



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Mgr. V. K.**, zast. advokátkou JUDr. Jindřiškou Kořínkovou, Melantrichova 477/20, Praha 1 – Staré Město, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 1/376, Praha 2 – Nové Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2021, čj. MPSV-2021/31847-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2021, čj. 18 Ad 5/2021-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V nynějším případě NSS řeší právní povahu a účinky dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (§ 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti).

[2] Žalobce (stěžovatel) je advokát, který v roce 2020 zaměstnával nevidomého advokátního koncipienta. Stěžovatel požádal 9. 10. 2020 úřad práce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za třetí čtvrtletí roku 2020 (§ 78a zákona o zaměstnanosti). Příspěvek požadoval ve výši 43 800 Kč, úřad práce mu však rozhodnutím ze dne 15. 12. 2020 přiznal pouze částku 29 200 Kč. Částku 14 600 Kč mu nepřiznal, neboť dohodu o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce uzavřel stěžovatel s úřadem práce až dne 11. 8. 2020. Proti tomu se stěžovatel odvolal k žalovanému, ten však odvolání zamítl.

[3] Stěžovatel neuspěl ani se žalobou u Městského soudu v Praze, který se ztotožnil se závěry správních orgánů a žalobu rozsudkem zamítl. Podle městského soudu může vzniknout nárok

na příspěvek teprve od okamžiku, kdy je zaměstnavatel uznán za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, v daném případě tedy uzavřením dohody o uznání dle § 78 zákona o zaměstnanosti. Ze zákona ani z dohody samotné nevyplývá, že by její účinky měly nastat zpětně. Pokud byla dohoda uzavřena až 11. 8. 2020, mohl úřad práce poskytnout stěžovateli příspěvek pouze za část třetího čtvrtletí, tedy od 11. 8. 2020 do 30. 9. 2020.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítá, že správní orgány mají rozhodovat dle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, proto pro přiznání příspěvku za celé čtvrtletí postačí, pokud bude dohoda uzavřena k tomuto dni. Dohoda má deklaratorní povahu, neboť jen stvrzuje splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku. Povaha příspěvku je nároková a vznik nároku je vázán jen na splnění tří podmínek (zaměstnávání více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců, včasné doručení žádosti a tzv. bezdlužnost zaměstnavatele). Pokud správní orgány trvají na existenci dohody po celou dobu třetího čtvrtletí, dovozují tak čtvrtou podmínku nad rámec toho, co požaduje zákon. Výklad městského soudu a správních orgánů odporuje rovněž účelu normy. Pokud je totiž podmínkou uzavření dohody, že zaměstnavatel zaměstnává v předcházejícím čtvrtletí více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců, nemůže být zaměstnavateli poskytnut příspěvek za toto předcházející čtvrtletí. Takový výklad omezuje poskytnutí příspěvku neúměrnou byrokratickou zátěží a přepjatým formalismem. Stěžovatel doplňuje, že již na základě kontroly na konci roku 2019 bylo zjištěno splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku, proto dohoda byla uzavřena bez dalšího šetření během týdne od doručení žádosti o její uzavření.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry městského soudu. Doplnuje, že cílem institutu chráněného trhu práce je poskytovat příspěvek zaměstnavatelům pouze po dobu, po kterou na chráněném trhu práce jsou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná. NSS se ztotožňuje s právním hodnocením, které provedl městský soud.

[7] NSS nepřisvědčil výkladu stěžovatele, že dohoda o uznání dle § 78 zákona o zaměstnanosti pouze deklarativním způsobem, *ex tunc* (zpětně), potvrzuje splnění podmínek pro poskytnutí příspěvku. Cílem dohody je uznat zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, k čemuž však dochází až účinností dohody. Účinnost dohody je tedy předpokladem vzniku nároku na příspěvek (viz dále).

[8] Podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění od 1. 1. 2018 platí, že chráněný trh práce je tvořen zaměstnavateli, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců a se kterými Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jejich uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Dle § 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. Dle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti se příspěvek poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele; cit. ustanovení též uvádí další podmínky poskytnutí příspěvku (bездlužnost

pokračování

zaměstnavatele na některých veřejnoprávních plněních, zaměstnavatel nesměl být pokutován v posledních 3 letech za umožnění nelegální práce apod.).

[9] Stěžovatel výkladem § 78a zákona o zaměstnanosti dovozuje, že pro vznik nároku na příspěvek za celé čtvrtletí postačí existence dohody ke dni rozhodnutí správního orgánu. Takový výklad není správný.

[10] NSS předně poukazuje na legislativní vývoj finanční podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Tento spletitý vývoj totiž mj. ukazuje, že část starší judikatury, z níž stěžovatel vychází, nelze na úpravu stávající použít (k tomu viz níže).

[11] Dne 1. 1. 2012 nabyla účinnosti novela zákona o zaměstnanosti (č. 367/2011 Sb.), která změnila povahu příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a podmínky jeho přiznání. Nově se stalo podmínkou pro poskytnutí příspěvku uzavření písemné dohody o vymezení chráněných pracovních míst s úřadem práce (srov. rozsudky ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 Ads 115/2016 - 29, *EUC Premium Assistance*, bod 31, a ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Ads 153/2017 - 35, *České společnosti*, bod 9). Před 1. 1. 2012 byl tento příspěvek poskytován na základě rozhodnutí úřadu práce. Změna zákona o zaměstnanosti, vedená úmyslem omezit zneužívání příspěvku některými zaměstnavateli, tak přinesla novou podmínku pro poskytnutí příspěvku – rozhodnutí úřadu práce bylo nahrazeno dohodou o vymezení chráněných pracovních míst (*EUC Premium Assistance*, body 39 a 40).

[12] Povahu příspěvku a podmínky jeho přiznání upravila i další novela (č. 327/2017 Sb.). Novela vložila do zákona o zaměstnanosti nový § 78a a změnila znění § 78. Nově byl zaveden institut *zaměstnavatele na chráněném trhu práce*, který nahrazuje dřívější institut chráněného pracovního místa. Zaměstnavatel tak nemusí uzavírat postupně několik dohod o vymezení chráněných pracovních míst v případě nabírání nových zaměstnanců. Namísto toho uzavře s úřadem práce jedinou dohodu o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Cílem změny bylo snížit administrativní zátěž zaměstnavatelů a úřadů práce (viz důvodová zpráva k zákonu č. 327/2017 Sb., sněmovní tisk č. 1072, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období 2013 - 2017, digitální repozitář, zvláštní část důvodové zprávy k bodům 12, 14 a 15).

[13] Přísnější režim pro čerpání příspěvku zavedený zákonem č. 367/2011 Sb. však zůstává. Při uzavírání dohody je zaměstnavatel úřadem práce prověřen a následně při plnění podmínek kontrolován. Z toho důvodu městský soud správně vychází ze shora cit. judikatury a dovozuje, že zaměstnavatelem na chráněném trhu práce se subjekt stává až účinností dohody. I když odkazovaná rozhodnutí NSS řeší situace po změně právní úpravy zákonem č. 367/2011 Sb., je možné jejich závěry vztáhnout i na současnou úpravu dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Až účinností dohody tedy může zaměstnavateli vzniknout nárok na příspěvek. Existence dohody je podmínkou vzniku tohoto nároku.

[14] Jak v rozsudku správně uvádí i městský soud, dohoda o uznání je subordinační veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Jde totiž o dvoustranný konsenzuální právní úkon uzavíraný – přesně v intencích posledně citovaného ustanovení správního řádu – mezi vrchnostensky vystupujícím správním orgánem (úřadem práce) a žadatelem (zaměstnavatelem). Dohoda zakládá vzájemná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (§ 159 odst. 1 správního řádu), zde spojená s postavením zaměstnavatele na chráněném trhu práce, včetně následného poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (rozsudek ze dne 9. 4. 2020, čj. 5 Ads 364/2019 - 29, bod 14).

[15] Z obecné definice veřejnoprávní smlouvy zakotvené v § 159 odst. 1 správního řádu (*Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*) vyplývá, že veřejnoprávní smlouvou nemůže být pouhé deklaratorní osvědčení existence práv a povinností. Veřejnoprávní smlouva ve vztahu k právům a povinnostem vždy působí konstitutivně (pro shodný názor v právní doktríně srov. JEMELKA, L. - PONĎĚLÍČKOVÁ, K. - BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 854).

[16] Dohoda dle § 78 zákona o zaměstnanosti je tudíž dvoustranným právním jednáním s konstitutivními právními účinky. Proto působí *ex nunc*, tj. od nyní, v projednávaném případě ode dne jejího uzavření, tedy od 11. 8. 2020.

[17] Dle současné úpravy je uzavření dohody o uznání zaměstnavatele jedním z předpokladů, který musí být splněn, aby mohl být zaměstnavateli *následně* rozhodnutím přiznán nárok na příspěvek na podporu zaměstnávání na chráněném trhu. Příspěvek na podporu zaměstnávání na chráněném trhu je možné přiznat nejdříve ode dne uzavření dohody o uznání zaměstnavatele (ledaže by snad byla dohoda výslovně uzavřena se zpětnými účinky, retroaktivně). Správní orgány proto rozhodovaly správně. Podmínky pro přiznání příspěvku totiž zaměstnavatel splňoval až od 11. 8. 2020.

[18] Odkaz na rozsudek městského soudu ze dne 24. 11. 2020, čj. 8 Ad 13/2017 - 24, na kterém stěžovatel staví svůj závěr o neexistenci další podmínky, je nesprávný. Městský soud v dané věci neřešil, zda je dohoda o uznání podmínkou pro vznik nároku. Zároveň soud závěr o existenci pouhých třech podmínek dovozuje z judikatury před novelizací zákonem č. 367/2011 Sb. Proto stěžovatelem citované závěry městského soudu nelze vztáhnout na souzenou věc (k tomu výklad výše o postupných proměnách zákona o zaměstnanosti).

[19] Úvahy stěžovatele o tom, že správní orgány rozhodují dle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí, se s podstatou nynější věci mýjí. Správní orgán jednoduše v době vydání rozhodnutí o příspěvku vyšel z toho, že stěžovatel se stal zaměstnavatelem na chráněném trhu okamžikem uzavření dohody o uznání, tj. dne 11. 8. 2020. Jakékoli další rozsáhlé úvahy na toto téma jsou pak již zbytečné. Stejně tak není pochyb, že příspěvek je plněním nárokovým (za splnění zákonem stanovených podmínek je na něj nárok). Ani to však nemá dopad na právě podaný výklad zákona, neboť jednou z podmínek pro poskytnutí příspěvku je uzavření dohody o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce.

[20] Stěžovatel se v kasační stížnosti odvolával též na skutečnost, že ho správní orgán neupozornil, že uzavření dohody je podmínkou pro poskytnutí příspěvku. I kdyby to byla pravda, nemůže to změnit nic na shora uvedeném.

[21] NSS rozumí stěžovatelově kritice takto přísného výkladu zákona (včetně toho, že v důsledku tohoto výkladu může vznikat i delší časový prostor, po který nemá zaměstnavatel nárok na příspěvek). Není však na soudech, aby jasný text zákona přepisovaly.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

pokračování

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. dubna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu