



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce: **F. Č.**, zastoupený advokátem Mgr. Viktorem Procházkou, se sídlem Jana Uhra 171/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2013, čj. 2013/19674-421,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] Žalobce dne 23. 1. 2013 doručil žádost o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě (dále také „příspěvek“) na 4. čtvrtletí roku 2012, včetně jeho zvýšení ve smyslu § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Úřad práce ČR – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013, zn. BBM-T-66/2013, poskytl příspěvek pouze v základní (nezvýšené) výši s odůvodněním, že pro

přiznání zvýšení nebyly splněny podmínky, jelikož zaměstnavatel může dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti žádat o zvýšení až *po uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo ode dne vymezení chráněného pracovního místa* a žalobce zdravotně postižené osoby zaměstnával teprve od 1. 1. 2012.

[2] Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání, ve kterém uvedl, že podnikatelskou činnost, na jejímž základě zdravotně postižené osoby zaměstnává, vykonává s V. K. ve sdružení podle § 829 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále jen „občanský zákoník“), které založili smlouvou ze dne 1. 1. 2008. Ve smlouvě je uvedeno, že společný výkon podnikatelské činnosti bude vykonáván osobně i prostřednictvím zaměstnanců. Dle jejich dohody v pracovněprávních vztazích za sdružení jako zaměstnavatel vystupoval V. K. až do dne 1. 1. 2012, kdy došlo ke změně této smlouvy a zaměstnavatelem se stal žalobce. S poukazem zejména na § 835 odst. 2 občanského zákoníku, ze kterého vyplývá solidární odpovědnost účastníků sdružení za závazky vůči třetím osobám, uvedl žalobce, že oba účastníci sdružení jsou solidárně zavázáni i ve vztahu ke všem pracovněprávním závazkům a pokud došlo ke změně zaměstnavatele za druhého účastníka sdružení, tak byla zachována kontinuita a zvýšení příspěvku mělo být poskytnuto, jelikož změna neměla vliv na pracovněprávní závazek zaměstnavatele. Opačný výklad by dle žalobce vedl k závěru, že účastníci sdružení mají společné závazky, ale nikoliv společná práva. K otázce společných závazků účastníků sdružení uvedl žalobce i judikaturu Nejvyššího soudu.

[3] Žalovaný rozhodl v napadeném rozhodnutí tak, že výrok rozhodnutí úřadu práce částečně změnil, nicméně pouze z formulačních důvodů (nadbytečnost některých údajů), věcně vzato byl názor úřadu práce potvrzen a žalobci nebylo vyhověno. Dle odůvodnění žalobce nerozporoval skutečnost, že zaměstnává osoby zdravotně postižené až od data 1. 1. 2012 a nepředložil žádné důkazy o případném nástupnictví do práv a povinností předchozího zaměstnavatele V. K. Sdružení založené ve smyslu § 829 občanského zákoníku nemá právní subjektivitu, tudíž nemůže být zaměstnavatelem. Žalovaný dále uvedl, že pracovněprávní úkony navázané s jedním účastníkem sdružení nejsou právními úkony navenek, ale pouze ve vnitřní organizaci účastníka sdružení a nejsou činěny jménem všech účastníků sdružení, nýbrž jen jedním subjektem - z těchto důvodů nelze na tyto závazky jednoho účastníka sdružení vztahovat § 835 odst. 2. Uplynutí doby 12 kalendářních měsíců je posuzováno ve vztahu k jednomu konkrétnímu zaměstnavateli, tudíž žalobci nemohlo být zvýšení příspěvku poskytnuto.

II. Správní žaloba a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas správní žalobu, ve které poukazuje na skutečnost, že veškeré jeho argumenty obsažené v podaném odvolání nebyly žalovaným akceptovány, jelikož žalovaný vycházel ze závěru, že v osobě zaměstnavatele nemůže dojít ke změně. Žalobce proto tvrdí, že rozhodnutí úřadu práce a rozhodnutí žalovaného vychází z nesprávného právního výkladu ustanovení § 835 odst. 2 občanského zákoníku, což vedlo k jeho neaplikování při posuzování věci. V těchto důvodech spatřuje žalobce nezákonnost rozhodnutí a navrhuje jejich zrušení, vrácení k dalšímu řízení a náhradu nákladů řízení.

[5] K podané žalobě se vyjádřil žalovaný, kde uvádí, že před vydáním rozhodnutí úřad práce žalobce dne 26. 2. 2013 upozornil, že jeho věc je ve stavu skončení dokazování před vydáním rozhodnutí, přičemž nastínil svůj závěr o nesplnění podmínky uplynutí 12 kalendářních měsíců a vyzval žalobce k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Dále uvedl, že o příspěvek si může požádat pouze konkrétní zaměstnavatel, to vyplývá mimo jiné z ustanovení § 75 odst. 6 písm. a) zákona o zaměstnanosti, který stanoví, že žádost o zřízení chráněného pracovního místa nebo vymezení chráněného pracovního místa musí obsahovat identifikační údaje konkrétního zaměstnavatele. S ohledem na to je i uplynutí 12 kalendářních měsíců posuzováno ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnavateli, jelikož pouze s ním je dohoda o zřízení nebo vymezení chráněného pracovního místa uzavřena. Dále žalovaný poukázal na důsledek výkladu ustanovení občanského zákoníku o sdružení zastávaného žalobcem, kterým by bylo, že o příspěvek by mohl již v roce 2011 žádat kterýkoliv z účastníků sdružení. Žalovaný dovozuje, že nesprávnost tohoto výkladu si účastníci sdružení nejspíše uvědomovali, jelikož o příspěvek vždy žádal zaměstnavatel osob zdravotně postižených. V dalších podrobnostech se vyjádření v zásadě shoduje s odůvodněním rozhodnutí žalovaného. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla v celém rozsahu zamítnuta bez přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Dosavadní průběh řízení před soudem

[6] Žalobce žalobu podal dne 23. 9. 2013. Krajský soud v Brně dne 30. 1. 2014 žalobu usnesením odmítl, neboť vycházel z názoru, že tento typ správních rozhodnutí je vyloučen ze soudního přezkumu na základě kompetenční výluky ve smyslu § 70 písm. f) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „soudní řád správní“) ve spojení s § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v rozhodném znění.

[7] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce 14. 3. 2014 kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud 15. 10. 2015 vyhověl a usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. K tomuto závěru dospěl s odkazem na v mezidobí přijatý rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46 –, ve kterém byl vysloven závěr, že zmiňovaná kompetenční výlučka se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí, naopak v případě negativního rozhodnutí je soudní přezkum přípustný.

IV. Posouzení věci soudem

[8] Krajský soud v Brně (dále jen „Krajský soud“) přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí úřadu práce včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba není důvodná.

[9] Mezi účastníky není sporné, že žalobce se stal zaměstnavatelem osob se zdravotním postižením dne 1. 1. 2012. Dohoda mezi úřadem práce a žalobcem o vymezení chráněného pracovního místa byla uzavřena dne 29. 6. 2012. (Tato dohoda nebyla součástí správního spisu, který byl soudu předložen. Na vyžádání soudu byla tato dohoda úřadem práce předložena. Z uvedeného plyne, že ve čtvrtém čtvrtletí roku 2012 neuplynulo ještě 12

kalendářních měsíců, které jsou předpokladem pro přiznání zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Sporným bodem mezi účastníky je to, jakým způsobem ovlivňuje naplnění podmínky dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti skutečnost, že žalobce a V. K. (jako předchozí zaměstnavatel osob zdravotně postižených) mezi sebou měli uzavřenou smlouvu o sdružení dle občanského zákoníku.

[10] Žalobce tvrdí, že s ohledem na ustanovení § 835 odst. 2 občanského zákoníku jsou účastníci sdružení ze závazků zavázáni společně a nerozdílně. Na základě tohoto ustanovení a judikatury Nejvyššího soudu by měl být dle žalobce posouzen i pracovněprávní vztah. Jelikož je žalobce s V. K. zavázán solidárně ze všech pracovněprávních vztahů, nemá na pracovněprávní závazek na straně zaměstnavatele vliv, když se změnil zaměstnavatel za jiného účastníka sdružení.

[11] Dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti platí, že *po 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.*

[12] Podle § 7 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném k 1. 1. 2012 (dále jen „zákoník práce“), je zaměstnavatelem *právníká nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu.*

[13] Podle § 835 odst. 2 občanského zákoníku *jsou ze závazků vůči třetím osobám účastníci zavázáni společně a nerozdílně.* Dle § 829 odst. 2 občanského zákoníku *nemají sdružení způsobilost k právům a povinnostem.*

[14] Komentářová literatura uvádí, že založením sdružení bez právní subjektivity nevzniká subjekt práva, takové sdružení nemůže být účastníkem právních vztahů ani nemůže mít vlastní zaměstnance.¹ Dle názoru Krajského soudu případná solidární odpovědnost účastníků sdružení nemůže na citovaném závěru odborné literatury ničeho změnit a za zaměstnavatele je třeba považovat pouze konkrétní jednotlivé účastníky sdružení, kteří zaměstnávají osoby v pracovněprávním vztahu. Jednoznačnost v osobě zaměstnavatele je třeba přijmout i s ohledem na ochranu zaměstnanců, kterým je *zaměstnavatel* oprávněn v souladu s § 38 odst. 1 písm. b) zákoníku práce udělovat závazné pokyny.

[15] Zároveň je nutno zdůraznit, že předmět sporu spadá do kategorie tzv. sociálních a hospodářských práv. Ta se od základních lidských a politických práv liší povahou korespondující povinnosti státu. Zatímco u základních lidských a politických práv převažuje povinnost státu zdržet se jistého konání (negativní, omisivní povinnost), typicky zásahu do

¹ FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: komentář. II. díl.* (§ 488 až 880). Praha: Wolters Kluwer, 2009. Komentované ustanovení § 829.

individuální sféry chráněné základním právem, u sociálních práv je výrazně v popředí povinnost státu konat (pozitivní, komisivní povinnost), především zajistit v případě potřeby nositeli základního práva určitá plnění či služby. Sociální práva jsou tak úzce propojena s ekonomickými možnostmi státu. I proto se jich nelze domáhat přímo na základě Listiny základních práv a svobod, nýbrž pouze v mezích zvláštních zákonů, jimiž jsou tato práva provedena.² Z těchto důvodů je zejména na zákonodárci, jakým způsobem a jak striktně vymezí závazné podmínky pro čerpání zvýšené výše posuzovaného příspěvku.

[16] Spíše jako *obiter dictum* je třeba zdůraznit, že v k solidární odpovědnosti účastníků sdružení nedochází automaticky vždy, jelikož právní úkon, ze kterého má tato solidární odpovědnost plynout, musí naplnit určité *podmínky*. To mimo jiné vyplývá i z judikatury, na kterou odkazuje žalobce, v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. 33 Odo 659/2002, jde skutkově o smlouvu o půjčce, která byla uzavřena *v rámci podnikání* účastníků sdružení, kteří byli *navenek zastupováni* jedním z členů (na základě smlouvy o sdružení). Druhý odkazovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. 28 Cdo 5088/2007, se věnuje spíše otázkám vypořádání závazků mezi účastníky sdružení a nikoliv samotnému vzniku solidární odpovědnosti.

[17] Komentářová literatura k solidární odpovědnosti uvádí³, že pro její vznik se *musí jednat o úkon učiněný navenek vždy jménem všech účastníků sdružení, ať už by jednali všichni účastníci společně nebo toliko prostřednictvím svého zástupce zmocněného jednat za ostatní účastníky. Platí tedy, že uzavře-li jeden z účastníků sdružení v rámci své činnosti vyvíjené k dosažení sjednaného účelu sdružení způsobem stanoveným ve smlouvě o sdružení nějakou smlouvu či na sebe převezme nějaký závazek, vznikají z takto uzavřené smlouvy či z takto převzatého závazku všem účastníkům sdružení solidární závazky. Pokud by ovšem z jednání účastníka sdružení (zástupce) nebylo zřejmé, že jedná ve věci sdružení, a tedy za všechny jeho účastníky, pak platí, že z takto učiněného právního úkonu bude zavázán toliko on sám, ledaže by účastníci sdružení jím učiněný právní úkon dodatečně schválili.*

[18] K výše uvedenému je třeba uvést, že žalobce v řízení nedokládal konkrétní právní úkony, ze kterých by bylo možné ověřit, zda naplnily stanovené podmínky a mohly tak vést ke vzniku solidární odpovědnosti. Vzhledem výše uvedenému závěru Krajského soudu ovšem nemohlo mít toto posouzení vliv na splnění podmínky dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, jelikož případná solidární odpovědnost účastníků sdružení nemůže mít dle názoru Krajského soudu vliv na kontinuitu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

[19] Za podstatné soud pokládá, že existovalo řešení, při kterém by byla kontinuita zaměstnávání osob se zdravotním postižením zachována. Žalobce měl možnost pro zachování právní kontinuity v posuzovaném případě vstoupit do právního postavení původního zaměstnavatele dle příslušných ustanovení (§ 338) zákoníku práce. Skutečnost, že osoby zdravotně postižené zaměstnává ode dne 1. 1. 2012 a zejména skutečnost, že

² Blíže viz WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 832

³ Tamtéž, komentované ustanovení § 835.

dohodu o vymezení chráněného pracovního místa uzavřel s úřadem práce dne 29. 6. 2012, činí jeho žádost v části týkající se zvýšené části příspěvku neoprávněnou.

VII. Závěr a náklady řízení

[20] Krajský soud tak uzavírá, že shledal žalobu nedůvodnou a jako takovou ji zamítl ve smyslu ustanovení § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

[21] O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní agendy nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. ledna 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu