



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Autocentrum Suchodol, s. r. o.**, Suchodol 7, Suchodol, zastoupené JUDr. Markem Dvořákem, advokátem se sídlem náměstí Čs. armády 29, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2024, č. j. MPSV-2024/60117-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2024, č. j. 37 Ad 1/2024 - 66,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2024, č. j. 37 Ad 1/2024 - 66, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 13. 5. 2024, č. j. MPSV-2024/60117-421/1, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Marka Dvořáka, advokáta se sídlem náměstí Čs. armády 29, Příbram, na náhradě nákladů řízení částku ve výši 31 332 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně uzavřela dne 30. 5. 2018 s Úřadem práce – krajská pobočka v Příbrami (dále jen „úřad práce“) dohodu č. PBA-UZ-12/2018 o uznání zaměstnavatele

za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (dále také jen „dohoda“). Toho času měla pět zaměstnanců se zdravotním postižením, z nichž čtyřem vyplácela mzdu bezhotovostně. Tím splnila podmínku vyplývající z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, z něhož vyplývá povinnost vyplácet 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody nejméně 80 % zaměstnanců mzdu bezhotovostně (obdobně též čl. II bod 1.4 dohody). Během července roku 2020 poklesl počet zaměstnanců se zdravotním postižením na čtyři, z nichž pouze třem žalobkyně vyplácela mzdu bezhotovostně. Žalobkyně nicméně i nadále každé čtvrtletí žádala o přiznání příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Z podkladů přiložených k žádostem za 3. a 4. čtvrtletí roku 2020 bylo zřejmé, že procentuální poměr zaměstnanců vyplácených bezhotovostně poklesl z uvedených důvodů na 75 %. Přesto úřad práce rozhodnutím ze dne 1. 12. 2020, č. j. PBA-T-103/2020, přiznal žalobkyni příspěvek za 3. čtvrtletí roku 2020 a rozhodnutím ze dne 4. 3. 2021, č. j. PBA-T-28/2021, jí přiznal příspěvek na 4. čtvrtletí roku 2020. V březnu roku 2022 provedl úřad práce kontrolu, při níž dospěl k závěru, že žalobkyně neplnila podmínky plynoucí z uzavřené dohody (nevyplácela alespoň 80 % zaměstnanců se zdravotním postižením mzdu bezhotovostně).

[2] V návaznosti na učiněná zjištění vydal úřad práce dne 2. 2. 2024 rozhodnutí č. j. UPCR-PB-2024/45491-20210604 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž žalobkyni dle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti uložil, aby vrátila 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 (celkem 324 321 Kč). Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2024, č. j. MPSV-2024/60117-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí správní žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] Soud předně neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že na vedení řízení před správním orgánem se krom oprávněných úředních osob podílela i advokátka Mgr. Aronová. Její aktivní vystupování při ústním jednání sice považoval za problematické, neshledal však, že by se jednalo o vadu, která způsobuje nezákonnost rozhodnutí.

[5] Dále se soud zabýval výkladem § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dospěl k závěru, že je nezbytné, aby zaměstnavatel plnil podmínky vyplývající z citovaného ustanovení nejen v okamžiku uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, ale po celou dobu její účinnosti.

[6] Za nezákonný nepovažoval soud ani postup úřadu práce spočívající v tom, že nesplnění podmínek pro přiznání dávky shledal až zpětně na základě provedené kontroly, přestože tato skutečnost jednoznačně vyplývala z žádostí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. K tomu uvedl, že u žalobkyně byla provedena kontrola podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, jejímž cílem bylo ověřit, zda byl příspěvek žalobkyni vyplácen v souladu se zákonem. Při této příležitosti bylo zjištěno, že žalobkyně neplní podmínku spočívající ve výplatě mzdy 80 % zaměstnanců

pokračování

bezhotovostně. Soud přisvědčil žalobkyni v tom směru, že této skutečnosti si měl úřad práce všimnout již dříve, nejpozději v okamžiku, kdy rozhodoval o přiznání příspěvku za 3. čtvrtletí roku 2020. Z předložených podkladů bylo patrné, že žalobkyně měla v rozhodné době čtyři 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. Úřad práce postupoval v rozporu se zákonem, pokud neplnění podmínky plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti nezaznamenal a žalobkyni příspěvek dvakrát po sobě přiznal a vyplatil. Zmiňovaný postup ovšem žalobkyni nemohl založit legitimní očekávání v tom smyslu, že už nikdy v budoucnu nemůže dojít ke korekci tohoto nezákonného závěru. Pochybení se dopustila i žalobkyně, neboť bylo její povinností úřadu práce oznámit, že přestala splňovat podmínky plynoucí z citovaného ustanovení (viz čl. III bod 3 dohody).

[7] Konečně se soud zabýval námitkou, že nebyl naplněn žádný z předpokladů pro vrácení příspěvku podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti. Zrekapituloval, že zákon uvádí tři situace, kdy lze o vrácení příspěvku rozhodnout: a) pokud byl příspěvek vyplacen na základě nesprávných údajů neprávem, b) pokud byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce, c) pokud úřad práce zjistil, že zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody. Dle soudu je nepochybné, že byla naplněna podmínka ad c), neboť žalobkyně ve 3. ani 4. čtvrtletí roku 2020 nesplňovala podmínku plynoucí z § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti.

III. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)

[9] Předesílá, že argumentaci obsaženou v kasační stížnosti omezila (oproti správní žalobě) toliko na otázku nesprávné aplikace § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti. K tomu uvádí následující. V rámci podkladů pro přiznání příspěvku v případě 3. i 4. čtvrtletí roku 2020 stěžovatelka pravdivě doložila, že třem ze čtyř zaměstnanců hradí mzdy bezhotovostně, jednomu z nich pak v hotovosti. Při podání žádosti tedy nic nezatajila a současně nepřimo splnila i povinnost vyplývající z § 78 odst. 6 písm. e) zákona o zaměstnanosti (oznámila nesplnění podmínky výplaty mzdy 80 % zaměstnanců bezhotovostně). Úřad práce u obou dotčených čtvrtletí konstatoval splnění všech podmínek a příspěvek stěžovatelce pravomocně přiznal. Za daných okolností nemohl žádat na základě výsledků finanční kontroly vrácení příspěvku.

[10] Stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského soudu (a žalovaného), že v rámci rozhodování o vrácení příspěvku dle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti lze kompletně revidovat chyby, které vznikly při rozhodování o přiznání příspěvku podle § 78a odst. 8 téhož zákona. Pokud by tomu tak bylo, nemělo by rozhodnutí o příspěvku vůbec žádnou relevanci a zcela by postrádalo smysl, aby úřad práce posuzoval splnění podmínek

pro přiznání nároku. Zákonodárce ale stanovil správnímu orgánu povinnost nárok žadatele posoudit a případně ji i zamítnout. Shledá-li úřad práce nárok důvodným a příspěvek přizná, je následná možnost vrácení příspěvku omezená.

[11] Podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti lze o vrácení příspěvku rozhodnout ve třech případech. První varianta se týká situace, kdy byl úřad práce při podání žádosti ze strany zaměstnavatele podveden. V projednávaném případě však stěžovatelka uváděla pravdivé informace – nic nezamlčela, ani nepozměnila. Nárok na vrácení příspěvku proto z uvedeného důvodu nevznikl. Druhá varianta cílí pouze na uložení sankce za nelegální zaměstnávání, což není pro danou věc relevantní. Naplněn však nebyl ani třetí důvod, neboť postihuje pouze situace, kdy žadatel v době prvního rozhodnutí o poskytnutí příspěvku podle § 78a odst. 8 zákona o zaměstnanosti splňoval všechny podmínky pro uzavření dohody o uznání, ale následně některou z nich splňovat přestal. Důvodem pro vrácení příspěvku podle dotčeného ustanovení může být jen skutečnost, již úřad práce nemohl v době rozhodování o přiznání příspěvku objektivně zjistit a zohlednit. Uvedený případ je třeba striktně rozlišovat od posuzované situace, která je specifická tím, že úřad práce udělal chybu a přehlédl, že podmínky pro přiznání příspěvku nebyly splněny již na počátku. Stěžovatelka je přesvědčena, že § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti je třeba vykládat poměrně restriktivně. Postup podle citovaného ustanovení nemá sloužit k nápravě pravomocných rozhodnutí o přiznání příspěvku.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak jemu předcházející napadené rozhodnutí žalovaného.

IV. Vyjádření žalovaného

[13] Žalovaný se ztotožňuje se závěry vyřčenými v rozsudku krajského soudu. Podmínky pro vrácení příspěvku podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti byly splněny. Stěžovatelka přehlíží, že příspěvek jí byl po dvě po sobě následující čtvrtletí poskytnut, přestože porušila podmínky dohody. Této skutečnosti si byla plně vědoma, proto se nemůže dovolávat porušení zásady legitimního očekávání. Povinnost vrátit příspěvek nemá povahu sankce, ale nápravy nezákonného stavu. Výklad dotčeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, předestřený stěžovatelkou, představuje pouhou spekulaci. Zákon nehovoří o tom, že by k nesplnění podmínek muselo dojít v následku nepředvídatelné situace (změny), a to až po vydání rozhodnutí o přiznání příspěvku. Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jakožto nedůvodnou zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud nejprve ve stručnosti shrne nesporné skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Stěžovatelka působila od roku 2018 na chráněném trhu práce (na základě dohody ze dne 30. 5. 2018, č. PBA-UZ-12/2018), přičemž zaměstnávala nejprve pět osob se zdravotním postižením (čtyřem z nich vyplácela mzdu bezhotovostně, jedné v hotovosti). Následně počet zaměstnanců poklesl na čtyři v důsledku odchodu jednoho z nich do starobního důchodu. Dne 29. 10. 2020 požádala stěžovatelka o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 3. čtvrtletí roku 2020. Z podkladů přiložených k žádosti vyplývalo nesplnění podmínky spočívající ve výplatě mzdy 80 % zaměstnanců se zdravotním postižením bezhotovostně. Přesto úřad práce stěžovatelce příspěvek přiznal. Stejná situace nastala i v následujícím čtvrtletí. Až na základě kontroly provedené v březnu roku 2022 shledal úřad práce neplnění podmínek dohody a uložil stěžovatelce povinnost vrácení příspěvku za 3. a 4. čtvrtletí roku 2020.

[17] Podstata nyní projednávané věci tedy tkví v posouzení, zda byly správní orgány oprávněny uložit stěžovatelce na základě § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném do 31. 12. 2024) povinnost vrácení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, a to navzdory skutečnosti, že nesplnění podmínek dohody vyplývalo ze spisového materiálu již v době rozhodování o přiznání příspěvku.

[18] K rozřešení této otázky považuje Nejvyšší správní soud za potřebné nejprve shrnout relevantní právní úpravu. K tomu pouze na okraj uvádí, že od 1. 1. 2025 došlo v dotčené části zákona o zaměstnanosti k jeho novelizaci. Pokud tedy soud neuvede jinak, bude níže vždy citovat zákon ve znění účinném do 31. 12. 2024 (tj. dle právního stavu, který je rozhodný pro posuzovanou věc).

[19] Podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti „[d]ohodu o uznání zaměstnavatele lze se zaměstnavatelem uzavřít 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.*“

[20] Podle § 78a odst. 8 zákona o zaměstnanosti „[k]rajská pobočka Úřadu práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku uvedené v odstavcích 1 a 4[.]“ V opačném případě úřad práce příspěvek neposkytne.

[21] Podle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti: „Zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, se poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů. Pro poskytování příspěvku je příslušná krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou.“

[22] Podle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]říspěvek se poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele, která musí být krajské pobočce Úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí. Příspěvek se poskytuje za podmínky, že k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí zaměstnavatel nemá v evidenci daní zachyceny daňové nedoplatky vedené příslušným finančním nebo celním úřadem, nemá nedoplatek na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění (...). Příspěvek se zaměstnavateli neposkytne po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3. Dále se příspěvek zaměstnavateli neposkytne po dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt nebo přestupek na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce, pokud výše uložené pokuty přesáhla 50 000 Kč, a to na vyšší počet zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, než jaký zaměstnavatel zaměstnával ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení této pokuty.“

[23] Podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]oskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen vrátit, jestliže mu byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši; obdobně je zaměstnavatel povinen vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část v případě, že mu byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 nebo v případě, že bylo Úřadem práce zjištěno, že zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele podle tohoto zákona. O povinnosti vrátit poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část vydá krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí.“

[24] Jak vyplývá i z citované právní úpravy, postup pro získání příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením je v zásadě dvoufázový. Zaměstnavatel nejprve musí vstoupit na chráněný trh práce – za tímto účelem podepíše s úřadem práce dohodu ve smyslu § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Ani podpis dohody, jemuž předcházelo ověření, zda žadatel splňuje podmínky vyplývající z § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, však nepředstavuje dostatečný předpoklad pro výplatu příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Žadatel totiž nejprve musí o výplatu takového příspěvku požádat, a to za každé jednotlivé čtvrtletí zpětně (viz § 78a odst. 4

pokračování

zákonu o zaměstnanosti). Zákon poté stanoví povinnost úřadu práce žádost posoudit a vydat rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí (popřípadě částečném poskytnutí) příspěvku.

[25] V § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti je dále zakotveno oprávnění úřadu práce rozhodnout o vrácení příspěvku, a to ve třech typových situacích: 1) k výplatě došlo na základě nesprávných údajů neprávem nebo v nesprávné výši, 2) příspěvek byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce, 3) úřad práce zjistil, že zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody. Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelkou za to, že v posuzovaném případě přichází v úvahu toliko třetí z vyjmenovaných důvodů. Úřad práce se v prvostupňovém rozhodnutí dále odkazoval na důvod ad 1), ten však není na projednávanou věc přílehlavý. Cílí totiž spíše na případy, kdy žadatel uvede v žádosti nepravdivé či nepřesné údaje (ať již úmyslně nebo z nedbalosti) a správní orgán na základě těchto nesprávných údajů příspěvek přiznává, případně stanoví nesprávnou výši příspěvku. O takovou situaci se zde nejedná. Zbývá tedy posoudit, zda mohl úřad práce za daných okolností uložit stěžovatelce povinnost vrátit příspěvek z toho důvodu, že přestala splňovat podmínky pro uzavření dohody. Nejvyšší správní soud dospěl na rozdíl od krajského soudu k závěru, že nikoliv.

[26] Při výkladu § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti je třeba mít na zřeteli, že zákonodárce stanovil úřadu práce povinnost, aby na základě podané žádosti o příspěvek každé čtvrtletí přezkoumal, zda zaměstnavatel splňuje či nesplňuje podmínky pro jeho poskytnutí. Výplata příspěvku je vázána na právní moc a vykonatelnost rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, v němž úřad práce deklaruje splnění zákonem stanovených podmínek pro jeho čerpání. Za těchto okolností nepovažuje kasační soud za myslitelný takový výklad dotčeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, který by činil z rozhodování o vrácení příspěvku ničím neomezený nástroj pro nápravu nedostatků, jimiž bylo zatíženo rozhodování o poskytnutí příspěvku.

[27] Nejvyšší správní soud nicméně nepřehlédl, že důvody pro vznik povinnosti vrátit příspěvek jsou podstatně širší než důvody pro nepřiznání příspěvku. Zákon totiž výslovně neuvádí, že by se měl úřad práce při rozhodování o přiznání příspěvku zabývat otázkou, zda žadatel i nadále splňuje podmínky pro uzavření dohody. Poskytnutí příspěvku podmiňuje toliko splněním podmínek vyplývajících z § 78a odst. 1 a 4 (otázka bezdlužnosti, nelegální práce atd.). Na uvedený deficit právní úpravy poukazují i autoři komentářové literatury k zákonu o zaměstnanosti, kteří v této souvislosti uvádí: „*Dle názoru autorů by bylo proti smyslu § 78a zák. o zaměstnanosti, kdyby úřad práce nejprve příspěvek přiznal a následně jej požadoval zpět. V tomto ohledu tak předmětné ustanovení rovněž implicitně stanovuje novou podmínku, kdy nelze předmětný příspěvek přiznat, a to v situaci, kdyby v případě jeho přiznání byly naplněny důvody vrácení. De lege ferenda by bylo samozřejmě vhodnější, aby tento důvod pro neposkytnutí příspěvku byl upraven výslovně v § 78a odst. 8 zák. o zaměstnanosti.*“ [STÁDNÍK, J., KADLEC, M., DEKAN, J., SEIDL, P., PASTORKOVÁ M., KALVODA A. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2023. cit. dle ASPI, § 78a]. S uvedeným závěrem Nejvyšší správní soud plně souzní.

[28] Nedostatečnosti úpravy podmínek pro (ne)poskytnutí příspěvku si byl ostatně vědom i zákonodárce, který do budoucna úřadu práce již v textu zákona uložil,

aby se zabýval i posouzením, zda zaměstnavatel i nadále plní podmínky pro uzavření dohody (byť jen některé). Podle § 78e zákona o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2025 (zákonodárce provedl přečíslování dotčených ustanovení) již tedy platí, že „[k]rajská pobočka Úřadu práce rozhodne o a) poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku podle § 78a odst. 1 a § 78c odst. 1 a 2 a nejsou dány důvody pro rozhodnutí o jeho neposkytnutí podle písmen b) až g), b) neposkytnutí příspěvku, pokud nejsou splněny podmínky podle § 78a odst. 1 a § 78c odst. 1 a 2 nebo pokud zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele podle § 78 odst. 2 písm. a) až c) nebo d) bodu 3[.]“

[29] Důvodová zpráva k příslušnému ustanovení zákona č. 470/2024 Sb., kterým se mění zákon o zaměstnanosti (viz sněmovní tisk 743/0, dostupný na www.psp.cz) pak uvádí následující: „Jedná se o legislativně technickou úpravu, která zpřesňuje řešení situace, kdy Úřad práce již při podání žádosti zaměstnavatele o příspěvek zjistil, že zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele, a tudíž mu příspěvek nenáleží. Touto úpravou se předejde tomu, aby zaměstnavateli bylo následně uloženo rozhodnutím příspěvek vrátit, když mu již od podání žádosti nenáležel. Zároveň tato úprava přinese snížení administrativní zátěže Úřadu práce a dotčených zaměstnavatelů.“

[30] Kasační soud tedy shrnuje, že zákon o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2024 (poněkud nelogicky) úřadu práce výslovně nestanovil, aby posuzoval, zda zaměstnavatel v době podání žádosti o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením i nadále splňuje podmínky pro uzavření dohody (§ 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Při rozhodování o přiznání příspěvku tedy může velmi jednoduše nastat situace, kdy zaměstnavatel podmínky pro uzavření dohody nadále nesplňuje, avšak úřad práce se o tom ze samotné žádosti nedozví. Právě na takové případy dopadá úprava obsažená v § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti. Ta úřadu práce poskytuje možnost (dozví-li se později, že zaměstnavatel v rozhodné době podmínky dohody neplnil) uložit vrácení příspěvku.

[31] V nyní projednávané věci je však situace odlišná. Stěžovatelka již při podání žádosti o příspěvek za 3. čtvrtletí roku 2020 doložila, že třem zaměstnancům se zdravotním postižením vyplácí mzdu bezhotovostně, jednomu v hotovosti. Informace o neplnění povinnosti spočívající v úhradě mzdy 80 % zaměstnanců se zdravotním postižením bezhotovostně (jedné z podmínek pro uzavření dohody) měl tedy úřad práce k dispozici již před vydáním rozhodnutí o poskytnutí příspěvku za příslušné čtvrtletí. Obdobné podklady stěžovatelka doložila k žádosti pro následující čtvrtletí. Úřad práce si tedy musel (nebo minimálně měl) být vědom toho, že stěžovatelka podmínky nesplňuje a příspěvek jí nenáleží. Z tohoto důvodu neměl stěžovatelce příspěvek za dotčená čtvrtletí vůbec poskytnout. Soud nepovažuje za podstatné, že zákon výslovně s možností zohlednit neplnění podmínek pro uzavření dohody ve fázi vydání rozhodnutí o poskytnutí příspěvku nepočítá. Dotčené ustanovení je třeba vykládat takovým způsobem, že úřadu práce nestanoví, aby plnění těchto podmínek aktivně zjišťoval. Pokud se však informace o jejich neplnění dostane do sféry úřadu práce, jeví se jako absurdní, aby i při vědomí této skutečnosti příspěvek poskytl. Následně by totiž bylo jeho povinností zahájit řízení o vrácení příspěvku. Takový postup by byl zcela neúčelný a zbytečně zatěžující jak pro správní orgán, tak pro účastníka řízení.

pokračování

[32] V daném případě nicméně úřad práce na informaci o neplnění příslušných podmínek nezareagoval žádným způsobem, tedy rozhodl o poskytnutí příspěvku a následně ani nezahájil řízení o vrácení příspěvku. Takto učinil až později na základě výsledku kontroly provedené v březnu roku 2022. V rámci této kontroly však nezjistil žádné nové relevantní skutečnosti, které by již v době rozhodování o žádostech stěžovatelky nevyplývaly ze správního spisu. Úřad práce tedy na základě totožných skutkových okolností vydal dva odlišné, co do obsahu protichůdné, typy rozhodnutí. Nejprve v rozhodnutích ze dne 1. 12. 2020, č. j. PBA-T-103/2020, a ze dne 4. 3. 2021, č. j. PBA-T-28/2021, konstatoval splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, a následně v prvostupňovém rozhodnutí o vrácení příspěvku splnění těchto podmínek popřel. Takový postup je zcela v rozporu s principem právní jistoty a oslabuje důvěru v postup orgánů veřejné moci. Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že účelem řízení o vrácení příspěvku nemůže být bezbřehá náprava vadného postupu při poskytování příspěvku. Obdobný postoj ostatně zastávají rovněž autoři komentáře k zákonu o zaměstnanosti, kteří mimo jiné uvádí: „*Nutno zdůraznit, že důvodem pro řízení dle § 78a odst. 10 zák. o zaměstnanosti nemůže být hojení pochybení úřadu práce v rámci správního řízení o přiznání příspěvku způsobené nedostatečně zjištěným skutkovým stavem či nesprávným právním posouzením, a to s ohledem na princip právní jistoty. Pokud tedy je ze spisového materiálu patrné, že se jednalo o pochybení úřadu práce, byť zaměstnavatel uvedl nesprávné údaje, nelze povinnost vrátit příspěvek uložit.*“ [STÁDNÍK, J., KADLEC, M., DEKAN, J., SEIDL, P., PASTORKOVÁ M., KALVODA A., op. cit., § 78a].

[33] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že část viny za vzniklou situaci leží i na bedrech stěžovatelky. Její povinností bylo plnit podmínky vyplývající ze zákona o zaměstnanosti a z dohody, kterou dne 30. 5. 2018 uzavřela s úřadem práce. Případné neplnění těchto podmínek pak byla povinna úřadu práce oznámit (viz čl. III bod 3 dohody). To sice výslovně neučinila, avšak z podkladů zaslaných úřadu práce byla tato skutečnost zjevná. Stěžovatelka netajila, ani nijak nezkreslovala informace o počtu zaměstnanců a způsobu, jakým jim vyplácí mzdu. Nastala však situace, kdy se snížil počet zaměstnanců se zdravotním postižením z pěti na čtyři, v důsledku čehož poklesl i sledovaný procentuální poměr zaměstnanců vyplácených bezhotovostně pod stanovenou 80% hranici. Tento důsledek měla stěžovatelka závčas odhalit a zareagovat na něj (např. zajistit souhlas dotčeného zaměstnance s bezhotovostní výplatou mzdy). Takto však neučinila.

[34] Bylo by však pokrytecké vytykat stěžovatelce její pochybení, když to byla zejména liknavost úřadu práce, která způsobila, že příspěvek jí byl poskytnut navzdory neplnění podmínek vyplývajících z dohody. Jsou to právě správní orgány, které si mají počínat v souladu s principem veřejné správy jakožto služby veřejnosti (§ 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), a od nichž se očekává naprostá odbornost a orientace v příslušných právních předpisech. Pokud ani ony nejsou schopny dostát svým povinnostem, nemohou následně svoje pochybení zhojit postupem, který by násilně prolamoval princip právní jistoty. Jestliže totiž správní orgán vydá ve věci pravomocné rozhodnutí, měl by mít účastník řízení možnost počínat si s důvěrou v jeho správnost a zákonnost. To pochopitelně neznamená absolutní nezměnitelnost takového rozhodnutí (viz např. přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu), k jeho změně však může dojít

toliko v případech a za podmínek stanovených zákonem. Postup podle § 78a odst. 10 zákona o zaměstnanosti sice představuje instrument, který slouží k nápravě protiprávního stavu spočívajícího ve výplatě příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením subjektům nesplňujícím zákonem stanovené podmínky. Nikoliv však tehdy, pokud se již totožnými okolnostmi úřad práce zabýval v rámci řízení o přiznání příspěvku a shledal podmínky pro poskytnutí příspěvku za splnění. V takovém případě musí zájem na účelném nakládání s veřejnými prostředky ustoupit do pozadí, a to ve prospěch ochrany právní jistoty účastníků řízení (k principu právní jistoty, jakožto jedné ze základních složek právního státu viz kupříkladu náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05).

[35] Pro úplnost soud dodává, že v posuzované věci nic nenasvědčuje tomu, že by se stěžovatelka snažila zneužít systém zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Nic takového správní orgány ani krajský soud nikdy netvrdily. Z výpovědi svědka R. Z. naopak vyplynulo, že to byl on, kdo trval na výplatě mzdy v hotovosti (kvůli finančním problémům a exekucím). Stěžovatelka si pak zřejmě ani neuvědomila, jaké důsledky z toho pro ni (po odchodu jednoho ze zaměstnanců) vyplývají. Jakkoliv tyto skutečnosti nemění nic na tom, že povinností stěžovatelky byly dodržovat podmínky plynoucí ze zákona a dohody, kasační soud považuje za vhodné je pro dokreslení situace uvést. Z principu právní jistoty by totiž nemohl těžít subjekt, který by správní orgán záměrně uvedl v omyl či si počínal jinak nepoctivě.

VI. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro jeho nezákonnost, rozhodl kasační soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i toto ve výroku označené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je při opětovném posouzení věci vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[37] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto jí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložila.

[38] Náklady řízení stěžovatelky sestávají předně ze zaplacených soudních poplatků ve výši 9 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, 5 000 Kč za kasační stížnost).

[39] V řízení před krajským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, rozšíření žaloby, účast na jednání). Soud nepřiznal odměnu za návrh na přiznání odkladného účinku v řízení před krajským soudem, neboť se nejednalo o samostatný úkon a ani dotčený advokát náhradu za tento úkon nepožadoval. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění

pokračování

do 31. 12. 2024, tak činí 4 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočítat 4 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Zástupce stěžovatelky současně požaduje náhradu nákladů za cestovné a promeškaný čas v souvislosti s účastí na ústním jednání konaném u krajského soudu dne 18. 11. 2024. Za cestovné zástupci stěžovatelky náleží na základě § 13 odst. 5 advokátního tarifu ve spojení s vyhláškou č. 398/2023 Sb., částka ve výši 1056 Kč (na trase Příbram – Praha a zpět, sazba náhrady za 1 km jízdy 5, 60 Kč, spotřeba dle předloženého technického průkazu). Za promeškaný čas na cestě z Příbrami do Prahy a zpět zástupci náleží náhrada za čtyři půlhodiny, celkově tedy 400 Kč [§ 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, zvýšil soud celkovou částku o příslušnou daň. Celkově tedy zástupci žalobce za řízení o žalobě náleží náhrada nákladů ve výši 18 218 Kč.

[40] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání kasační stížnosti), tj. 1 x 3 100 Kč (§ 12 odst. 4 citované vyhlášky) a paušální náhrada 1 x 300 Kč, taktéž zvýšené o DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada celkem činí 4 114 Kč.

[41] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 31 332 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce – advokáta JUDr. Marka Dvořáka.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. ledna 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu