



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **A-ASKA grafik s. r. o.**, se sídlem Optátova 244/35, Brno, zastoupeného Mgr. Petrem Žídkem, Ph.D., advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2016, č. j. 36 Ad 30/2014 – 73,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutími ze dne 1. 4. 2014, č. j. 2013/70345-421, ze dne 1. 4. 2014, č. j. 2013/80914-421/1, ze dne 14. 3. 2014, č. j. 2013/60259-421/1, ze dne 12. 6. 2014, č. j. 2014/24724-421/1, ze dne 12. 8. 2014, č. j. 2014/43729-421/1, ze dne 12. 1. 2015, č. j. 2014/62917-421/1, ze dne 25. 3. 2015, č. j. 2014/82676-421/1, a ze dne 4. 6. 2015, č. j. 2015/15892-421/1, Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“). Ten v jednotlivých případech podle § 78 odst. 3 a 8 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neposkytl žalobci příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 1. až 4. čtvrtletí roku 2013 a 1. až 4. čtvrtletí roku 2014 v požadované výši. Konkrétně šlo o zvýšení tohoto příspěvku o náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedeným rozhodnutím žaloby ke Krajskému soudu v Brně, který je jako nepřipustné odmítl. Na základě podaných kasačních stížností Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud následně řízení o žalobách spojil ke společnému projednání. Rozsudkem ze dne 16. 9. 2016, č. j. 36 Ad 30/2014 – 73, pak žaloby zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že z § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je zřejmé, že splnění všech podmínek pro přiznání zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke každému konkrétnímu zaměstnanci, za nějž zvýšení příspěvku náleží. Je-li tedy podle citovaného zákona zvýšení příspěvku (stejně jako příspěvek sám) přiznáváno na konkrétního zaměstnance se zdravotním postižením, nemůže být ve vztahu k němu splněna podmínka plynoucí z § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), o odpracování hodin při pomoci tomuto zaměstnanci, pokud tento byl po celý měsíc v pracovní neschopnosti a nebylo mu tedy jak pomáhat. Shodný závěr žalovaného je proto zcela logický. Nedostatečné je tak tvrzení žalobce, že postačí, pokud jeho provozní zaměstnanci či pracovní asistenti pomáhají jakýmkoli zaměstnancům se zdravotním postižením. Pro přiznání zvýšení příspěvku tak, jak je upraveno právními předpisy, je podstatné, aby se tato jejich pomoc vztahovala ke konkrétnímu přítomnému zaměstnanci se zdravotním postižením.

[4] Pokud jde o časový rozměr, je logické, že správní orgány se zabývaly nepřítomností zaměstnanců se zdravotním postižením po jednotlivých měsících, neboť ve vztahu k tomuto časovému období je výše zvýšení příspěvku limitována v § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

[5] Vzhledem k podrobné specifikaci jednotlivých uplatnitelných dalších nákladů v prováděcí vyhlášce je pak bez valného významu vzájemné srovnávání podmínek pro jejich uznávání. Je na úvaze zákonodárce, zda umožní uznávání jakýchkoli takových nákladů v zásadě paušálním způsobem či nikoli. Pokud tak u tzv. administrativních či správních nákladů [§ 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky] učinil a u mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů nikoli, nelze z této odlišnosti dovozovat nezákonnost podmínek pro uznávání těchto dalších mzdových nákladů.

III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je pro přiznání nároku na zvýšení příspěvku rozhodující výhradně výše dalších nákladů vynaložených zaměstnavatelem a počet zaměstnanců zaměstnavatele se zdravotním postižením. Počet zaměstnanců se zdravotním postižením, kteří v daném kalendářním čtvrtletí byli přítomni v práci (tj. nebyli v dočasné pracovní neschopnosti), není podle zákona pro výši příspěvku relevantní.

pokračování

[8] Podle § 14a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky je pro určení výše zvýšení příspěvku rozhodná doba, ve které provozní zaměstnanci či pracovní asistenti pomáhají zaměstnancům se zdravotním postižením, bez ohledu na to, kterým konkrétním zaměstnancům zaměstnavatele je pomoc poskytována, a tedy i bez ohledu na to, že někteří zaměstnanci se zdravotním postižením byli v té době v pracovní neschopnosti. Postačuje, pokud daný provozní zaměstnanec či pracovní asistent pomáhal alespoň některým zaměstnancům daného zaměstnavatele, kteří jsou osobami se zdravotním postižením.

[9] V předmětných případech stěžovatel požadoval poskytnutí příspěvku zvýšeného o náklady na provozní zaměstnance a pracovní asistenty v rozsahu, v jakém tito zaměstnanci skutečně poskytovali zaměstnancům se zdravotním postižením pomoc, což bylo doloženo jednotlivými žádostmi o poskytnutí příspěvku a jejich přílohami. Zároveň stěžovatel nepožadoval příspěvek převyšující stanovený zákonný limit 2 000 Kč měsíčně na jednoho jeho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením. Podmínky uvedené v zákoně o zaměstnanosti i v prováděcí vyhlášce pro poskytnutí zvýšeného příspěvku byly proto splněny a stěžovatel má tak nárok na poskytnutí příspěvku v celém uplatněném rozsahu.

[10] Krajský soud však k výše uvedené právní úpravě přidal další omezení, a to že nárok na zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke konkrétnímu zaměstnanci, tedy nelze jej uplatnit na zaměstnance, kteří byli po celý kalendářní měsíc v pracovní neschopnosti. Tento závěr však není v napadeném rozsudku dostatečně odůvodněn. Podrobnější argumentace v tomto ohledu chybí i v rozhodnutích správních orgánů. Z textu relevantní právní úpravy však výklad, ke kterému dospěl krajský soud, bez dalšího zřejmý není. Podle názoru stěžovatele se naopak jedná o výklad, který je v rozporu s textem právní úpravy.

[11] Je nezbytné, aby správní orgány respektovaly podmínky stanovené zákonodárcem pro poskytnutí příspěvku a pro jeho případné zvýšení. Není možné, aby byly stanovené podmínky modifikovány, dotvářeny či vykládány v neprospěch příjemců těchto příspěvků, a to s ohledem na účel těchto příspěvků, kterým je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Výklad relevantních ustanovení podáváný krajským soudem je v neprospěch příjemců, a tedy i osob se zdravotním postižením, majících zájem o zaměstnání, a jako takový jde proti účelu této právní úpravy.

[12] Nedostatečné je i odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu ke skutečnosti, že za rozhodné období nepřítomnosti zaměstnance v práci správní orgány určily jeden kalendářní měsíc. Ustanovení § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti hovoří o době jednoho měsíce pouze technicky za účelem vyjádření maximální výše zvýšeného příspěvku 2 000 Kč na jednoho zaměstnance. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit, že by se jednalo o vymezení rozhodného období dlouhodobé pracovní neschopnosti zaměstnanců pro účely poskytnutí zvýšeného příspěvku. Zvolené rozhodné období nepřítomnosti zaměstnance v práci tedy nemá oporu v právní úpravě, resp. právní úprava žádné takové rozhodné období neobsahuje. Přitom lze předpokládat, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel toto omezení zvýšení příspěvku uplatnit, výslovně by stanovil i rozhodné období pro účely jeho aplikace.

[13] Nesprávnost tohoto omezení vyniká i při srovnání kritérií pro zvýšení příspěvku podle § 14a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky s podmínkami pro zvýšení příspěvku o zvýšené správní náklady podle písm. a) téhož ustanovení. Zatímco v prvním případě správní orgány odmítají poskytnout příspěvek na zaměstnance, kteří byli v některém měsíci v dočasné pracovní neschopnosti, ve druhém případě tomu tak není. Prováděcí vyhláška ani zákon o zaměstnanosti však nedávají pro takové rozlišování jakýkoli důvod.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pro posouzení věci je rozhodný výklad § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 prováděcí vyhlášky. Tedy zda lze náklady provozních zaměstnanců nebo pracovních asistentů zaměstnavatele nárokovat paušálně či pouze na konkrétní zaměstnance, kteří byli v daném měsíci přítomni v práci. Na základě výkladu těchto ustanovení je zřejmé, že splnění všech podmínek pro přiznání zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke každému konkrétnímu zaměstnanci, na kterého je zvýšený příspěvek nárokován. Nelze tak dovozovat splnění podmínek pro přiznání zvýšeného příspěvku za situace, kdy osoba se zdravotním postižením, které měl provozní zaměstnanec nebo pracovní asistent pomáhat, byla po celý měsíc v pracovní neschopnosti.

[16] Nelze ani přisvědčit námitce, že krajský soud uvedený závěr náležitě neodůvodnil. Z rozsudku je zcela zřejmé, na základě jakých úvah krajský soud rozhodoval. Ze skutečnosti, že se stěžovatel s tímto právním závěrem neztotožnil, nelze dovozovat nedostatečnost odůvodnění rozsudku.

[17] Žalovaný odmítl, že by byl jeho výklad v rozporu s účelem předmětných ustanovení zákona o zaměstnanosti a jeho prováděcí vyhlášky. Smyslem poskytnutí zvýšeného příspěvku poskytnutého na základě nákladů na provozní zaměstnance a pracovní asistenty je pomoci prostřednictvím zaměstnavatele osobám se zdravotním postižením. Tento účel by však zjevně nebyl naplněn, pokud by byl zaměstnavateli poskytován zvýšený příspěvek na náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů za situace, kdy k žádné pomoci osobám se zdravotním postižením docházet nemůže. Vynaložení prostředků ze státního rozpočtu by tak bylo zcela bez spojení s deklarovaným účelem zvýšeného příspěvku.

[18] S ohledem na znění § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je zřejmé, proč správní orgány posuzovaly přítomnost jednotlivých zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovišti po jednotlivých měsících, protože právě k tomuto období je výše příspěvku limitována.

[19] K namítanému porovnání zvýšených správních nákladů podle § 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky a nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů podle písm.

pokračování

b) bod 1 téhož ustanovení žalovaný pouze uvedl, že se ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu v napadeném rozsudku.

[20] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Spornou otázkou v posuzované věci je to, zda zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením o částku odpovídající nákladům na provozní zaměstnance a pracovní asistenty lze uplatnit ve vztahu ke všem zaměstnancům se zdravotním postižením bez ohledu na jejich přítomnost v práci v jednotlivých měsících, nebo pouze ve vztahu k těm, kteří v daném měsíci byli přítomni v práci.

[24] Ze správních spisů vyplývá, že stěžovatel požádal úřad práce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném místě a uplatnil i nárok na jeho zvýšení o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům, a to za jednotlivá čtvrtletí roku 2013 a 2014. Těmito dalšími náklady byly zvýšené správní náklady a náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů. Stěžovatel přitom další náklady, o které si lze zvýšit příspěvek, uplatnil u všech svých zaměstnanců se zdravotním postižením. Stěžovatelem požadované zvýšení příspěvku pak úřad práce snížil, neboť podle jeho názoru nelze poskytnout zvýšení příspěvku na náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů u těch zaměstnanců se zdravotním postižením, kteří byli v daném čtvrtletí celý měsíc v pracovní neschopnosti.

[25] Podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti platí, že *[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.*

[26] Podle § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 prováděcí vyhlášky se za další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, považují *náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů, kterými jsou mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů v základním pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli, a to v rozsahu odpovídajícím počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci nebo pracovními asistenty při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením.*

[27] Je nesporné, že v případě stanovení výše příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je třeba vycházet ze skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy zaměstnanců se zdravotním postižením v daném období (srov. § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Zaměstnavateli proto může být příspěvek poskytnut pouze na ty zaměstnance se zdravotním postižením, kteří v příslušném kalendářním měsíci byli přítomni v práci a vznikl jim tak nárok na mzdu či plat. Jinak řečeno, zaměstnavateli nelze poskytnout příspěvek na toho konkrétního zaměstnance se zdravotním postižením, který byl celý měsíc v pracovní neschopnosti. Pokud jde o nárok na zvýšení tohoto příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, zde je situace obdobná. Je třeba vycházet z toho, že nejde o samostatný nárok, ale pouze o zvýšení již poskytnutého příspěvku, přičemž tento příspěvek je bezpochyby vázán ke konkrétnímu zaměstnanci se zdravotním postižením.

[28] Pro stanovení rozsahu mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů je určující počet hodin, které tito odpracovali při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením. S ohledem na celkový počet zaměstnanců se zdravotním postižením u stěžovatele (v rozhodných obdobích 41 až 52) lze předpokládat, že každý jednotlivý provozní zaměstnanec a pracovní asistent mohl pomáhat více zdravotně postiženým osobám. Je tak zřejmé, že i když bylo několik zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovní neschopnosti po dobu delší než jeden měsíc, provozní zaměstnanci a pracovní asistenti byli přítomni na pracovišti a mohli poskytovat pomoc ostatním zaměstnancům se zdravotním postižením. V této souvislosti je však třeba poukázat na skutečnost, že z celkového počtu provozních zaměstnanců a pracovních asistentů (v rozhodných obdobích 7-10), pouze jediný (R. D.) měl v pracovní smlouvě uvedeno jako jediné pracovní zařazení „asistent pro zdravotně postižené pracovníky“. Ostatní provozní zaměstnanci a pracovní asistenti měli i další pracovní zařazení (obsluha strojů, vedoucí výroby, ekonom a účetní, vedoucí střediska reklamy). Tito zaměstnanci tedy kromě pomoci osobám se zdravotním postižením vykonávali i jinou práci. Z logiky věci je pak zřejmé, že dlouhodobá nepřítomnost zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovišti se musela projevit snížením počtu odpracovaných hodin provozních zaměstnanců a pracovních asistentů při pomoci těmto zdravotně postiženým osobám. Správní orgány proto nepochybily, když tuto skutečnost zohlednily a přiměřeně snížily stěžovatelem uplatněný nárok na zvýšení příspěvku.

[29] Pokud jde o stanovení rozhodné doby pro posouzení nároku na zvýšení příspěvku v délce jednoho měsíce nepřítomnosti zaměstnance se zdravotním postižením na pracovišti, lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že z citovaných právních předpisů tato přímo nevyplývá. Období jednoho měsíce zmiňuje § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti toliko ve vztahu ke stanovení maximální výše zvýšení příspěvku v příslušném období. Je však zřejmé, že doba jednoho měsíce byla správními orgány zvolena jednak z praktických důvodů, ale zejména s ohledem na akcesorickou povahu nároku na zvýšení příspěvku. Jestliže příspěvkem jsou nahrazovány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy zaměstnanců se zdravotním postižením za určitý kalendářní měsíc, pak je nutno stejné období zohlednit i u nároku na zvýšení příspěvku na mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů.

pokračování

[30] Skutečnost, že v případě nároku na zvýšení příspěvku o částku odpovídající zvýšeným správním nákladům [§ 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky] úřad práce poskytl stěžovateli zvýšený příspěvek v celé uplatněné výši bez ohledu na dlouhodobou nepřítomnost některých zaměstnanců se zdravotním postižením, je pak pro posuzovanou věc nepodstatná. V daném případě je třeba vycházet z toho, že účelem zvýšení příspěvku je částečná úhrada prokázaných dalších nákladů vynaložených zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Taxativní výčet zvýšených správních nákladů, o které lze zvýšit příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, je uveden v § 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky. Z povahy těchto nákladů je zřejmé, že tyto zaměstnavateli vznikají bez ohledu na to, kolik zaměstnanců se zdravotním postižením je přítomno na pracovišti. U mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů, je naopak počet přítomných zaměstnanců se zdravotním postižením určující. Proto správní orgány postupovaly u obou uplatněných druhů dalších nákladů odlišně.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud správně posoudil právní otázku zákonných podmínek pro přiznání nároku na zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V daném případě správní orgány nepochybily, pokud při posuzování nároku na zvýšení příspěvku o částku odpovídající mzdovým nákladům provozních zaměstnanců a pracovních asistentů zohlednily dočasnou pracovní neschopnost několika zaměstnanců se zdravotním postižením.

[32] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. května 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu