mzdu v hotovosti, pak podíl zaměstnanců vyplácených bezhotovostně klesl pod 80 %, čímž došlo k porušení zákona o zaměstnanosti, jakož i dohody, k jejímuž plnění se dobrovolně zavázala. Na důvodech, proč k tomu došlo (tíživá situace onoho zaměstnance), nezáleží. Namítat neplatnost tohoto bodu dohody, k jejímuž plnění se žalobkyně zavázala, a navíc až v okamžiku, kdy jej porušila, podle žalovaného nelze.
16. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení.

Replika

17. Žalobkyně v replice pokládá argumentaci žalovaného za formalistickou. Ze zákona vyplývá, že požadavek na výplatu mzdy 80 % zaměstnanců bezhotovostně se vztahuje jen na období *před uzavřením dohody*. Zákonodárci muselo být zjevné, že do budoucna, tj. *po dobu trvání dohody* to zaměstnavatel nemůže ovlivnit.
18. Žalobkyně dále vznáší nový žalobní bod. Poukazuje na to, že ve 3. i 4. čtvrtletí roku 2020 již z žádostí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením zřetelně plynulo, že ze čtyř zaměstnanců vyplácí třem mzdu bezhotovostně a jednomu v hotovosti. Žalobkyně v tomto směru úřadu práce nic nezatajila ani nezakreslila a úřad práce v obou rozhodnutích výslovně uvedl, že žalobkyně všechny podmínky pro přiznání příspěvku splnila, čímž žalobkyni vzniklo legitimní očekávání v tom směru, že svůj postup důvodně pokládala za řádný. Teprve zpětně při kontrole své právní závěry přehodnotil a začal tvrdit, že žalobkyně zákonné podmínky neplní. Kontrola však slouží ke zjištění toho, zda žadatel něco nezatajil či nezamlčel. Nejde o příležitost, při níž by mohl úřad práce revidovat své dříve vyslovené právní závěry.
19. Žalobkyně má dále za to, že nenastala ani jedna z podmínek pro vrácení příspěvku, jež jsou taxativně vymezeny v § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně neuvedla žádné nesprávné údaje [podmínka sub a)], nedostala žádnou pokutu [podmínka sub b)] a zákon neporušila [podmínka sub c)] – porušila maximálně smluvní podmínku stanovenou dohodou.
20. Žalobkyně má dojem, že na úřadu práce panuje chaos. Nepokládá za spravedlivé, aby za něj byla sankcionována ona.

Posouzení žaloby soudem

21. Soud ověřil, že žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná. Žaloba má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Soud ji proto věcně projednal. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
22. K projednání věci soud nařídil jednání. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Dokazování soud neprováděl.
23. Žalobkyně zdůraznila, že vždy transparentně uváděla, že jednomu ze zaměstnanců vyplácí mzdu v hotovosti (a i tak úřad práce dvakrát rozhodl, že podmínky pro vyplácení příspěvku splňuje). Neuváděla tedy v žádosti nesprávné údaje, a žalovaná proto nemohla požadovat vrácení příspěvku podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti. Věta za středníkem tohoto ustanovení se týká neplnění podmínek pro uzavření dohody, nikoli neplnění podmínek dohody samotné. Zájem státu na ochraně mzdy zaměstnanců na chráněném trhu práce je nesporný, neboť příjemce podpory by byl neustále v permanentním ohrožení, zda bude moci příspěvek pobírat, nebo ne. Je v tomto ohledu závislý na rozhodnutí svých zaměstnanců, v jaké formě hodlají mzdu pobírat.
24. Žalovaná uvedla, že podle § 78a odst. 10 věty za středníkem zákona o zaměstnanosti zaměstnavatel musí příspěvek vrátit i tehdy, přestal-li splňovat podmínky uzavřené dohody. K vrácení příspěvku tedy nedošlo kvůli uvádění nepravdivých údajů. Podmínka vyplácení mezd bezhotovostně 80 % zaměstnanců byla v dohodě uvedena. Tuto podmínku zákonodárce zavedl, protože institut příspěvků byl v minulosti hojně zneužíván. Stát má zájem na tom, aby i po uzavření dohody byla chráněna mzda zaměstnanců na chráněném trhu práce a aby se k nim dostala, jak jim náleží. Zaměstnavatel pobírající příspěvek musí počítat s tím, že nikdy neví, zda bude neustále podmínky pro pobírání příspěvku splňovat (neví, zda bude mít stále 50 % zaměstnanců se zdravotním pojištěním, zda bude potřebná většina souhlasit s výplatou mzdy bezhotovostně atd.) a musí se vždy přizpůsobit aktuální situaci.

Role Mgr. Aronové v řízení nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí

25. Žalobkyně namítá, že na vedení řízení se – mimo oprávněných úředních osob – podílela i advokátka Mgr. Michaela Aronová, která při ústním jednání vystupovala za správní orgán. To pokládá za nezákonné.
26. Ze správního spisu vyplývá, že Mgr. Aronová působila jako odborná konzultantka úřadu práce. Podle spisového přehledu proběhla mezi ní a úřadem práce nějaká korespondence. Následně úřad práce s ohledem na *pracovní zaneprázdnění* (nejmenované) *právní zástupkyně úřadu práce* usnesením ze dne 21. 9. 2023 přerušil řízení. Ústní jednání i výslech svědka R. Z. (obojí konané dne 10. 10. 2023) proběhlo za přítomnosti Mgr. Aronové, která je v protokolu – vedle JUDr. Lajbnerové, ředitelky odboru kontrolně právního – bez dalších podrobností uvedena jako osoba přítomná za úřad práce. Podíl Mgr. Aronové na vedení obou úkonů nelze ze správního spisu zjistit, krom toho, že oba protokoly (opět vedle JUDr. Lajbnerové) podepsala. Ze správního spisu soud také zjistil, že všechny písemnosti vydané úřadem práce podepsaly výlučně úřední osoby úřadu práce.

27. Lze shrnout, že role Mgr. Aronové v řízení byla dvojitá: jednak poskytovala úřadu práce právní rady, jednak byla přítomna při ústně činěných úkonech a zřejmě v nich do nějaké míry aktivně vystupovala.
28. Soud se nejprve vyjádří ke skutečnosti, že úřad práce s Mgr. Aronovou konzultoval svůj postup. Soud nepokládá za nezákonné, pokud správní orgán konzultuje určité komplikované aspekty právní úpravy, případně i obtížné momenty v konkrétním správním řízení s odborníkem-advokátem. Není třeba zdůrazňovat, že je to problematické z řady mimoprávních hledisek. Jednak to vyvolává pochybnosti o profesionalitě správního orgánu, který by v rámci své struktury (nebo alespoň u nadřízeného orgánu) měl disponovat odborníky, kteří budou schopni vyřešit v zásadě jakoukoli procesně i hmotněprávně obtížnou situaci. Dále takový postup zpochybňuje efektivitu úředních osob a vnáší otázníky do hospodaření správního orgánu, který platí advokáta za to, že vykoná to, co by měly správně konat (taktéž úřadem placené) úřední osoby. Profesionalita či efektivita správního orgánu však v tomto případě nejsou otázkami zákonnosti a jejich případné narušení nepředstavuje vadu řízení.
29. Dále je třeba se zabývat přítomností a vystupováním Mgr. Aronové při ústním jednání.
30. Ústní jednání je neveřejné (§ 49 odst. 2 správního řádu). Podle NSS, který se výkladem tohoto ustanovení zabýval v rozsudku ze dne 18. 10. 2019, č. j. 2 As 429/2018-25, č. 3938/2019 Sb. NSS, to znamená, že se ústního jednání (či jiného ústně činěného úkonu, jako je např. výslech svědka) nemohou účastnit libovolné třetí osoby, které nemají ve správním řízení žádné procesní postavení, ani žádný vztah ke správnímu orgánu. Není tedy umožněn přístup třetích osob z občanské iniciativy či vlastní zvědavosti. To však podle NSS neznamená, že se ze strany správního orgánu nemůže účastnit někdo jiný než úřední osoba, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci takového správního orgánu (srov. § 14 odst. 1 správního řádu). Je třeba připustit i přítomnost dalších osob, které nejsou veřejností a úkonu se účastní z nějakého racionálního důvodu, nebo pro realizaci určitého legitimního účelu – například technický personál, nebo nově zaškolení kolegové (podrobně a s dalšími příklady viz bod 20 cit. rozsudku). Jejich přítomnost však podle NSS nesmí být bezbřehá – musí být přiměřená, smysluplná, mít ospravedlnitelný důvod a nesmí nežádoucím způsobem provedení úkonu narušovat. Současně platí, že tyto osoby, pakliže nemají postavení úředních osob, nemohou nikterak zasahovat do provádění daného úkonu. Oprávněnost jejich přítomnosti je proto třeba posuzovat v každém jednotlivém případě individuálně.
31. Východiska citovaného rozsudku NSS aplikoval soud na právě posuzovaný případ. V něm byla Mgr. Aronová přítomna při dvou neveřejných úkonech, jichž se zřejmě i aktivně zúčastnila, jak o tom svědčí tvrzení žalobkyně (podle níž je *spoluvedla*), uvedení jejího jména v hlavičce coby osoby přítomné *za správní orgán* i její podpis pod oběma protokoly, které byly o těchto úkonech pořizeny. Samotnou její přítomnost by podle soudu bylo ještě možné akceptovat, protože jde o osobu, jejíž přítomnost měla racionální důvod – úřad práce měl zájem na tom, aby Mgr. Aronová coby jeho konzultantka vnímala průběh úkonů a mohla případně dát úředním osobám zpětnou vazbu, nebo poradit v dalším postupu. Ovšem skutečnost, že Mgr. Aronová zřejmě při obou úkonech vystupovala za správní orgán a hrála při nich aktivní roli (což soud dovozuje z tvrzení žalobkyně a z podpisu Mgr. Aronové pod oběma protokoly), pokládá soud za nezákonnou. Soud souhlasí s žalobkyninou výtkou, že takový postup popírá samotnou podstatu správního rozhodování – skutečnost, že řízení vedou a ve věci rozhodují úřední osoby, za jejichž profesionalitu ručí a za jejichž případná pochybení odpovídá stát.

32. Je ovšem třeba zodpovědět otázku, zda mohla mít tato vada řízení vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud nikoli, soud k ní s ohledem na § 75 odst. 3 s. ř. s. nepřihlédne. Soud je přesvědčen, že výsledek řízení by byl totožný i v případě, pokud by Mgr. Aronová v řízení aktivně nevystupovala (a měla např. jen onu konzultační roli). Jak totiž správně poukázal žalovaný, ve věci nepanoval spor o skutkový stav. Šlo výlučně o právní posouzení, na které nemohlo mít toto procesní pochybení žádný vliv. Ostatně ani sama žalobkyně neuvádí, jak konkrétně se měla přítomnost externí advokátky projevit na zákonnosti prvostupňového, resp. napadeného rozhodnutí. Kromě tvrzení, že tato advokátka ústní jednání *spoluvedla*, žalobkyně neupřesnila, jakým (potenciálně nezákonným) způsobem vůči žalobkyni během ústního jednání vystupovala a jaký její postup případně mohl ovlivnit výsledek řízení nezákonným způsobem. Z protokolů o jednání pak není patrné, že by žalobkyně přímo v jeho průběhu proti přítomnosti advokátky jakýmkoli způsobem brojila či se ohrazovala proti tomu, jak ústní jednání probíhalo. Soud proto shrnuje, že námitka je nedůvodná.

Podmínky stanovené v § 78 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti bylo třeba plnit po celou dobu účinnosti dohody o uznání zaměstnavatele

33. Klíčovou spornou otázkou je, zda žalobkyně měla plnit podmínku vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně po celou dobu účinnosti dohody o uznání zaměstnavatele (jak tvrdí žalovaný), nebo zda stačilo, pokud tuto podmínku splňovala v okamžiku uzavření dohody (jak tvrdí žalobkyně) a poté jí už vázána nebyla. Rozřešení této otázky je podstatné proto, že podle žalovaného jde o pochybení, které žalobkyni vytýká a pro které jí uložil vrátit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce. Pokud by soud přisvědčil žalobkynině výkladu, pak by napadené rozhodnutí nemohlo obstát.

34. Aby se zaměstnavatel stal součástí chráněného trhu práce a mohl čerpat výhody, které zaměstnávání osob se zdravotním postižením přináší, musí uzavřít s úřadem práce dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (§ 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti).

35. Podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti může úřad práce uzavřít dohodu o uznání zaměstnavatele se zaměstnavatelem za podmínky, že

a) zaměstnává ve čtvrtletním přepočteném počtu za kalendářní čtvrtletí předcházející dni podání žádosti o uzavření této dohody více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců,

b) ke dni podání žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin podvodu podle jiného právního předpisu v souvislosti s poskytováním příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle tohoto zákona,

c) ke dni podání žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele není v likvidaci nebo v posledních 5 letech nebylo rozhodnuto o zamítnutí insolvenčního návrhu proto, že jeho majetek nebude postačovat k úhradě nákladů insolvenčního řízení, o zastavení insolvenčního řízení z důvodu, že pro uspokojení věřitelů je jeho majetek zcela nepostačující, nebo o zrušení konkursu z téhož důvodu, a

d) v období 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele

1. vyplácel nejméně 80 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, mzdu nebo plat bezhotovostně převodem na účet vedený u peněžního ústavu, nebo poštovní poukázkou,

2. zaměstnával nadpoloviční většinu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, na pracovištích, která nejsou jejich bydlištěm,

3. neuzavíral se zaměstnanci, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, smlouvy, z nichž by vyplýval závazek těchto zaměstnanců poskytovat zaměstnavateli peněžní prostředky, nebo dohody o srážkách ze mzdy nebo platu v rozporu s dobrými mravy,

4. mu nebyla pravomocně uložena pokuta za správní delikt nebo přestupek na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce.

36. Podle § 78 odst. 6 zákona o zaměstnanosti obsahuje dohoda o uznání zaměstnavatele alespoň

a) identifikační údaje účastníků dohody,

b) dobu, na kterou je uzavřena,

c) **závazek zaměstnavatele plnit v průběhu účinnosti dohody o uznání zaměstnavatele podmínky, které zákon stanoví pro uzavření této dohody,**

d) závazek zaměstnavatele předkládat Úřadu práce roční zprávu o své činnosti, a to vždy do 15. července následujícího kalendářního roku; roční zpráva o činnosti zaměstnavatele obsahuje

1. informace o plnění podmínky zaměstnávání více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců zaměstnavatele v průměrných čtvrtletních přepočtených počtech v členění podle § 67, jejich počet včetně doložení skutečnosti, že zaměstnanci jsou osobami se zdravotním postižením, pokud došlo ke změně oproti skutečnostem doloženým podle odstavce 5 písm. e) nebo podle § 78a odst. 5 písm. b),

2. informace o předmětu podnikání zaměstnavatele a o tržbách v členění podle jednotlivých činností v rámci rozsahu předmětu podnikání nebo o předmětu činnosti zaměstnavatele a o jeho hospodaření včetně počtu osob se zdravotním postižením, které se podle předmětu podnikání nebo předmětu činnosti na tržbách podílejí,

3. popis pracovních činností, na kterých se osoby se zdravotním postižením podílely,

4. počet osob se zdravotním postižením pracujících převážně u zákazníka, v provozních prostorách zaměstnavatele nebo mimo tyto prostory,

5. počet osob se zdravotním postižením pracujících ve svém bydlišti,

6. informace o plnění podmínek stanovených zákonem pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele a závazků sjednaných dohodou o uznání zaměstnavatele,

e) povinnost zaměstnavatele oznámit Úřadu práce, že nesplnil některý ze závazků sjednaných v dohodě o uznání zaměstnavatele nebo přestal splňovat některou z podmínek stanovených zákonem pro uzavření této dohody,

f) podmínky, na základě kterých lze dohodu vypovědět.

37. Žalobkyně argumentuje, že jí povinnost stanovená v § 78 odst. 2 písm. d) bodě 1 zákona o zaměstnanosti (tj. povinnost vyplácet nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně)

nevyplývá ze zákona ani ze smlouvy. Žalovaný tvrdí, že tato povinnost žalobkyni vyplývala už ze zákona.

38. Soud se přiklonil k výkladu žalovaného a shodně s ním má za to, že je třeba, aby zaměstnavatel plnil podmínky § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti [včetně sporné podmínky obsažené v § 78 odst. 2 písm. d) bodě 1 tohoto zákona] nejen v okamžiku uzavření smlouvy, nýbrž i po celou dobu její účinnosti.
39. Ze zákona totiž vyplývá, že závazek plnit podmínky § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti kontinuálně je povinnou součástí dohody. V § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti zákonodárce stanovil podmínky, které je třeba dodržet, aby bylo dohodu vůbec možno uzavřít. Podle § 78 odst. 6 písm. c) tohoto zákona je povinnou součástí uzavřené dohody o uznání zaměstnavatele **závazek plnit v průběhu účinnosti dohody podmínky, které zákon stanoví pro její uzavření**. Jinými slovy, zákon vylučuje uzavřít dohodu, v níž by tento závazek zaměstnavatele chyběl. Na to navazuje řada dalších povinností: dalšími povinnými součástmi uzavřené dohody je závazek zaměstnavatele předkládat úřadu práce pravidelnou roční zprávu o své činnosti, jejíž součástí je i informace o *plnění podmínek stanovených zákonem pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele* [§ 78 odst. 6 písm. d) bod 6 tohoto zákona] a povinnost zaměstnavatele oznámit úřadu práce, že *přestal splňovat některou z podmínek stanovených zákonem pro uzavření této dohody* [§ 78 odst. 6 písm. e) tohoto zákona]. Dále se stanoví, že úřad práce dohodu o uznání zaměstnavatele vypoví, jestliže zaměstnavatel *přestane splňovat podmínky pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele* [to platí u některých podmínek, u některých je třeba, aby je zaměstnavatel nesplňoval alespoň po 2 po sobě jdoucí kalendářní čtvrtletí – § 78 odst. 8 písm. a) a b) tohoto zákona].
40. Ze všech právě reprodukováných ustanovení § 78 zákona o zaměstnanosti zřetelně vyplývá záměr zákonodárce, aby byly podmínky pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele plněny po celou dobu účinnosti dohody. Jejich plnění úřad práce v součinnosti se zaměstnavatelem sleduje a pravidelně prověřuje, přičemž zjištění, že zaměstnavatel podmínky nedodržuje (ev. u některých podmínek zjištění, že je nedodržel po více než 2 po sobě jdoucí kalendářní čtvrtletí), má za následek vypovězení dohody. U opačného výkladu (že zaměstnavateli stačí podmínky splnit v okamžiku uzavření dohody a pak je již plnit nemusí) by nedával žádný smysl důraz na opakované prověřování toho, že zaměstnavatel tyto podmínky splňuje, informační povinnost zaměstnavatele nahlásit, že určitou podmínku splňovat přestal, ani povinnost úřadu práce v takovém případě dohodu vypovědět.
41. Výklad žalobkyně by také nedával dobrý smysl. Podmínky stanovené § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti směřují k tomu, aby na chráněný trh práce vstupovaly jen subjekty, které žádným způsobem nezneužívají poskytovanou podporu (srov. str. 36-37 důvodové zprávy k zákonu č. 327/2017 Sb., sněmovní tisk č. 1072/0, 7. volební období, dostupná z www.psp.cz). Konkrétně § 78 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti ukládá zaměstnavateli, aby určité podmínky plnil již v období 12 měsíců před podáním žádosti. To má zaručit, že na chráněný trh práce budou vstupovat jen zaměstnavatelé, kteří mají v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením zkušenost a dobrou praxi, která by měla být zárukou toho, že budou schopni na chráněném trhu práce fungovat. Tyto povinnosti směřují zejména k ochraně zaměstnanců se zdravotním postižením, neboť na chráněný trh práce by měli vstoupit jen ti zaměstnavatelé, kteří se k těmto zaměstnancům chovají férově. I povinnost vyplácet nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně [§ 78 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o zaměstnanosti] má ochrannou funkci, protože v případě mzdy zaplacené bezhotovostně vždy existuje objektivní údaj o tom, že byla zaplacená, kdy a v jaké výši, a

proto eliminuje nepoctivé praktiky efektivněji než výplata mzdy v hotovosti. Rovněž ostatní podmínky pod body 2, 3 a 4 mají tuto funkci, a proto není důvod, proč by zákonodárce neměl požadovat jejich plnění po celou dobu účinnosti dohody. *A minori ad maius* – jestliže musí tato pravidla splňovat zaměstnavatel, který o vstup na chráněný trh práce teprve usiluje, tím spíše by měla platit i pro ty zaměstnavatele, kteří na chráněném trhu práce již působí. Opačný výklad by naznačoval, že poté, co se zaměstnavatel v onom 12 měsících trvajícím období, jež předchází jeho vstupu na chráněný trh práce, osvědčil, může po uzavření dohody zavedená pravidla pro ochranu zaměstnanců se zdravotním postižením opět uvolnit a bez jakýchkoli negativních následků zavést taková pravidla vnitřního fungování, která je chrání méně. To by ovšem bylo nesmyslné.

42. Soud uzavírá, že podmínky stanovené v § 78 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti [včetně sporné povinnosti vyplácet nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně – § 78 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona o zaměstnanosti] musí být plněny po celou dobu účinnosti dohody o uznání zaměstnavatele. Zákon vylučuje, aby úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, v níž by se zaměstnavatel ke kontinuálnímu plnění těchto podmínek nezavázal. Tento požadavek vyplývá ze systematického čtení zákona o zaměstnanosti a je podpořen i logickými a teleologickými argumenty, jež soud shrnul výše.
43. Soud se dále zabýval uzavřenou dohodou. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně uzavřela s úřadem práce dne 30. 5. 2018 pod č. PBA-UZ-12/2018 dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Její čl. II bod 1 (resp. body 1.1-1.7) představuje v zásadě doslovný přepis podmínek § 78 odst. 2 a) – d) zákona o zaměstnanosti, které jsou převedeny do minulého času a konstatuje se, že je žalobkyně splnila, a proto se uznává za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. V čl. III bod 1 se uvádí, že se zaměstnavatel zavazuje *po dobu účinnosti této dohody* plnit podmínky uvedené v čl. II bod 1 dohody, což je přepis povinnosti vyjádřené v § 78 odst. 6 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Právě reprodukováná ustanovení uzavřené dohody vesměs doslovně citují zákon o zaměstnanosti. V souladu s ním se žalobkyně zavázala plnit podmínky uvedené v § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (převedené do čl. II bodu I dohody) *po celou dobu účinnosti dohody*. Soud v tomto ohledu neshledává žádnou nejasnost, ani formulační neobratnost, z níž by bylo možné dovozovat opak.
44. Námitka je nedůvodná.
45. Ve vztahu ke konkrétním okolnostem posuzované věci pokládá soud za potřebné zdůraznit, že nemá za to, že by skutečnost, že žalobkyně nedodržela podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, svědčila o její nepoctivosti vůči zaměstnancům. Z výsledku onoho v hotovosti vypláceného zaměstnance R. Z. totiž vyplývá pravý opak – zaměstnanec na výplatě mzdy v hotovosti sám trval, protože s ohledem na své finanční problémy a exekuce neměl bankovní účet. Mzdu v hotovosti preferoval a žalobkyně mu v tom vyšla vstříc (byť je taková vstřícnost problematická, protože jde na úkor zaměstnancových věřitelů). Bohužel si však zřejmě neuvědomila, že tím přestane splňovat jednu ze zákonných podmínek, k jejichž plnění se zavázala.

Ustanovení zákoníku práce a občanského zákoníku nemají vliv na závazek plnit podmínky stanovené zákonem o zaměstnanosti

46. Žalobkyně dále namítá, že i pokud by z dohody o uznání zaměstnavatele vyplývalo, že má povinnost plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti z dohody plnit kontinuálně, jde o absolutně neplatnou podmínku. Podle § 580 odst. 2 občanského zákoníku

je neplatné právní jednání, podle něhož má být plněno něco nemožného. Žalobkyně tvrdí, že kontinuálně plnit povinnost vyplácet nejméně 80 % zaměstnanců bezhotovostně je pro ni nemožné, protože rozhodnutí o způsobu výplaty mzdy není na ní, nýbrž na zaměstnanci (§ 142 odst. 3 zákoníku práce). Od požadavku svého zaměstnance na výplatu mzdy v hotovosti se žalobkyně nemůže odchýlit. Porušení absolutně neplatného ustanovení nelze sankcionovat vrácením příspěvku. Navíc platí, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy (§ 159 odst. 2 správního řádu).

47. Žalovaný s tím nesouhlasí. Připomíná, že podmínka vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně vyplývá přímo ze zákona o zaměstnanosti. Je na zaměstnavateli, jakým způsobem zajistí, že bude podmínky dohody s úřadem práce plnit.
48. Soud v první řadě připomíná, že nemožné plnění, které způsobuje absolutní neplatnost právního jednání, musí být nemožné *od počátku* [srov. BERAN, V. Komentář k § 580. In.: Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024]. V době, kdy došlo k uzavření dohody o uznání zaměstnavatele, ale žalobkyně tuto podmínku plnila (což není mezi účastníky sporné), tím pádem nebyla nemožná.
49. Žalobkyně má pravdu v tom, že způsob výplaty mzdy je stanovený zákoníkem práce a má podobu výplaty mzdy v pracovní době na pracovišti (§ 142 odst. 3 zákoníku práce), což z povahy věci nemůže proběhnout jinak než v hotovosti. Na jakémkoli jiném (např. bezhotovostním) způsobu výplaty mzdy se musí zaměstnavatel se zaměstnancem dohodnout. Souhlas zaměstnance je tedy nezbytnou podmínkou. To ovšem neznamená, že by dosažení takové dohody [a tím i plnění podmínky dohody o uznání zaměstnavatele plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti] bylo *nemožné*. Neznamená to ani, že by to žalobkyně nemohla nijak sama ovlivnit. Zákon o zaměstnanosti klade na ty zaměstnavatele, kteří si přejí vstoupit na chráněný trh práce, požadavek vyplácet alespoň čtyřem pětinaám zaměstnanců mzdu bezhotovostně. Jde tedy o povinnost, která pro ně platí *vedle* povinnosti plynoucí z § 142 odst. 3 zákoníku práce. Je úkolem takového zaměstnavatele, aby dosáhl stavu, kdy je požadovaný podíl zaměstnanců ochoten přijímat mzdu bezhotovostně. Jinými slovy musí dostatečný počet zaměstnanců přesvědčit, aby s výplatou mzdy bezhotovostně souhlasili. Lze přitom předpokládat, že většina zaměstnanců se zdravotním postižením bude dostatečně vstřícná a pochopí důvody, které k tomu zaměstnavatele vedou, přičemž nejpřesvědčivější z nich je ten, že pokud nebude požadovaný počet zaměstnanců ochoten přijímat mzdu v hotovosti, nebude jejich zaměstnavatel moci čerpat výhody pozice zaměstnavatele na chráněném trhu práce, a tím pádem je možné, že je nebude moci nadále zaměstnávat.
50. Zaměstnavatel tedy *může* ovlivnit, jakým způsobem budou vypláceny mzdy. Jen je potřeba v tomto ohledu vynaložit nezbytné úsilí při vysvětlování a vyjednávání se zaměstnanci a dosáhnout souhlasu alespoň 80 % z nich. Jestliže zaměstnavatel není ochoten vyjednat se svými zaměstnanci se zdravotním postižením takovou dohodu, je to zcela v pořádku. Takový zaměstnavatel nevstoupí na chráněný trh práce a nadále pro něj v souvislosti s výplatou mzdy bude platit pouze § 142 odst. 3 zákoníku práce.
51. Žalobkyně poukazuje na to, že zaměstnanec, který dříve souhlasil s tím, že bude mzdu přijímat bezhotovostně, může kdykoli změnit názor a požadovat výplatu mzdy v hotovosti. Může tedy nastat stav, že zaměstnavatel přestane plnit podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti bez své viny a aniž by to mohl ovlivnit. To se

samozřejmě může stát – a pro zaměstnavatele na chráněném trhu práce to pochopitelně může představovat komplikaci. Zaměstnavatel na to však musí reagovat a dospět do stavu, kdy bude opět dosahovat požadovaného podílu zaměstnanců, kterým vyplácí mzdu bezhotovostně (např. přesvědčit jiného zaměstnance, který dosud přijímal mzdu v hotovosti, aby přešel na mzdu vyplácenou bezhotovostně, přijmout nového zaměstnance, který bude mzdu přijímat bezhotovostně apod.). Zákonodárce přitom vnímá, že taková situace může čas od času nastat a že její řešení může zabrat více času, a proto stanovil, že úřad práce odstoupí od dohody až poté, kdy zaměstnavatel tuto podmínku nesplňuje 2 *po sobě jdoucí kalendářní čtvrtletí* [§ 78 odst. 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti].

52. Soud uzavírá, že podmínka obsažená v čl. II bod 1.4 dohody o uznání zaměstnavatele vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců se zdravotním postižením mzdu bezhotovostně, není absolutně neplatná. A protože je odrazem § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, nejde ani o podmínku v rozporu se zákonem.
53. Námitka je nedůvodná.
54. Žalobkynina situace je poněkud specifická v tom, že – jak vysvětluje v žalobě – zaměstnávala (jen) 5 zaměstnanců se zdravotním postižením a z toho jednomu vyplácela mzdu v hotovosti. Plnila tedy zákonný požadavek, k jehož plnění se zavázala v dohodě, jen těsně, protože vyplácela bezhotovostně právě 80 % těchto zaměstnanců. Poté, co jeden z oněch čtyř zaměstnanců odešel do starobního důchodu, dostala se žalobkyně při zachování stávajícího nastavení do situace, v níž bezhotovostně vyplácela už jen 75 % zaměstnanců se zdravotním postižením. Při takto malém počtu zaměstnanců se požadavek plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti plní hůře, protože i snížení stavu o jednoho zaměstnance, nebo jeho jednání (v podobě neochoty přijmout mzdu bezhotovostně, náhlé změny názoru na způsob výplaty mzdy atd.) mohou mít za následek neplnění uvedené podmínky, jako tomu bylo v tomto případě. Velikost žalobkynina podnikání však není důvodem, proč by pro ni neměly platit stejné zákonné požadavky, které platí pro všechny ostatní zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Soud ve shodě s žalovaným připomíná, že vstup na chráněný trh práce je dobrovolný a k plnění těchto podmínek se žalobkyně sama dobrovolně zavázala. A nutno dodat, že buď nevěnovala pozornost jejich plnění a nevěšila si, že tuto podmínku plnit přestala, nebo – pokud si toho všimla, aktivně to neřešila (např. způsoby nastíněnými výše).

Není nezákonné, pokud úřad práce shledal, že žalobkyně podmínky pro přiznání dávky nesplňovala, až v návaznosti na provedenou kontrolu

55. Žalobkyně v replice uplatnila další žalobní body. Pro úplnost soud konstatuje, že tak učinila včas. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 20. 5. 2024. Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobkyni oznámeno (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). V téže lhůtě lze podanou žalobu rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Posledním dnem pro podání žaloby bylo pondělí 22. 7. 2024 (poslední den dvouměsíční lhůty totiž připadl na sobotu 20. 7. 2024 a podle § 40 odst. 3 věty první s. ř. s. připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den). Žalobní bod uplatněný v replice datované dne 12. 7. 2024 a podané k poštovní přepravě dne 15. 7. 2024 je tudíž včasý.
56. Žalobkyně namítá, že v třetím i čtvrtém čtvrtletí roku 2020 již z žádostí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením zřetelně plynulo, že podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti neplnila. Úřad práce přesto

ve vztahu k oběma uvedeným obdobím rozhodl o přiznání příspěvku a v rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně všechny podmínky pro přiznání příspěvku splnila. Žalobkyni tak vzniklo legitimní očekávání – důvodně měla za to, že podmínky plní a při zachování stávajícího stavu je bude plnit i nadále. Teprve zpětně při kontrole úřad práce své právní závěry přehodnotil a začal tvrdit, že žalobkyně zákonné podmínky neplní. Kontrola však nemá být příležitostí pro revizi dřívějších právních závěrů.

57. Z *protokolu o kontrole u příjemce veřejné finanční podpory* ze dne 9. 3. 2022, jenž je součástí správního spisu soud zjistil, že kontrola, která u žalobkyně proběhla, byla kontrolou podle § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, kterou u žalobkyně provedl úřad práce coby poskytovatel veřejné finanční podpory.
58. NSS v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 Aps 2008-86, k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě uvedl, že v jeho rámci je finanční kontrola vykonávána jako součást systému finančního řízení (§ 3 odst. 1 tohoto zákona) a realizuje se tedy zásadně *uvnitř* organizačních struktur, či ve vztazích vnějších, které jsou však vystavěny na hierarchickém principu, byť zákon připouští její aplikaci i na vztahy mezi poskytovateli a *žadatelí veřejné finanční podpory* (§ 1 odst. 1 tohoto zákona).
59. Podle § 4 odst. 1 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě je hlavními cíli kontroly prověřovat
- a) **dodržování právních předpisů** a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů **při hospodaření s veřejnými prostředky** k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
 - b) **zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů**, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
 - c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
 - d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.
60. Deklarovaným cílem kontroly bylo hospodaření s veřejnými prostředky, konkrétně pokud jde o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.
61. Žalobkyně tedy nemá pravdu, pokud se domnívá, že jediným legitimním smyslem proběhnuvší kontroly bylo pátrání po tom, zda ona sama úřadu práce něco nezatajila či nezkreslila. Cílem kontroly bylo zjistit, zda je tento příspěvek žalobkyni vyplácen v souladu se zákonem, protože pokud by tomu tak nebylo, pak se s veřejnými prostředky nehospodáří řádně a v souladu se zákonem. Při ní se zjistilo, že nikoli, protože – jak již bylo opakovaně řečeno – žalobkyně ve 3. a 4. čtvrtletí roku 2020 neplnila povinnost vyplácet alespoň 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně. Že šlo i o její pochybení ostatně ani žalobkyně původně nezpochybňovala – v námitce datované dne 22. 3. 2022 akcentovala, že podmínku neplnila jen těsně: pouze o 5 %.
62. Žalobkyně má ovšem pravdu v tom, že si skutečnosti, že žalobkyně tuto povinnost od 2. 7. 2020 neplní, měl jako první všimnout úřad práce, a to nejpozději v okamžiku, kdy rozhodoval o přiznání příspěvku za 3. čtvrtletí roku 2020. Příspěvek na podporu

zaměstnávání osob se zdravotním postižením se totiž vyplácí zpětně – žalobkyně o něj žádala dne 29. 10. 2020 a z předložených podkladů vyplývalo, že v tomto čtvrtletí měla 4 zaměstnance se zdravotním postižením, z nichž třem vyplácela mzdu bezhotovostně a jednomu v hotovosti. Navzdory tomu úřad práce dospěl k (nesprávnému) závěru, že žalobkyně splňuje zákonné podmínky pro přiznání příspěvku a dne 1. 12. 2020 vydal rozhodnutí, jímž příspěvek za 3. čtvrtletí roku 2020 poskytl. Totožná situace se opakovala i v následujícím čtvrtletí.

63. Úřad práce postupoval v rozporu se zákonem, pokud neplnění podmínky plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti nezaznamenal a v rozporu se zákonem žalobkyni příspěvek vyplatil, a to dokonce dvakrát po sobě. Jeho postup ovšem žalobkyni nemohl založit legitimní očekávání v tom smyslu, že už nikdy v budoucnu nemůže dojít ke korekci tohoto nezákonného závěru – tím méně v tom smyslu, že ani napříště nemusí splnit zákonem stanovené podmínky, a přesto jí bude příspěvek poskytnut. Legitimní očekávání totiž nezakládá postup správních orgánů, který není v souladu se zákonem, jak NSS zdůraznil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS. V něm uvedl, že se účastník řízení může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.
64. Nelze pominout ani to, že v dané situaci nebyl na vině pouze a jediné úřad práce, který přehlédl, že žalobkyně (již) podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti neplní. Povinnost nahlásit úřadu práce, že tuto podmínku splňovat přestala, měla i žalobkyně [§ 78 odst. 6 písm. e) zákona o zaměstnanosti], která se k tomu zavázala v čl. III bod 3 dohody o uznání zaměstnavatele, a to do 10 pracovních dnů ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděla. To však neučinila – možná proto, že si toho sama nevšimla; na důvodech však nesejde. Nelze tedy zcela souhlasit s tím, že žalobkyně úřadu práce nic nezatajila ani nezkreslila, pokud požádala o příspěvek za 3. a 4. čtvrtletí roku 2020, aniž zmínila, že tuto podmínku nesplňuje, což bylo její povinností. Úřad práce tak při provedené kontrole nerevidoval své *právní závěry*. Zjistil, že skutkový stav, z něhož vycházel, neodpovídá skutečnosti (žalobkyně nenahlásila, že jednu z podmínek pro přiznání příspěvku nadále nesplňuje, což ani úřad práce nepostřehl). Na základě skutkového stavu řádně zjištěného až při kontrole v březnu 2022, shledal, že žalobkyně nárok na příspěvek v uvedených čtvrtletích neměla.
65. Soud uzavírá, že jakkoli by bylo ideální, kdyby správní orgány fungovaly bezchybně, není tomu vždy tak. Právě k tomu slouží systém kontrol, do něhož patří i kontroly podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Díky tomu, že byla provedena kontrola, se přišlo na to, že žalobkyně v 3. a 4. čtvrtletí roku 2020 nesplňovala podmínky pro přiznání příspěvku. Žalobkynin dojem prezentovaný v replice, že na úřadu práce panuje chaos a ona je za něj sankcionována, neodpovídá realitě. Pokud by soud užil shodného obratu jako žalobkyně, pak by bylo možné konstatovat, že minimálně stejný „chaos“ panuje i u žalobkyně, neboť – jak již bylo řečeno – nezákonné vyplacení příspěvku za 3. a 4. čtvrtletí roku 2020 je důsledkem zanedbání povinností ze strany žalobkyně i úřadu práce. Povinnost vrátit nezákonně vyplacený příspěvek za uvedená období, jež byla žalobkyni uložena

prvostupňovým rozhodnutím, tak nemá povahu sankce. Jde o nápravu nezákonného stavu, protože příspěvek neměl být žalobkyni za uvedená období vůbec vyplacen.

66. Námitka je nedůvodná.

Povinnost vrátit neprávem vyplacený příspěvek uložil úřad práce žalobkyni v souladu se zákonem

67. Žalobkyně konečně namítá, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro vrácení příspěvku, jak je stanoví § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti.

68. Podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti se příspěvek vrací v následujících (taxativně vymezených) případech:

jestliže byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši [podmínka a)],

pokud byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce [podmínka b)], nebo

pokud úřad práce zjistil, že zaměstnavatel přestal splňovat některou ze zákonných podmínek pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele [podmínka c)].

Pro úplnost soud dodává, že ustanovení § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti není členěno na písmena – grafické členění a označení podmínek jako a), b) a c) činí soud shodně s žalobkyní jen pro přehlednost.

69. Žalobkyně namítá, že neuvedla žádné nesprávné údaje [podmínka sub a)], nedostala žádnou pokutu [podmínka sub b)] a zákon neporušila [podmínka sub c)] – porušila maximálně smluvní podmínku vyplývající z dohody o uznání zaměstnavatele.

70. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že úřad práce jako důvod pro vrácení příspěvku pokládal jednak to, že byl žalobkyni vyplacen na základě nesprávných údajů neprávem [tj. podmínka a)], jednak to, že žalobkyně přestala splňovat některou z podmínek pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele [tj. podmínka c)].

71. Soud nesouhlasí s žalobkyní, že podmínky pro vrácení příspěvku nebyly naplněny. Nepochybně byla naplněna podmínka c), protože žalobkyně ve 3. ani ve 4. čtvrtletí roku 2020 nesplňovala podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. (Že jí tato povinnost vyplývala ze zákona o zaměstnanosti i z dohody o uznání zaměstnavatele, už soud dovodil výše.) Jde-li o podmínku a), je pravda, že žalobkyni byl sice příspěvek skutečně vyplacen *neprávem*, ale nikoli *na základě nesprávných údajů* – stalo se tak na základě správných údajů, z nichž ovšem nárok na příspěvek nevyplýval, což žalobkyně navzdory své povinnosti nezminila a úřad práce to nerozpoznal. Lze říci, že k tomu došlo na základě nesprávného posouzení správných údajů. Diskuse o tom, jestli i takový případ spadá pod podmínku a), by ovšem byla zbytečná, protože není pochyb o tom, že byla splněna minimálně podmínka c). Úřad práce tak žalobkyni uložil vrátit příspěvek po právu, v souladu s § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti.

72. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

73. Žalobní body nejsou důvodné. Soud proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

74. Soud neprovedl důkaz listinami, které žalobkyně předložila společně s žalobou a replikou. Ty jsou totiž všechny součástí správního spisu, jehož obsahem se důkaz neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
75. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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). 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 18. listopadu 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu