

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **EUC Premium Assistance s.r.o.**, IČO: 28927206, se sídlem Sokolovská 192/79, 180 00 Praha 8 - Karlín, zastoupen JUDr. Pavlem Dudákem, advokátem, se sídlem Karolinská 661/4, 186 00 Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2014, č. j. 2013/68962-421, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2016, č. j. 3 Ad 6/2014 – 53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 22. 6. 2012 žádost o vymezení chráněných pracovních míst za účelem následného přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Dohoda o vymezení chráněných pracovních míst dle § 75 odst. 12 téhož zákona byla uzavřena dne 27. 9. 2012. Dne 31. 10. 2012 žalobce požádal o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením

podle § 78 odst. 2 a o jeho zvýšení dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti za 3. čtvrtletí roku 2012.

[2] Úřad práce České republiky – pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) vydal dne 22. 1. 2013 rozhodnutí, jímž výrokem I. poskytl žalobci příspěvek za 3. čtvrtletí roku 2012 ve výši 18 069,-Kč dle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (tj. částečně, za dobu od uzavření dohody o vymezení chráněných pracovních míst dne 27. 9. 2012), výrokem II. neposkytl žalobci příspěvek podle § 78 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti v celkové výši 254 201,- Kč. K odvolání žalobce proti výroku II. žalovaný toto rozhodnutí ve výroku II. zrušil pro nedostatek odůvodnění.

[3] Rozhodnutím úřadu práce ze dne 14. 8. 2013, č. j. MPSV-UP/7426720/13/AIS-ZAM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nebyl žalobci poskytnut podle § 78 odst. 1, 3 a 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě za 3. čtvrtletí roku 2012 v celkové výši 254 201,- Kč (194 201,- Kč podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za dobu od 1. 7. do 26. 9. 2012 a 60 000,- Kč podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti za celé čtvrtletí). Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 16. 1. 2014, č. j. 2013/68962 - 421 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), rozsudkem ze dne 11. 3. 2016, č. j. 3 Ad 6/2014 – 53 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Úvodem shrnul právní úpravu, z níž při svém rozhodování vycházel, a upozornil na přechodná ustanovení čl. II zákona č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění novely č. 306/2013 Sb. (dále jen „novela 2012“), dle nichž je pro vznik nároku a výši příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely zákona o zaměstnanosti (od 1. 1. 2012), poskytovaného za třetí kalendářní čtvrtletí roku 2012, rozhodné uzavření dohod o vymezení chráněných pracovních míst v průběhu prvního a druhého kalendářního čtvrtletí roku 2012. Příspěvkem podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti jsou nahrazovány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy ve stanovené procentní výši (75%). Dále dle odst. 3 téhož ustanovení lze po uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo ode dne vymezení chráněného pracovního místa uplatnit v žádosti o příspěvek za následující kalendářní čtvrtletí nárok na zvýšení příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením v kalendářním čtvrtletí, za které o příspěvek žádá.

[5] Předmět řízení vymezil městský soud jako přezkum správnosti či nesprávnosti rozhodnutí ve věci příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě v období třetího čtvrtletí 2012 v době před uzavřením dohody. Žádost o vymezení chráněného pracovního místa podal žalobce v červnu 2012 a dohoda byla uzavřena 27. 9. 2012, přičemž nestanovila retroaktivní účinky (tj. vymezení chráněných pracovních míst zpětně k okamžiku podání žádosti). Městský soud

konstatoval, že mu nepřísluší posuzovat, zda dohoda měla být uzavřena s retroaktivními účinky, neboť nemůže předjímat, jestli ze strany správních orgánů nějakým způsobem došlo k prodlení, nečinnosti nebo průtahům, přičemž případná otázka nesprávného úředního postupu není a nemůže být předmětem soudního přezkumu v dané věci.

[6] Neshledal proto důvodnou námitku žalobce, že mu měl být přiznán příspěvek dle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za celé 3. čtvrtletí 2012, nikoli až ode dne 27. 9. 2012, neboť pro posouzení výše příspěvku není rozhodný den uzavření dohody o vymezení chráněných pracovních míst (27. 9. 2012), ale podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst (22. 6. 2012). Z čl. II bodu 10 novely 2012 naopak podle soudu plyne, že pro vznik nároku na příspěvek a jeho výši je rozhodné uzavření dohod o vymezení chráněných pracovních míst v průběhu prvního a druhého kalendářního čtvrtletí roku 2012, čili den, kdy byla tato dohoda uzavřena. Dle soudu *„předmětem vlastního posouzení je, proč nedošlo k přiznání příspěvku v požadované, plné výši. Při interpretaci znění zákona i judikatury nelze žalobcův problém překlenout extenzivním výkladem zákona, který je v otázce nároku a výše příspěvku zcela jasný“*. Městský soud neshledal, že by text dotčených ustanovení zákona o zaměstnanosti a novely 2012 odporoval účelu zákona. Nadto judikatura Ústavního soudu vylučuje extenzivní výklad zákonných ustanovení v oblasti sociálních dávek (např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 376/2000 nebo I. ÚS 138/01). Uzavřel, že rozhodnou skutečností pro poskytnutí příspěvku za třetí kalendářní čtvrtletí roku 2012 byl okamžik uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa a nelze zpětně rozebírat, zda dohoda, kterou uzavřely obě strany, měla mít jiné znění nebo zda měla mít znění s retroaktivními účinky. Dodal, že překročení lhůt pro vydání rozhodnutí nezpůsobuje nezákonnost následně vydaného meritorního rozhodnutí.

[7] Ani ve vztahu k nepřiznání zvýšení příspěvku podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti neshledal městský soud žalobu důvodnou, neboť nejde o samostatný druh příspěvku, nýbrž o zvýšení příspěvku podle odst. 2 téhož ustanovení. Rozhodné je, zda vznikl nárok podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. V projednávaném případě nevznikl, proto žalobci nenáleží ani zvýšení.

[8] Soud nesouhlasil se žalobcem, že se žalovaný nezabýval všemi odvolacími důvody, popř. své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil. Porovnal odvolací a žalobní námitky a konstatoval, že *„zaujímají týž argumentační potenciál a že se s ním žalovaný vypořádal zcela dostatečným a přesvědčivým způsobem“*.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[10] Stěžovatel úvodem, stejně jako v odvolání a v žalobě, popsal okolnosti, za nichž podával žádost o vymezení chráněných pracovních míst, jakož i postup úřadu práce, který

dle stěžovatele zapříčinil, že byla žádost podána až na konci června roku 2012, přičemž dohoda byla uzavřena více než po třech měsících. Uvedl, že s úřadem práce spolupracoval již dříve, již od druhého čtvrtletí roku 2010 až do druhého čtvrtletí roku 2012 mu byl poskytován příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle tehdy platného § 78 zákona o zaměstnanosti. Po novele mu bylo v 1. čtvrtletí roku 2012 sděleno, že mu nemohou podat informace, protože nemá úřad práce metodiku od žalovaného, stejně jako formuláře pro žádost a dohodu o vymezení chráněných pracovních míst. V dubnu mu bylo sděleno, že metodika je již vytvořena, ale úřad práce nepřijme žádost bez vyjádření hygienika, pracovník hygienické stanice mu však sdělil, že žádné takové potvrzení není nutné a hygienická stanice jej nevydává. Formuláře na internetu se objevily až koncem května, kontaktovat pracovnici úřadu práce se mu nepodařilo a až od jiných zaměstnavatelů řešících týž problém (řešený i Komorou zaměstnavatelů zdravotně postižených) se dozvěděl, že již úřad práce od požadavku na předložení potvrzení hygienika upustil. Až dva a půl měsíce po podání žádosti dostal 13. 9. 2012 e-mail s výzvou k předložení dokladů, které (mimo nájemní smlouvy) měl úřad práce k dispozici, po urgencích proběhlo místní šetření 24. 9. 2012; veškeré podmínky pro vymezení chráněných pracovních míst byly podle protokolu z tohoto šetření splněny již k datu podání žádosti.

[11] Nesouhlasí s výkladem přechodných ustanovení novely provedené zákonem č. 367/2011 Sb., ve znění novely 2012 při rozhodování o přiznání příspěvku podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, který provedl žalovaný a městský soud, neboť se jedná pouze o výklad jazykový. Dle judikatury (nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 277/99, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2007, č. j. 3 Ads 50/2006 - 29) je však třeba využít i jiný výklad a aplikovat ten, který zohledňuje i širší souvislosti a účel přijetí zákona. Dle Ústavního soudu ústavně konformní výklad může vyžadovat i odchýlení od zákonného textu, vyžaduje-li to ze závažných důvodů účel zákona atd. (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Účelem zákona o zaměstnanosti je nepochybně stimulace zaměstnavatelů k zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Uvedený účel je vyjádřen i v evropské úpravě. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že je třeba přihlédnout k judikatuře Ústavního soudu, která vylučuje extenzivní výklad zákona v oblasti sociálních dávek, neboť předmětný příspěvek není sociální dávkou a citovaná judikatura (nález ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 376/2000, a usnesení ze dne 15. 11. 2001, sp. zn. I. ÚS 138/01) se vztahuje k dávkám sociálního zabezpečení, nikoliv k sociálním dávkám jako takovým. Kromě toho zde Ústavní soud zohlednil, že rozšiřující výklad podmínek vzniku nároku na dávku by byl v rozporu se zájmy ostatních pojištěnců (šlo o předpisy důchodového pojištění), ale předmětný příspěvek není hrazen z pojistného na sociální zabezpečení a má zcela jiný účel.

[12] Stěžovatel neusiluje o extenzivní výklad zákona, nýbrž o ústavně konformní. Takovým však není výklad, který ponechává splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku závislé na postupu správního orgánu v řízení o vymezení chráněných pracovních míst. Jedná se navíc o nerovné zacházení s žadateli, neboť o některých žádostech rozhodne správní orgán dříve a o některých později, což má zcela zásadní dopady do majetkové sféry žadatelů. Neobstojí zde ani argument žalovaného, že si měl stěžovatel o vymezení chráněných pracovních míst požádat dříve, když stěžovatel nemá žádnou možnost předvídat ani ovlivnit délku rozhodování úřadu práce. Včas podaná žádost je ta, která byla

podána v průběhu 1. a 2. čtvrtletí roku 2012, a co se děje potom, nemůže být přičítáno k tíži žadatele. Stěžovatel učinil vše, co bylo možné, aktivně jednal s úřadem práce a usiloval o vymezení chráněných pracovních míst. Úřad práce ovšem neposkytoval informace a brzdil přípravu žádosti stěžovatele. Nelze tudíž klást stěžovateli k tíži, že byla žádost podána až v červnu 2012. Za jediné rozumné řešení k předejití absurdním následkům, které popsal, je považovat za rozhodnou skutečnost podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst. Pro přiznání příspěvku musí být rozhodné, zda byla žádost podána včas, nikoliv, kdy o ní úřad práce rozhodl, resp. kdy byla uzavřena dohoda.

[13] Na podporu svého výkladu uvádí, že splnění podmínek pro vymezení chráněných pracovních míst se posuzuje ke dni podání žádosti; na podání žádosti je procesně vázáno i uzavření dohody; pro uzavření dohody je rozhodující den podání žádosti, ke kterému má být chráněné pracovní místo obsazeno osobou se zdravotním postižením; místní šetření před uzavřením dohody je prováděno ke dni podání žádosti. Stěžovatelem vytvořená pracovní místa byla, v souvislosti s jejich obsazením osobami se zdravotním postižením, chráněnými pracovními místy již před novelou provedenou zákonem č. 367/2011 Sb.

[14] Namítá dále, že i správní orgány si musí být vědomy nevhodnosti jazykového výkladu přechodného ustanovení této novely, když příspěvky za 3. čtvrtletí roku 2012 přiznávají i u chráněných pracovních míst vymezených až v průběhu uvedeného čtvrtletí, nicméně až od účinnosti dohody. I proto neobstojí výklad městského soudu, dle něhož je nemožné užít jiného výkladu. Za jediné rozumné opatření chránící žadatele (a jím zaměstnané zdravotně postižené osoby) považuje stěžovatel vymezení chráněných pracovních s účinností ke dni podání žádosti, resp. poskytnutí příspěvku za celé 3. čtvrtletí roku 2012, byla-li žádost o uzavření dohody podána v průběhu prvního pololetí roku 2012.
[15] Poukazuje rovněž na skutečnost, že mu byl stejný druh příspěvku poskytován již podle dosavadní úpravy. Cílem úpravy nové jistě nebylo vytvoření mezery v poskytování příspěvku v důsledku nových administrativních požadavků, ale naopak plynulé pokračování i v období po účinnosti novely provedené zákonem č. 367/2011 Sb. Vytvoření systému omezení podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením nemohlo být úmyslem zákonodárce.

[16] I při přijetí závěru, že pro přiznání příspěvku je rozhodné uzavření dohody, má stěžovatel za to, že příspěvek mu měl být přiznán ode dne, kdy k jejímu uzavření mělo dojít ve standardní lhůtě pro vyřízení žádosti. Prodlení úřadu práce nezapříčiněné stěžovatelem mu nemůže být na újmu. Zákon o zaměstnanosti ani prováděcí vyhláška žádnou lhůtu neobsahuje, proto mělo být rozhodnuto v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), bezodkladně (§ 6 a § 71). Přestože úřad práce v případě kladného posouzení žádosti žádné rozhodnutí nevydává a přímo uzavře dohodu, jedná se o rozhodování ve správním řízení. Stěžovatel nesouhlasí s úřadem práce, že se na vyřízení žádosti podle § 75 zákona o zaměstnanosti nevztahuje správní řád. Byť zákon výslovně použití správního řádu nestanoví, jedná se o postup správního orgánu při výkonu veřejné správy, na který se použijí minimálně základní zásady správního řízení (§ 177 správního řádu). Poukazuje proto na zásadu výkonu veřejné správy jako služby veřejnosti.

[17] Souhlasí sice s městským soudem, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o příspěvku, nicméně se domnívá, že pro posouzení věci je nezbytné zabývat se i

okolnostmi týkajícími se uzavírání dohody a její účinnosti. Popsaný postup úřadu práce při vymezení chráněných pracovních míst podporuje argumentaci stěžovatele, neboť poukazuje na možné následky soudem prezentovaného výkladu. To za situace, kdy zákon stěžovateli neumožňuje bránit se samostatně proti postupu úřadu práce při vymezení chráněných pracovních míst. Jestliže úřad práce neshledal splnění podmínek pro přiznání příspěvku, měl zkoumat, zda jejich nesplnění nemá původ v jeho předchozím postupu. K nepřiznání příspěvku nemůže dojít, pokud chráněná pracovní místa nebyla vymezena z důvodů přičitatelných úřadu práce.

[18] Městský soud uvedl, že nemůže zkoumat případný nesprávný úřední postup při vymezení chráněných pracovních míst, neboť to se děje v jiném právním režimu, avšak neuvedl v jakém režimu. Jestliže měl na mysli ochranu proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, má stěžovatel pochybnosti, zda by to bylo v daném případě účelné. Stěžovatel, který byl aktivní a s úřadem práce komunikoval, v té době navíc ještě netušil, jak fatální důsledky bude zpoždění s uzavřením dohody mít. Ani uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úřadním postupem nepovažuje stěžovatel za adekvátní způsob ochrany. Správní orgán má postupovat tak, aby účastníkům řízení nevznikla škoda, případně zamezil její hrozbě. Jestliže nesprávný byl postup v předchozím řízení, ale správní orgán může ještě vzniku škody zabránit, nemůže být nečinný a nechat řešení na účastníku řízení v podobě požadavku na náhradu škody. Jsou-li přípustné dva různé výklady zákona a jeden z nich (na rozdíl od druhého) ke vzniku škody nevede, je ústavně konformním právě ten.

[19] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem městského soudu, dle kterého nevznikl nárok na příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, jestliže nevznikl nárok podle odst. 2 téhož ustanovení, a nepostačí splnění podmínky zaměstnávání více než 50% osob se zdravotním postižením. Oba příspěvky mají samostatná přechodná ustanovení a podmínky jejich poskytnutí ve 3. čtvrtletí roku 2012 jsou odlišné. Názor soudu by se mohl vztahovat jen ke vzniku nároku na příspěvek podle § 75 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, nikoliv k přechodným ustanovením. Stěžovatel zákonné podmínky pro přiznání příspěvku splnil a zamítnutí žádosti je založeno jen na přechodných ustanoveních. Městský soud se žalobními argumenty, dle nichž žádná podmíněnost nároků z právní úpravy nevyplývá, vůbec nezabýval. V bodě 11 přechodných ustanovení k novele 2012 (*původně bod 12 přechodných ustanovení zákona č. 367/2011 Sb.*) vyplývá pouze podmínka zaměstnávání 50% osob se zdravotním postižením jako faktický stav bez ohledu na skutečnost, zda jsou tyto osoby zaměstnány na chráněném pracovním místě. Jelikož stěžovatel splnil podmínky stanovené § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve spojení s přechodným ustanovením novely 2012 v bodu 11, vznikl mu nárok na zvýšení příspěvku. Městský soud ovšem aproboval napadené rozhodnutí i ve vztahu k období září roku 2012, za které byl stěžovateli příspěvek podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti přiznán, čili měl vzniknout nárok i na příspěvek dle odst. 3 téhož ustanovení.

[20] Závěrem stěžovatel upozorňuje na evropskou úpravu dané problematiky, konkrétně směrnici Rady č. 200/78/ES ze dne 27. 11. 200 a usnesení Rady 2003/C 175/201 ze dne 15. 7. 2003. Smyslem dané úpravy je stimulovat zaměstnavatele k zaměstnávání osob se zdravotním postižením, nikoliv je od toho odrazovat. Udržení pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením představuje významnou část integrace těchto osob do

společnosti, která si zaslouží vyšší pozornost a péči. Byť se právní úprava podpory zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením v minulosti měnila, stále je jejím účelem kompenzovat zaměstnavatelům alespoň částečně zvýšené náklady s tím související. Postup úřadu práce omezující poskytování příspěvků ohrožuje i zdravotně postižené zaměstnance, na jejichž ochraně je založen celý systém podpory. Pro zaměstnavatele, který zaměstnává více než 50% osob se zdravotním postižením, je příspěvek na mzdy a vytvoření pracovních podmínek nezbytný, a musí být proto poskytován za předvídatelných podmínek, nikoliv v závislosti na rychlosti úřadu práce. V opačném případě se zaměstnavatel dostává do problémů, které mohou vést k ukončení jeho činnosti nebo ukončení zaměstnávání zdravotně postižených osob. Při konkurenci na trhu s ostatními zaměstnavateli by bez podpory podnikatelé nezaměstnávali zdravotně postižené osoby (nebo ne v takovém rozsahu), což je na újmu těchto osob.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že kasační námitky jsou obsahově totožné s žalobními i odvolacími námitkami, proto odkazuje na napadené rozhodnutí i obsah vyjádření k žalobě. Čl. II bod 11 novely 2012 vyžaduje pro vznik nároku na příspěvek podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti za 3. čtvrtletí roku 2012 jednoznačně uzavření dohod o vymezení chráněných pracovních míst v průběhu 1. a 2. čtvrtletí téhož roku. Pro polemiku o podmínkách nároku s aplikací různých výkladových metod zde není žádný prostor. Pouze na základě nesouhlasu stěžovatele s jazykovým výkladem zákona nelze přistoupit k jinému výkladu za účelem jeho popření. Jinak by nebyl vůbec rozhodný obsah právních předpisů, nýbrž výklad, který by byl považován za účelný.

[22] Dle žalovaného není předmětem řízení o příspěvku i posuzování okolností, za nichž došlo k uzavření dohody o vymezení chráněných pracovních míst, neboť to nemá oporu v zákoně. Je naopak zřejmé, že pro posouzení nároku na poskytnutí příspěvku jsou tyto okolnosti nerozhodné. Kromě toho údajné pochybení úřadu práce stěžovatel nijak nedokládá a zůstalo v rovině tvrzení. Žalovaný podotýká, že na uzavření dohody není právní nárok, proto nelze ani dovozovat, že o žádosti musí být rozhodnuto v určitém čase.

[23] Žalovaný se ztotožňuje s účelem předmětné právní úpravy popsaným stěžovatelem, nicméně pro přiznání příspěvku je nutné splnit právními předpisy stanovené podmínky, mezi něž patří i existence chráněného pracovního místa. Jestliže stěžovatel odkazuje na skutečnost, že úřad práce sám nerespektuje striktní jazykový výklad, když za část 3. čtvrtletí roku 2012 příspěvek přiznal, poznamenává žalovaný, že tato část rozhodnutí nebyla předmětem odvolacího řízení ani správní žaloby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost **n e n í** důvodná.

[26] Z porovnání právní úpravy poskytování příspěvků na zaměstnávání osob se zdravotním postižením účinné do 31. 12. 2011 a od 1. 1. 2012 vyplývá, že podle zákona o zaměstnanosti byl do 31. 12. 2011 poskytován příspěvek na základě dohody s úřadem práce, a to a) na vytvoření chráněného pracovního místa (§ 75 odst. 2), b) na částečnou úhradu provozních nákladů na vytvořená chráněná pracovní místa (§ 75 odst. 10), c) na zřízení chráněné pracovní dílny (§ 76) a d) na provoz chráněné pracovní dílny (§ 76 odst. 7). Vedle těchto příspěvků byl dle § 78 poskytován příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78, a to na žádost, který byl přiznán rozhodnutím (§ 78 odst. 7), aniž by mu muselo předcházet uzavření dohody s úřadem práce.

[27] Po 1. 1. 2012 zákon o zaměstnanosti stanovil v § 75 odst. 1 možnost poskytnutí příspěvku na základě dohody s úřadem práce a) o zřízení chráněných pracovních míst a o příspěvku na jejich zřízení (§ 75 odst. 8), b) o vymezení chráněných pracovních míst, tzn.„uznání“ pracovního místa již obsazeného osobou se zdravotním postižením (§ 75 odst. 12), c) o příspěvku na částečnou úhradu provozních nákladů chráněného pracovního místa zřízeného nebo vymezeného dohodou (§ 76). Dle § 78 lze poskytnout příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě (§ 78 odst. 1, 2), a to rozhodnutím (§ 78 odst. 8), jemuž musí předcházet uzavření dohody s úřadem práce o vymezení chráněného pracovního místa. Za podmínek § 78 odst 3 lze zvýšit tento typ příspěvku.

[28] Z definice chráněného pracovního místa obsažené v § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti plyne, že jde o *pracovní místo zřízené zaměstnavatelem pro osobu se zdravotním postižením na základě písemné dohody s Úřadem práce*, přičemž chráněným pracovním místem *může být i pracovní místo, které je obsazeno osobou se zdravotním postižením, pokud je vymezeno v písemné dohodě mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce*.

[29] Podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se *zaměstnavateli zaměstnávajícímu na chráněných pracovních místech (§ 75) více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání těchto osob formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů*. Dle odst. 3 téhož ustanovení *[p]o uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo ode dne vymezení chráněného pracovního místa může zaměstnavatel v žádosti o příspěvek za následující kalendářní čtvrtletí uplatnit nárok na zvýšení příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením v kalendářním čtvrtletí, za které o příspěvek žádá, nejvýše však o 2 000 Kč měsíčně na jednoho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením. Zvýšení příspěvku podle věty první nelze uplatnit pro chráněné pracovní místo zřízené nebo vymezené mimo pracoviště zaměstnavatele*.

[30] Z uvedeného srovnání právní úpravy vyplývá nesporně, že s účinností od 1. 1. 2012 se změnila povaha příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona o zaměstnanosti a podmínky pro jeho přiznání. Před tímto datem nebyl tento příspěvek poskytován na základě dohody s úřadem práce, ale jeho rozhodnutím. Vydání rozhodnutí nebylo podmíněno žádnou dohodou s úřadem práce, ale při splnění zákonných podmínek vznikl zaměstnavateli na poskytnutí tohoto příspěvku nárok (k tomu srov.

pokračování

rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, body [41], [42]).

[31] Od 1. 1. 2012 (účinnosti novely provedené zákonem č. 367/2011 Sb.) jsou příspěvky poskytovány zásadně na chráněná pracovní místa zřízená nebo vymezená v písemné dohodě mezi zaměstnavatelem a úřadem práce. Uzavření písemné dohody o vymezení chráněných pracovních míst s úřadem práce (§ 75) je podmínkou pro poskytnutí příspěvku dle § 78 zákona o zaměstnanosti. Nelze tak plně přisvědčit obecnému tvrzení stěžovatele, že mu byl stejný druh příspěvku poskytován již podle dosavadní úpravy (či dokonce, že měl uzavřenu *de facto* dohodu ústní), neboť pro další poskytování tohoto příspěvku byla stanovena nová podmínka.

[32] Pro kontinuální přechod na nová pravidla poskytování příspěvků zaměstnavatelům na zaměstnávání osob se zdravotním postižením přechodná ustanovení čl. II. novely stanovila, že *Pracovní místa pro osoby se zdravotním postižením v chráněné pracovní dílně, vytvořené nebo vymezené na základě dohody mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona považují za chráněná pracovní místa* (bod 7). Poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona „*za poslední kalendářní čtvrtletí předcházející dni nabytí účinnosti tohoto zákona a dvě kalendářní čtvrtletí následující po dni nabytí účinnosti tohoto zákona se řídí podle zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“ (bod 9). Stěžovateli tak nárok na poskytnutí příspěvku dle § 78 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti i pro 1. a 2. čtvrtletí roku 2012 trval podle předchozí úpravy.

[33] Čl. II bod 11 zákona č. 367/2011 Sb. (dle násl. novely z r. 2012 bod 10) však stanoví, že *[p]ro vznik nároku a výši příspěvku podle § 78 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a poskytovaného za třetí kalendářní čtvrtletí následující po dni nabytí účinnosti tohoto zákona je rozhodné uzavření dohod o vymezení chráněných pracovních míst v průběhu prvního a druhého kalendářního čtvrtletí následujícího po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud charakter chráněného pracovního místa již nemají na základě dříve uzavřené dohody o vytvoření chráněného pracovního místa nebo dohody o vytvoření nebo vymezení chráněné pracovní dílny*.

[34] Dle bodu 12 (dle násl. novely z r. 2012 bod 11) téhož ustanovení *[d]oba 12 měsíců podle § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nevztahuje na zaměstnavatele, kteří v posledních 2 kalendářních čtvrtletích do dne nabytí účinnosti tohoto zákona a v prvních dvou kalendářních čtvrtletích po nabytí účinnosti tohoto zákona zaměstnávali v průměrném přepočteném počtu více než 50 % osob se zdravotním postižením*.

[35] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovateli měl být přiznán příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti za celé 3. čtvrtletí roku 2012, přestože k vymezení chráněných pracovních míst u něj došlo dohodou až 27. 9. 2012. Dovolává se přitom skutečnosti, že žádost o vymezení chráněných pracovních míst podal dne 22. 6. 2012 (kdy úřad práce zapříčinil, že ji nepodal dříve) a úřad práce byl nečinný, jestliže o žádosti rozhodl více než tři měsíce po jejím podání. Svůj výklad opírá o údajný smysl zákona, jak jej vymezil v kasační stížnosti a domnívá se, že

rozhodným okamžikem pro přiznání příspěvku musí být den podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst, neboť jinak by doba a výše čerpání příspěvku závisela na libovůli správního orgánu.

[36] Jak výslovně vyplývá z citovaného přechodného ustanovení čl. II bod 11, pro vznik a výši nároku na příspěvek za 3. čtvrtletí roku 2012 je rozhodné uzavření dohod o vymezení chráněných pracovních míst v průběhu 1. a 2. kalendářního čtvrtletí téhož roku. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s žalovaným i městským soudem, že znění zákona je jednoznačné a neumožňuje více možných výkladů. Stěžovatel se proto domáhá výkladu, který by byl *contra verba legis*, pokud tvrdí, mu měl být příspěvek přiznán již ode dne podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst, ačkoliv zákon výslovně spojuje vznik nároku na příspěvek až s existencí chráněných pracovních míst. Pracovní místo obsazené osobou se zdravotním postižením se však chráněným pracovním místem stává až vymezením v písemné dohodě mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce (§ 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Obecně lze říci, že k dalším výkladovým metodám interpret přistupuje tehdy, když gramatickým/jazykovým výkladem lze dospět k různým výsledkům (srov. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 276 s. ISBN 978-80-7400-382-0. S. 80). I Ústavní soud nastavil jasná pravidla, kdy se teleologickým výkladem lze odchýlit od doslovného znění zákona. Ve stanovisku ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS – st. 1/96, vyslovil: „*V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým.*“ Z citovaného tedy plyne, že jen výlučný a jednoznačný smysl a účel zákona je třeba upřednostnit před výlučným a jednoznačným zněním zákona. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ani smysl a účel novely provedené zákonem č. 367/2011 Sb. není ve zjevném rozporu se zněním přechodného ustanovení, jak se domnívá stěžovatel. Doslovné znění zákona zcela odpovídá jeho smyslu a účelu, jak bude vyloženo dále.

[37] Před novelou provedenou zákonem č. 367/2011 Sb. byl příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na základě § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti poskytován *zaměstnavateli zaměstnávajícímu více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců* bez stanovení dalších podmínek (jako je existence zřízeného či vymezeného chráněného pracovního místa). Na chráněná pracovní místa vytvořená na základě písemné dohody s Úřadem práce byl poskytován odlišný příspěvek, a to podle § 75 odst. 2 téhož zákona. Jednalo se tudíž o různé příspěvky s odlišným režimem poskytování. Kromě toho existoval i institut chráněné pracovní dílny dle § 76 zákona o zaměstnanosti, který měl opět svůj vlastní režim a speciální příspěvek, jak již soud výše uvedl.

[38] Novelou provedenou zákonem č. 367/2011 Sb. bylo tak poskytování uvedených příspěvků zjednodušeno a došlo ke sjednocení tohoto roztříštěného systému příspěvků vztahujících se k zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Na zaměstnávání osob se zdravotním postižením je nyní poskytován již pouze příspěvek dle § 76 a 78 zákona o zaměstnanosti. Byl zrušen institut chráněné pracovní dílny a zákon již nezná jinou formu podpory zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením než příspěvky na chráněná

pracovní místa. Taková musí být zřízena či vymezena na základě dohody mezi zaměstnavatelem a úřadem práce dle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[39] Důvodová zpráva k předmětné novele ke zmíněným změnám uvádí, že dosavadní úprava příspěvku podle § 78 zákona o zaměstnanosti (ve znění účinném do 31. 12. 2011) přináší problémy s jeho zneužíváním, kdy zaměstnavatelé různými způsoby získávají příspěvek „pro sebe", nikoliv na krytí mzdových nákladů na zdravotně postiženého zaměstnance, nebo jsou osoby se zdravotním postižením zaměstnávány, aniž by jim zaměstnavatel přiděloval práci. Jedním ze dvou hlavních cílů přijetí popsaných změn proto bylo zabránit zneužívání tohoto příspěvku některými zaměstnavateli. Právě za účelem naplnění uvedeného cíle byla do zákona včleněna podmínka požadující, *„aby příspěvek byl poskytován pouze na ty zaměstnance, kteří pracují na chráněných pracovních místech, zřízených nebo vymezených na základě dohody s Úřadem práce"* (viz zvláštní část důvodové zprávy k bodu 42).

[40] Na základě popsaných okolností a cílů přijetí nové právní úpravy Nejvyšší správní soud nemůže zcela souhlasit se stěžovatelem, že smyslem novely bylo plynulé pokračování v poskytování příspěvku i v období po účinnosti novely. Systém poskytování podpory zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením měl být zjevně určitým způsobem omezen, neboť právě příspěvek dle § 78 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném před novelou, který stěžovatel dříve čerpal, měl být nově poskytován za přísnějších podmínek a ne automaticky všem zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají více než 50% osob se zdravotním postižením, nýbrž jen těm, u kterých bude na základě prověření podmínek úřadem práce zřízeno či vymezeno chráněné pracovní místo dohodou. Kontinuita v poskytování příspěvku měla být podle důvodové zprávy zachována pouze tam, kde již za účinnosti dřívější právní úpravy existovala chráněná pracovní dílna nebo chráněné pracovní místo na základě dohody s úřadem práce. Ve vztahu k nově navržené právní úpravě příspěvku dle § 78 ovšem uvádí, že příspěvek zaměstnavateli *„bude poskytován pouze na osoby se zdravotním postižením zaměstnávané na chráněných pracovních místech zřízených nebo vymezených na základě dohody s Úřadem práce. Díky tomuto opatření a současně s úpravou maximální měsíční částky vynaložených nákladů na mzdy nebo platy, kterou bude Úřad práce refundovat, a zavedením určité finanční spoluúčasti zaměstnavatele na vynaložených nákladech na mzdy nebo platy, bude sníženo riziko podpory účelového zaměstnávání osob se zdravotním postižením"*. Je tedy zřejmé, že zákonodárce v přechodném ustanovení novely jednoznačně vyjádřil svůj úmysl, kterým bylo poskytování příspěvku jen na existující chráněné pracovní místo, jež se takovým pracovním místem stává jedině uzavřením dohody o vymezení chráněných pracovních míst s úřadem práce.

[41] S ohledem na shora uvedené proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že zákon o zaměstnanosti a přechodná ustanovení novely provedené zákonem č. 367/2011 Sb. nelze vykládat tak, že pro vnik nároku na příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 3. čtvrtletí roku 2012 je rozhodný den podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst. K tomuto dni je dle § 6 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti zkoumání kriteria pro uzavření dohody, k němuž je nutno přihlížet, a to, zda v den podání žádosti zaměstnavatel zaměstnává nadpoloviční většinu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, na svém pracovišti. Zvýšení příspěvku dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti totiž *nelze uplatnit pro chráněné pracovní*

místo zřízené nebo vymezené mimo pracoviště zaměstnavatele. Místním šetřením se ověřuje splnění podmínek pro vymezení chráněného pracovního místa dle § 75 zákona o zaměstnanosti a kriterií, k nimž úřad práce má přihlížet při projednávání žádosti o uzavření dohody.

[42] Argumentace stěžovatele (bod [14] shora), že úřady práce přiznávají příspěvek i u chráněných pracovních míst vymezených až v průběhu 3. čtvrtletí 2012, nicméně až od účinnosti dohody, nesvědčí nevhodnosti jazykového výkladu přechodných ustanovení. Odpovídá toliko správné aplikaci § 75 a § 78 zákona o zaměstnanosti v případě zaměstnavatele, který požádal o uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa a dohoda byla uzavřena až v tomto čtvrtletí. Tak tomu bylo i v případě stěžovatele, kdy od uzavření dohody 27. 9. 2012 mu byl příspěvek výrokem I. rozhodnutí ze dne 22. 1. 2013 přiznán (bod [2] shora); tento výrok však již nebyl předmětem řízení o odvolání ani rozhodnutí napadeného žalobou.

[43] Nelze přisvědčit ani nesouhlasu stěžovatele se závěrem městského soudu, že mu nevznikl nárok na zvýšení příspěvku podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (bod [19] shora). Skutečnost, že se k příspěvku dle § 78 odst. 2 a k jeho zvýšení dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti váží samostatná přechodná ustanovení, nemění nic na tom, že podmínkou pro poskytnutí zvýšení příspěvku je vznik nároku na příspěvek samotný dle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Pro vznik nároku na příspěvek je pak rozhodné uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa. Vzhledem k tomu, že tato dohoda nebyla uzavřena do 30. 6. 2012 včetně, ale až 27. 9. 2012, nevznikl nárok na zvýšení příspěvku již za 3. čtvrtletí, ale vznikl podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stěžovateli až od následujícího kalendářního čtvrtletí (tzn. 4. čtvrtletí 2012). Přechodné ustanovení, čl. II. bod 12, se na stěžovatele vztahovalo toliko potud, že u dohodou vymezených chráněných pracovních míst se doba 12 měsíců považovala za splněnou proto, že ve čtyřech čtvrtletích předcházejících datu 1. 7. 2012 splnil podmínku zaměstnávání více než 50% osob se zdravotním postižením. Pro úplnost lze k tomuto bodu odkázat na odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů.

[44] Nejvyšší správní soud může obecně přisvědčit stěžovateli, že okamžik vzniku nároku na příspěvek, a tedy vymezení chráněných pracovních míst dohodou na základě podané žádosti, nemůže být závislý na libovůli správního orgánu. Dovozuje-li však stěžovatel, že úřad práce po podání jeho žádosti o vymezení chráněných pracovních míst nepostupoval v souladu se zákonem o zaměstnanosti resp. principy dobré správy a že tento postup před uzavřením dohody měl být rovněž předmětem přezkoumání městským soudem, ač předmětem tohoto soudního řízení bylo rozhodnutí o příspěvku, nelze s ním souhlasit.

[45] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem potud, že otázka tvrzeného nesprávného úředního postupu před uzavřením dohody o vymezení chráněných pracovních míst nemůže být předmětem tohoto soudního řízení, neboť zákon o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2012 samostatně vymezil postup a pravidla pro uzavírání dohod o vymezení chráněného pracovního místa mezi zaměstnavatelem a úřadem práce (§ 75), jednak samostatně pravidla pro správní řízení a rozhodnutí o poskytnutí /neposkytnutí příspěvku dle § 78. Pro rozhodnutí o poskytnutí příspěvku je podstatné

splnění zákonné podmínky uzavření samotné dohody o vymezení chráněných pracovních míst. Domnívá-li se stěžovatel, že mu nesprávným úředním postupem vznikla škoda, může se se svým nárokem obrátit na příslušné orgány postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu