



## Zpráva o šetření ve věci vrácení příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa

---

Na veřejného ochránce práv se obrátila společnost A., s. r. o., IČO xxxx, sídlem yyyy, zastoupená jednatelekou paní B. (dále také „stěžovatelka“ či „zaměstnavatel“), se stížností na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně (dále také „úřad práce“) při rozhodování o vrácení poskytnutého příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa (dále také „příspěvek“).

Na základě podnětu stěžovatelky zahájila moje zástupkyně šetření<sup>1</sup> postupu úřadu práce při rozhodování o vrácení příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa.

Od 1. července 2022 jsem převzal vyřizování uvedeného podnětu.

### A. Shrnutí závěrů

Úřad práce České republiky – krajská pobočka ve Zlíně **pochybil tím, že nezjišťoval míru porušení povinností zaměstnavatelem a při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku neaplikoval zásadu proporcionality.**

### B. Skutková zjištění

V květnu 2021 uzavřel zaměstnavatel s úřadem práce **dohodu** o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku spolufinancovaného ze státního rozpočtu a Evropského sociálního fondu č. xxx (dále také „dohoda“), na základě níž úřad práce od 1. 6. 2021 poskytl zaměstnavateli příspěvek na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro zaměstnance, pana C., nar. zzzz (dále také „zaměstnanec“).

V článku II dohody bylo ujednáno, že místem výkonu práce zaměstnance bude **sídlo zaměstnavatele** a že v případě nedodržení tohoto ujednání **nebude příspěvek poskytnut**. Mimo jiné i pro tento případ si úřad práce v článku VIII dohody vyhradil právo dohodu vypovědět. V článku VI dohody bylo stanoveno, že zaměstnavatel se zavazuje vrátit úřadu práce vyplacený měsíční **příspěvek nebo jeho část**, pokud mu byl **poskytnut neprávem** nebo ve vyšší částce, než za příslušný měsíc náležel, a to nejpozději do 30 pracovních dnů ode dne, kdy tuto skutečnost zjistil nebo kdy byla zaměstnavateli na základě kontrolního zjištění z kontroly provedené úřadem práce doručena písemná výzva k vrácení příspěvku. Podle článku IX lze obsah dohody měnit pouze se souhlasem obou smluvních stran formou písemných vzestupně číslovaných dodatků.

V prosinci 2021 vykonal úřad práce u zaměstnavatele **veřejnosprávní kontrolu** zaměřenou na dodržování podmínek dohody. Podle záznamu z veřejnosprávní kontroly nemá zaměstnanec v místě výkonu práce vytvořené pracoviště a oslovený personál jej nezná. V místě výkonu práce nebyl při kontrole přítomen, protože z důvodu pandemie měl home office, jak bylo sděleno při kontrole. Dále je v záznamu informace o tom,

---

1 Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



že docházka zaměstnance nebyla doložena proto, že příchody a odchody nejsou vzhledem k home office evidovány.

Zaměstnavatel evidenci docházky přesto dodatečně doložil dne 27. 12. 2021 s uvedením home office ve **4 dnech října 2021**. Na základě záznamu z veřejnosprávní kontroly vyhotovil úřad práce v lednu 2022 **protokol o kontrole**, ve kterém uvedl, že zjistil, že zaměstnanec nemá na dané adrese vytvořené pracoviště a že práci dle vyjádření zaměstnavatele vykonává v rámci home office v místě svého bydliště, přičemž ve výkazech práce byla poznámka home office uvedena u 4 dnů října 2021. Podle protokolu o kontrole bylo zjištěno a kontrolované osobě (zaměstnavateli) prokázáno, že **skutečné místo výkonu práce po celé kontrolované období (červen až říjen 2021) není na adrese uvedené jako místo výkonu práce v dohodě**, přičemž kontrolovaná osoba tuto změnu úřadu práce písemně nesdělila. Kontrolovaná osoba je proto povinna **vrátit** úřadu práce podle článku VI dohody **vyplacené měsíční příspěvky za kontrolované období červen až říjen 2021 v celkové výši 90 000 Kč** (tj. 5 x 18 000 Kč). V lednu 2022 dále úřad práce v souladu s článkem VIII dohody vypověděl dohodu se zaměstnavatelem pro porušení ustanovení o místu výkonu práce.

Proti kontrolním zjištěním podal zaměstnavatel v únoru 2022 námitky, které úřad práce zamítl a vyzval zaměstnavatele k vrácení neprávem poskytnutého příspěvku za celé kontrolované období června až října 2021 ve výši 90 000 Kč.

Zaměstnavatel vrátil částku 90 000 Kč úřadu práce ve stanoveném termínu (dne 6. 4. 2022). Následně dne 27. 6. 2022 podal zaměstnavatel návrh na zahájení sporného řízení podle ustanovení § 141 správního řádu.<sup>2</sup> V návrhu se zaměstnavatel odvolává proti výpovědi dohody a rozporuje kontrolní zjištění. Zaměstnavatel navrhl zrušení výpovědi dohody, zrušení výzvy k vrácení příspěvku a jeho zpětné vyplacení. V současné době probíhá sporné řízení zahájené Ministerstvem práce a sociálních věcí.

### **C. Právní hodnocení**

Dohoda o poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti musí mimo jiné obsahovat závazek příjemce vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část, pokud mu jeho zaviněním byl příspěvek **poskytnut neprávem** nebo ve vyšší částce, než náležel, a také lhůtu a podmínky vrácení příspěvku.<sup>3</sup>

#### **C.1 Vyjádření úřadu k výzvě veřejného ochránce práv**

Ředitelka Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdyšová (dále také „ředitelka úřadu práce“) ve vyjádření k zahájenému šetření sdělila, že práce má být po celou dobu vykonávána na uvedené adrese. V případě změny má být Úřad práce České republiky informován v dostatečném předstihu tak, aby bylo možné požadovanou změnu standardním způsobem projednat, schválit, zapracovat do informačního systému a vyhotovit dodatek k dohodě.

Uvedené porušení dohody nebylo podle ředitelky úřadu práce posuzováno jako termínové, tzn., kolik dnů bylo vykázáno jako home office, ale jako skutkové, kdy toto porušení

<sup>2</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Ustanovení § 119 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.



má podle článku II dohody za následek neposkytnutí příspěvku. Při kontrole na místě jednatelka společnosti sdělila, že příchody a odchody zaměstnance za období od června do října 2021 nejsou evidovány, proto docházku zaměstnance v době kontroly na místě nedoložila. Následně dne 27. 12. 2021 byla společně s další dokumentací elektronicky doručena evidence docházky, ve které byly všechny dny kontrolního období vyplněny a z toho čtyři dny byly vykázány jako home office.

Ředitelka úřadu práce doplnila, že vzhledem k tomu, že ze strany zaměstnavatele nebyla podána žádost o změnu či doplnění místa výkonu práce a nebyl uzavřen dodatek k dohodě, kontrolní skupina nepožadovala doložení dokumentů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o výkonu práce z domu. Pokud by byl ze strany zaměstnavatele dodržen správný postup, dodatek pracovní smlouvy či dohoda o výkonu práce z jiného místa by byly vyžadovány před poskytnutím příspěvku za daný měsíc, ve kterém by k této změně došlo.

K dotazu ředitelka úřadu práce uvedla, že při kontrole na místě nehovořila kontrolní skupina se zaměstnancem z důvodu jeho nepřítomnosti na místě kontroly. Zaměstnanec není smluvní stranou dohody, kontrolní skupina tudíž neměla žádnou povinnost s ním hovořit. Pokud by byl na místě přítomen, kontrolní skupina by se ho dotazovala pouze na průběh odborné praxe z důvodu zjištění zpětné vazby. Úřad práce kontroluje dodržování podmínek dohody, nikoliv dodržování pracovněprávních vztahů a s tím souvisejících okolností.

Ředitelka úřadu práce dále sdělila, že Úřad práce České republiky na doporučení vlády zaměstnavatelům využívat v době pandemie home office reagoval tím, že **umožňoval doplnění dalšího místa výkonu práce, pokud si o něj zaměstnavatel požádal**. To v případě společnosti A., s. r. o., nenastalo, žádná žádost nebyla úřadu práce v této záležitosti doručena. Zaměstnavatel změnu místa výkonu práce provedl jednostranně bez jakékoliv konzultace, což mu však znění dohody podle ředitelky úřadu práce neumožňuje. Obsah dohody lze totiž měnit pouze se souhlasem obou smluvních stran formou písemných dodatků.

## C.2 Hodnocení veřejného ochránce práv

Rozumím odůvodnění zaměstnavatele, že v době pandemie koronaviru využil k eliminaci zdravotních rizik práci zaměstnance z domova, neboli home office. Nicméně souhlasím s ředitelkou úřadu práce v tom, že práce má být po celou dobu vykonávána na dohodnuté adrese, kterou bylo sídlo zaměstnavatele a že v souladu s článkem IX dohody má být úřad práce v případě změny obsahu dohody, tedy i změny v dohodě sjednaného místa výkonu práce, informován v dostatečném předstihu tak, aby bylo možné požadovanou změnu schválit a vyhotovit **dodatek** k dohodě. Nemohu tak přisvědčit názoru zaměstnavatele, že v dohodě není uvedeno, že by výkon práce z domova měl hlásit úřadu práce. Výkon práce z domova je bez ohledu na to, v kolika případech byl realizován, **změnou místa výkonu práce**, které bylo v dohodě sjednáno na adrese sídla zaměstnavatele (yyyy), potažmo tedy změnou obsahu dohody, a jako takový podléhá souhlasu obou smluvních stran a nelze ho učinit jednostranně.

Protože zaměstnavatel v souladu s výše uvedeným nepožádal o změnu či doplnění v dohodě sjednaného místa výkonu práce, je třeba na výkon práce z domova (nesporně zaměstnavatelem uznán ve čtyřech případech v říjnu 2021) nahlížet jako na **porušení**



**podmínek dohody s úřadem práce se všemi důsledky z toho vyplývajícími** (výše zmíněné články II a VI dohody), tedy i povinností vrátit neprávem poskytnutý příspěvek nebo jeho část.

Mám však výhrady k ředitelkou úřadu práce uvedenému rozlišování „termínového“ a „skutkového“ porušení dohody, a to z následujícího důvodu.

Byť v tomto případě zaměstnavatel příspěvek úřadu práce vrátil a věc nebyla předána finančnímu úřadu (nedošlo k porušení rozpočtové kázně), pro lepší pochopení věci obecně uvádím, že pokud zaměstnavatel na základě výzvy úřadu práce nevrátí finanční prostředky, dopustí se ve smyslu § 3 písm. f) a § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel<sup>4</sup> **zadržení prostředků** poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv, čímž by došlo k **porušení rozpočtové kázně**. Následně správce daně (finanční úřad) vystaví platební výměry na **odvod za porušení rozpočtové kázně** v částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň.<sup>5</sup>

**Podle konstantní judikatury musí finanční úřad při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně aplikovat zásadu proporcionality. Tuto zásadu by, podle mého názoru, měly analogicky aplikovat i úřady práce při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti**, neboť obsahově jde o jednu a tutéž záležitost a postup úřadu práce je v případě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem podroben „kontrolé“ v tom smyslu, že se finanční úřad zabývá oprávněností výzvy úřadu práce k vrácení příspěvku, tedy zda došlo k takovému porušení podmínek dohody, které by úřad práce opravňovalo k zaslání výzvy k vrácení příspěvku a požadování vrácení příslušné částky. Orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně musí zkoumat, zda k porušení právní povinnosti, jež mělo výzvě předcházet, skutečně došlo, či nikoli.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „z rozpočtových pravidel přímo neplyne, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová pravidla, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci ... je zřejmé, že je judikatura zdejšího soudu v tomto ohledu jednotná a reflektující, že při stanovení výše odvodu je třeba **zvažovat okolnosti konkrétního porušení** rozpočtové kázně a vycházet z **principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výší za ně předepsaného odvodu**. Z uvedené judikatury plyne, že v každém konkrétním případě je třeba zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k **odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení**.“<sup>6</sup> Částkou, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, nelze automaticky rozumět částku celé dotace.<sup>7</sup> Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu<sup>8</sup> shrnul, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet ze zásady přiměřenosti,

4 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

5 Ustanovení § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

7 Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, a 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

8 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze **k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti**. Jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že **zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musejí být přiměřené**. To znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek, odvod tedy musí být přiměřený povaze porušení povinnosti.

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je **nutno uplatnit princip proporcionality i v případě, že se porušení týká poskytnutého měsíčního příspěvku jako celku**.<sup>9</sup>

Judikatura se vztahuje k ustanovení rozpočtových pravidel o výši odvodu za porušení rozpočtové kázně u **jakéhokoliv porušení rozpočtové kázně**. Zásadu proporcionality je tedy třeba aplikovat jak v případě porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím,<sup>10</sup> tak v případě porušení rozpočtové kázně zadržením peněžních prostředků.<sup>11</sup> K tomuto závěru jsem dospěl rovněž v rámci šetření obdobných podnětů v minulosti.<sup>12</sup>

Uvedený závěr podporuje také novější judikatura, která aplikaci zásady proporcionality výslovně spojuje také se stanovením odvodu pro porušení rozpočtové kázně zadržením peněžních prostředků. To výslovně konstatoval Krajský soud v Brně: „odvod za porušení rozpočtové kázně v nyní posuzované věci je podle jednotlivých platebních výměrů odvodem (sankcí) za porušení právní povinnosti, proto musí stanovení odvodu v konkrétní výši jako následek porušení právní povinnosti splňovat základní zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních veřejných práv. To platí i **na případy, kdy porušení rozpočtové kázně má spočívat v zadržení peněžitých prostředků**.“<sup>13</sup> Shodně i Nejvyšší správní soud konstatoval, že není podstatné, zda byla rozpočtová kázeň porušena neoprávněným užitím peněžních prostředků nebo zadržením peněžních prostředků. Zásadu proporcionality při stanovení výše odvodu je tedy třeba aplikovat **bez ohledu na to, jakým způsobem byla rozpočtová kázeň porušena**.<sup>14</sup>

Pro úplnost dodávám, že podle pokynu Generálního finančního ředitelství č. GFŘ–D–53, ze dne 17. 1. 2022, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále také „pokyn“), je při stanovení příslušného odvodu vždy třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z **principu proporcionality** mezi závažností tohoto porušení a výší za něj předepsaného odvodu. Pokyn se však **nepoužije** mimo jiné v případech, kdy porušení rozpočtové kázně spočívá v **zadržení** peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv. V tomto směru je tedy pokyn v rozporu s uvedenou judikaturou i mým názorem.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

10 Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) a částečně b) rozpočtových pravidel.

11 Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) druhá část rozpočtových pravidel.

12 Např. <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4920>.

13 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 6. 2016, č. j. 62 Af 34/2015-63; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. 10 Afs 38/2019-29, obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).





Jak nicméně dovodila uvedená judikatura, **povinnost aplikovat zásadu proporcionality vyplývá přímo z výkladu zákona** (rozpočtových pravidel), proto k takovému postupu není zapotřebí žádného pokynu finanční správy.

**Úřad práce měl při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku zohlednit zásadu proporcionality**, tzn., měl zvážit závažnost porušení povinností zaměstnavatelem a blíže se zabývat tím, kolik ze svých povinností a kdy (resp. kolikrát) zaměstnavatel porušil, aby odůvodnil přiměřenost svého požadavku na vrácení celých měsíčních příspěvků za celé kontrolované období. V souladu s judikaturou měl tedy úřad práce zjišťovat konkrétní dílčí pochybení zaměstnavatele (ředitelkou úřadu práce nazvaná jako termínová) a požadovat vrácení příspěvku ve výši odpovídající těmto konkrétním dílčím pochybením, resp. míře porušení povinností zaměstnavatelem.

Vrácení poměrné části příspěvku předvídá rovněž zákon<sup>15</sup> a dohoda (článek VI bod 1.). I kdyby však text dohody výslovně nepřipouštěl vrácení jen poměrné části příspěvku, nebylo by podle Nejvyššího správního soudu možné mechanicky vycházet z textu dohody a bránit se tím. Text dohody nemůže být nadřazen judikатурním závěrům týkajícím se výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.<sup>16</sup>

Jak jsem již uvedl, judikatura týkající se aplikace zásady proporcionality se vztahuje na postup finančních úřadů při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. **Zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musejí být přiměřené.** Dovodil jsem proto, že tuto zásadu by měly analogicky aplikovat i úřady práce při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku na aktivní politiku zaměstnanosti. Zdůrazňuji, že úřadům práce by ostatně zásada proporcionality neměla být neznámá, neboť toliko ve vztahu k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání úřadu práce ji také ve své judikatuře výslovně formuloval Nejvyšší správní soud.<sup>17</sup> Ten opakovaně dovodil, že vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována **proporcionalita** mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce. V tomto směru lze tedy rovněž analogií dovodit, že úřady práce mají zásadu proporcionality aplikovat nejen při porušení povinnosti uchazeče o zaměstnání, ale napříč ve své praxi právě i v případech porušení povinností příjemce příspěvku.

Dospěl jsem k závěru, že **Úřad práce České republiky – krajská pobočka ve Zlíně pochybil tím, že nezjišťoval míru porušení povinností zaměstnavatelem a při požadavku na vrácení poskytnutého příspěvku neaplikoval zásadu proporcionality.**

#### **D. Informace o dalším postupu**

S ohledem na to, že stěžovatelka již požadovaný příspěvek vrátila úřadu práce v plné výši, a záležitost tak úřad práce ukončil, nelze v rámci tohoto šetření dosáhnout konkrétní nápravy uvedeného pochybení vůči stěžovatelce.

15 Ustanovení § 119 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

16 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, č. j. 2 Afs 91/2021-42; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

17 Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30, 5. 6. 2018, č. j. 6 Ads 242/2017-26, 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28, a 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31; dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



Po úřadu práce nepožaduji přijetí žádného opatření k nápravě rovněž s přihlédnutím ke skutečnosti, že přístup úřadů práce a aplikace zásady proporcionality je koncepční záležitostí, kterou je třeba v systémové rovině řešit primárně s ústředními orgány státní správy. To zvažuji, neboť mi je známo, že v minulosti Ministerstvo práce a sociálních věcí společně s Úřadem práce České republiky odmítly uplatnění proporcionálního přístupu u předmětných dohod o poskytnutí příspěvku. Stěžovatelka může nicméně závěry mého šetření využít již nyní ve sporném řízení u Ministerstva práce a sociálních věcí.

Šetření Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně proto končím v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce Úřadu práce České republiky – krajské pobočky ve Zlíně Mgr. Miriam Majdyšové s tím, že pokud se bude chtít ke zprávě jakkoliv vyjádřit, necht' tak učiní ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

Brno 5. září 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
veřejný ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)