



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. F. Č.** zast. Mgr. Viktorem Procházkou, advokátem se sídlem Veselá 169/24, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2013, č. j. 2013/19674-421, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2018, č. j. 36 Ad 44/2013 - 72,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil výrok II. rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Brně ze dne 7. 3. 2013, č. j. MPSV-UP/2422244/13/AIS-ZAM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že text „a) ve výši 0,00 Kč podle § 78 odst. 2 zákona, b)“ a text „celkem ve výši 220 439,00 Kč“ se vypouštějí (změnou došlo pouze k vypuštění slov pro nadbytečnost některých údajů). V ostatních částech zůstal výrok II. beze změny a rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto o poskytnutí příspěvku za 4. čtvrtletí roku 2012 pouze v základní (nezvýšené) výši s odůvodněním, že pro přiznání

zvýšení nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Dle § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) lze uplatnit nárok na zvýšení příspěvku až po uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo ode dne vymezení chráněného pracovního místa. V projednávané věci nebyla podmínka 12 kalendářních měsíců splněna, protože stěžovatel zdravotně postižené osoby zaměstnával nejdříve od 1. 1. 2012.

[3] Spornou otázkou je, zda může mít na splnění podmínky dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vliv to, že stěžovatel a předchozí zaměstnavatel osob zdravotně postižených měli mezi sebou uzavřenou smlouvu o sdružení dle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „občanský zákoník“).

[4] Krajský soud konstatoval, že založením sdružení bez právní subjektivity (§ 829 občanského zákoníku) nevzniká subjekt práva, takové sdružení nemůže být účastníkem právních vztahů ani nemůže mít vlastní zaměstnance. Případná solidární odpovědnost účastníků sdružení nemůže na tomto závěru nic změnit. Za zaměstnavatele je třeba považovat pouze konkrétní účastníky sdružení, kteří zaměstnávají osoby v pracovněprávním vztahu. Jednoznačnost v osobě zaměstnavatele je důležitá i s ohledem na ochranu zaměstnanců, kterým je zaměstnavatel oprávněn v souladu s § 38 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákoník práce“) udělovat závazné pokyny.

[5] K solidární odpovědnosti účastníků sdružení nedochází automaticky vždy. Právní úkon, ze kterého má tato solidární odpovědnost plynout, musí naplnit určité podmínky, jak vyplývá i z judikatury Nejvyššího soudu (viz rozsudek ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. 33 Odo 659/2002). Stěžovatel v řízení nedokládal konkrétní právní úkony, ze kterých by bylo možné ověřit, zda naplnily stanovené podmínky a mohly vést ke vzniku solidární odpovědnosti. Ani toto posouzení by ovšem nemohlo mít vliv na splnění podmínky dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, jelikož případná solidární odpovědnost účastníků sdružení nemůže mít vliv na kontinuitu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

[6] Existovalo i řešení, při kterém by byla kontinuita zaměstnávání osob se zdravotním postižením zachována. Stěžovatel měl možnost vstoupit do právního postavení původního zaměstnavatele dle § 338 zákoníku práce. Skutečnost, že osoby zdravotně postižené zaměstnává ode dne 1. 1. 2012 a zejména to, že dohodou o vymezení chráněného pracovního místa uzavřel s úřadem práce dne 29. 6. 2012, činí jeho žádost o zvýšení základního příspěvku neoprávněnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a navrhuje zrušit napadený rozsudek i obě rozhodnutí správních orgánů.

pokračování

[8] Správní soud nesprávně zjistil počátek běhu rozhodné lhůty, tj. 12 kalendářních měsíců ve smyslu § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Účelem a smyslem tohoto ustanovení je motivovat zaměstnavatele k tomu, aby zřídil a obsadil pracovní místo osobou se zdravotním postižením, a proto by měl být nárok na přiznání příspěvku posuzován ode dne zřízení a především obsazení pracovního místa, nikoli čistě formálně dle údajů uvedených v pracovní smlouvě.

[9] Zaměstnanci, za které je příspěvek uplatňován, pracovali na téže pozici za týchž pracovních podmínek již od zřízení a obsazení pracovního místa, nikoli od data uvedeného v pracovní smlouvě. Soud se však zaměřil pouze na právní posouzení kontinuity zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích, nevzal v potaz doslovné znění normy ani její smysl a účel. Přístup krajského soudu je příliš formalistický.

[10] Kontinuita v pracovněprávních vztazích by s ohledem na znění § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti měla vycházet především z kontinuity zřízení pracovního místa a osoby, kterou bylo obsazeno, zejména bylo-li pracovní místo zřízeno a obsazeno v rámci sdružení podnikajících fyzických osob.

[11] Pracovní místo bylo zřízeno a v rozhodném časovém období obsazeno osobou se zdravotním postižením, a to v rámci sdružení podnikajících fyzických osob, jehož společníkem byla osoba, která požádala o zvýšený příspěvek; druhý společník o zvýšený příspěvek nikdy nežádal (ani v základní výši). Účel právní normy, tj. motivace zaměstnavatele ke zřízení a obsazení pracovního místa, byl naplněn. Všechny podmínky byly splněny, nepřiznání nároku na zvýšení příspěvku je přepjatě formální a nesprávné, vydané na základě nepřipustně zužujícího výkladu § 78 odst. 3 cit. zákona.

[12] Ve vyjádření žalovaný uvedl, že krajský soud správně stanovil počátek běhu lhůty ke dni 1. 1. 2012, kdy došlo k uzavření pracovněprávních vztahů s osobami, na které stěžovatel žádal příspěvek dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Nerozporuje stěžovatelem tvrzený smysl a účel daného ustanovení, avšak aby mohl být zvýšený příspěvek přiznán, musí být splněny zákonné podmínky, což se v nyní projednávaném případě nestalo. Nepostačuje, že osoba na daném místě pracovala již dříve pro jiného zaměstnavatele, splnění podmínek se posuzuje výlučně ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnavateli. Výklad stěžovatele je v rozporu s jazykovým výkladem § 78 odst. 3 uvedeného zákona, který je základní. Teleologický výklad nemůže měnit význam právní normy. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je chráněné pracovní místo zřízeno nebo vymezeno na základě písemné dohody mezi zaměstnavatelem a úřadem práce. Dle § 75 odst. 6 téhož zákona žádost o zřízení chráněného pracovního místa nebo žádost o vymezení chráněného pracovního místa obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele. Dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti 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 o 2000 Kč měsíčně na jednoho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením. Zvýšení příspěvku podle věty první nelze uplatnit pro chráněné pracovní místo zřízení nebo vymezené mimo pracoviště zaměstnavatele.

[15] Dle § 7 zákoníku práce je zaměstnavatelem právnická nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzickou osobu v pracovněprávním vztahu. Vzhledem k tomu, že práva a povinnosti mohou podle § 17 odst. 1 mít jen osoby, je právní osobnost (subjektivita) pojmovým znakem osoby. Zaměstnavatelem tedy nemůže být subjekt, který by neměl subjektivitu. [srov. PICHRT, Jan a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 1196 s. Komentář k § 7.]

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

[17] Subjektem právních vztahů nemůže být sdružení založené dle § 829 a násl. občanského zákoníku, protože uzavřením smlouvy o sdružení nevzniká žádný subjekt práva. Sdružení tedy nemůže nabývat práv ani nemůže mít závazky, není způsobilé být účastníkem právních vztahů, není způsobilé mít vlastní zaměstnance, nemůže být ani daňovým poplatníkem či plátcem, a nelze mu tedy ukládat ani žádné povinnosti. Sdružení bez právní subjektivity se proto ani nemůže nikde registrovat, neboť jde o „non-subjekt“, kdy tzv. případné „registrace“ tohoto závazkového vztahu se týkají jednotlivých osob jako účastníků sdružení. (viz FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 1692 s. Komentář k § 829.) Právní subjektivitu ve sdružení mají pouze účastníci smlouvy o sdružení.

[18] Nemá-li sdružení právní subjektivitu, nemůže ani nabývat práva a povinnosti plynoucí z pracovněprávních vztahů. Subjektem těchto vztahů je proto vždy konkrétní účastník sdružení, nikoli sdružení jako celek. V projednávané věci byli v rozhodné době účastníky sdružení dvě fyzické osoby – stěžovatel a V. K., přičemž zaměstnavatelem osob zdravotně postižených byl do 31. 12. 2011 právě V. K. (což není mezi stranami sporné, ačkoli to nebylo v řízení dokazováno).

[19] Svým jménem stěžovatel uzavřel s Úřadem práce – Krajskou pobočkou v Brně v souladu s § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti až dne 29. 6. 2012 dohodu č. BSK-M-61/2012, o vymezení chráněného pracovního místa a podmínkách jeho obsazení (viz č. 1. 67 - 69 soudního spisu), která nabyla platnosti a účinnosti dnem jejího podpisu. Současně ve Jmenném seznamu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením (viz seznam dokumentů založený ve správním spisu, který stěžovatel přiložil k žádosti) je jako

pokračování

datum vzniku jím uzavřených pracovních poměrů s jednotlivými zaměstnanci uvedeno datum 1. 1. 2012, popř. datum pozdější (1. 3. 2012, 1. 8. 2012, 2. 5. 2012, aj.), u žádného zaměstnance v seznamu není uvedeno datum vzniku pracovního poměru předcházející dni 1. 1. 2012. V hlavičce jmenného seznamu je jako zaměstnavatel uveden stěžovatel osobně.

[20] Z § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti jednoznačně vyplývá, že nárok na zvýšení příspěvku o úhradu dalších nákladů bude moci zaměstnavatel uplatnit až po uplynutí 12 měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo vymezení chráněného pracovního místa. Chráněné místo je vymezeno na základě písemné dohody mezi zaměstnavatelem a úřadem práce. Rozhodná doba se posuzuje vždy ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnavateli (v projednávané věci tedy nejdříve k datu vzniku pracovního poměru mezi stěžovatelem a konkrétním zaměstnancem, tj. dle doloženého jmenného seznamu nejdříve k datu 1. 1. 2012. (Za datum vymezení pracovního místa lze považovat den 29. 6. 2012, tj. datum pozdější.) Do dne 31. 12. 2011 byl zaměstnavatelem osob se zdravotním postižením V. K. a ode dne 1. 1. 2012 se jejich zaměstnavatelem stal stěžovatel, tj. jiný zaměstnavatel. Stěžovatel sice byl s V. K. v závazkovém vztahu z hlediska uzavřené smlouvy o sdružení, ten z něho však nečiní ani právního ani materiálního zaměstnavatele. Ostatně ze spisu je parné, že za třetí a čtvrté čtvrtletí roku 2011 byl příspěvek dle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti přiznán zaměstnavateli V. K.

[21] Se stěžovatelem lze souhlasit, že účelem posuzovaného ustanovení je stimulovat zájem podnikatelů o zaměstnávání osob se zdravotním postižením a kompenzovat případné snížené výnosy a zvýšené náklady z důvodu jejich zaměstnávání (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 9 Ads 319/2014-47). Za stěžejní však soud považuje, že podmínky stanovené v § 78 jsou zvlášť upraveny v odst. 1 a 2 pro samotný nárok k získání příspěvku a zvlášť v odst. 3 pro jeho případné zvýšení. Jejich podmínky stěžovatel splnil po přiznání příspěvku, nesplnil však podmínky pro jeho zvýšení.

[22] Účelem zvýšení již poskytnutého příspěvku je částečná úhrada prokázaných dalších nákladů vynaložených konkrétním zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením (srov. také rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 7 Ads 285/2016-37). Taxativní výčet těchto nákladů je uveden v § 14a vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o nejběžnější provozní náklady, které zaměstnavateli vznikají při správě podniku ve spojení s provozováním chráněného pracovního místa. Tyto náklady již nejsou hrazeny paušální částkou, ale na základě předložených dokladů. Z povahy dalších nákladů vzniklých zaměstnavateli je zřejmé, že se jedná o příspěvek na náklady vzniklé konkrétnímu zaměstnavateli v souvislosti se zaměstnáváním konkrétních osob se zdravotním postižením.

[23] Hodnocení krajského soudu a správních orgánů nelze považovat za přepjatě formalistické, naopak je v souladu se zákonem a NSS se s ním ztotožňuje. Stěžovatel nesplnil zákonem stanovenou podmínku 12 kalendářních měsíců pro získání zvýšení příspěvku, protože jím tvrzenou kontinuitu pracovněprávních vztahů neprokázal. Stěžovatel nevstoupil do práv a povinností bývalého zaměstnavatele, ale zaměstnavatelem osob se zdravotním postižením se stal nejdříve k 1. 1. 2012.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[25] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu