



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Kalis, s. r. o.**, sídlem U Pošty 273/9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2018, č. j. MPSV-2018/116765-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2019, č. j. 29 Ad 8/2018 – 65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2019, č. j. 29 Ad 8/2018 – 65, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 1. 6. 2018 Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (správní orgán prvního stupně) výrokem I. poskytl žalobci příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 1. čtvrtletí roku 2018 podle § 78a odst. 1, 2, 3, 4, 5 a 8 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) ve výši 126 889 Kč a výrokem II. mu neposkytl příspěvek podle § 78a odst. 3 a 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti ve výši 29 111 Kč. Tuto částku žalobce uplatňoval jako náklady na dopravu spojené se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, o které lze dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti zvýšit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále jen “zvýšené náklady”). Zvýšené náklady měly spočívat v nákladech na přepravu zaměstnanců jakožto lektorů automobilem

na místa přednášek a školení mimo sídlo žalobce. Žalobce tyto náklady dokládal cestovními příkazy. Odvolání žalobce proti výroku II. žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně, který shledal rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně nepřezkoumatelnými, proto je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] V rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle soudu chyběly konkrétní a podrobně přdestřené důvody vedoucí k právnímu závěru o neposkytnutí příspěvku. Žalobce již v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně na podporu své žádosti o přiznání příspěvku snesl celou řadu argumentů, s nimiž se ovšem správní orgán prvního stupně nijak nevypořádal, pouze je rekapituloval. Takový postup je dle soudu tím méně akceptovatelný v situaci, kdy v předchozích obdobích (2013 až 2017) byl žalobci shodně uplatňovaný příspěvek přiznán v plné výši. Správní orgán prvního stupně oprávněnost požadovaného příspěvku vyhodnotil odlišným způsobem, aniž by však tuto změnu dosavadní rozhodovací praxe přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

[4] Nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezhodil ve svém rozhodnutí ani žalovaný, navíc dle krajského soudu by to bylo možné jen stěží, neboť vada nepřezkoumatelnosti prvostupňového správního rozhodnutí dosahovala takové intenzity, že by se jednalo spíše o úplné nahrazení absentujícího právního názoru správního orgánu prvního stupně v rámci odvolacího řízení.

[5] Žalovaný založil odůvodnění svého rozhodnutí pouze na argumentaci, že žalobci nelze přiznat příspěvek na zvýšené náklady z důvodu, že vysílá své zaměstnance na pracovní cesty a že při vyslání zaměstnance na pracovní cestu se nemůže jednat o dopravu na pracoviště. Krajský soud však toto odůvodnění nepovažoval za dostatečné, neboť v něm chyběly jakékoliv úvahy o účelu zvýšení příspěvku a povaze dopravy, na niž lze příspěvek čerpat, tedy přesné vymezení toho, odkud a kam musí být zaměstnanec dopravován, aby tuto dopravu bylo možno podřadit pod § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti. Správní orgány se v napadených rozhodnutích nikterak nezabývaly ani otázkou, zda na náhradu nákladů na dopravu zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovních cestách nevzniká nárok vůbec, anebo zda je možno tyto náklady zaměstnavatele podřadit pod náklady na mzdy a platy, na něž je poskytován příspěvek dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[6] Nad rámec výše uvedeného se krajský soud vyjádřil k argumentaci žalovaného z vyjádření k žalobě. Zákon o zaměstnanosti nevyžaduje, aby dopravu zajišťoval přímo zaměstnavatel. Lichá je též argumentace, že příspěvek by bylo možno přiznat, pokud by žalobcovi zaměstnanci měli jako místo výkonu práce v pracovní smlouvě určenu „Českou republiku“, neboť dle § 34a zákoníku práce, na který žalovaný sám odkazoval, nesmí být pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad sjednáno širěji než území jedné obce. Krajský soud proto konstatoval, že v projednávané věci je rozhodná povaha příspěvku dle § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti, nikoliv určení místa výkonu práce zaměstnanců žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

pokračování

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).

[8] Stěžovatel nezpochybňuje, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ale má za to, že s ohledem na věcnou správnost výroku bylo toto pochybení v rámci odvolacího správního řízení možno zhojit, což stěžovatel také učinil. K tomu odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se jednotnosti správního řízení (např. rozsudek ze dne 31. 8. 2004, č. j. 4 Ads 86/2008 - 198). V rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, soud uvedl, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl ze zjištěného skutkového stavu výrok prvostupňového správního rozhodnutí za správný, bylo by v rozporu s principem hospodárnosti řízení jeho rozhodnutí rušit. Úřad práce by pouze opětovně rozhodl na základě závazného právního názoru stěžovatele. Zrušení obou správních rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti tak neobstojí. Krajský soud se měl zabývat věcným posouzením zvýšeného příspěvku dle § 78a odst. 12 písm. c) bod 1. zákona o zaměstnanosti. Ostatně z úvah, které soud uvedl nad rámec závěru o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, je patrné, že úvahy stěžovatele jsou přezkoumatelné, neboť s nimi soud polemizuje. Úvaha uvedená v odvolacím rozhodnutí je dle stěžovatele logická a konzistentní a zcela odůvodňuje, proč stěžovatel nevyhověl odvolání žalobce.

[9] Nad rámec uvedeného stěžovatel konstatuje, že smyslem příspěvku je kompenzovat zaměstnavateli náklady, které mu vzniknou na základě toho, že zaměstnává osoby se zdravotním postižením, což plyne z § 78a odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Dopravu zaměstnanců tak musí zajistit zaměstnavatel (ať sám či prostřednictvím externího dopravce) jako formu pomoci osobám se zdravotním postižením, neboť v případě, že si ji zajišťují samotné osoby se zdravotním postižením, je zjevné, že není rozdílu oproti dopravě zdravých osob, a tedy není možné tento příspěvek poskytnout, jelikož není dána souvislost se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením.

[10] Krajský soud rezignoval na věcné posouzení případu, a stěžovatel proto jeho rozsudek považuje za nepřezkoumatelný.

[11] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry soudu. Stěžovatel nemůže vadu nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí zhojit vlastním rozhodnutím, neboť tak upírá účastníku řízení řádný opravný prostředek proti skutečným důvodům rozhodnutí.

[12] Žalobce dále uvádí, že zákon nerozlišuje rozdílnost nákladů na dopravu a je na výběru zaměstnavatele, zda využije vlastní vůz, externího dopravce či proplacení cestovních náhrad zaměstnanci, pokud se s ním tak dohodne. Stěžovatel se nijak nezabýval těmito náklady v jejich podstatě a nikterak s žalobcem nepolemizoval o jejich opodstatněnosti. Zároveň je vozem přepravován nejen zaměstnanec, ale také studijní materiály (jde o materiály vyrobené zaměstnanci, tedy o výrobky zaměstnanců) a vybavení. Přeprava vozem je více než nutná, neboť právě kvůli zdravotnímu postižení zaměstnanců nelze využít prostředků hromadné dopravy a zvyšovat fyzickou zátěž zaměstnanců. Zaměstnavatel je povinen přidělovat zaměstnanci práci též s ohledem na jeho zdravotní stav, proto je i zvolený způsob dopravování zaměstnance jedním z podstatných

úkonů, kterými zaměstnavatel toto ustanovení zákona naplňuje. Tyto náklady tak přímo souvisí se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že správní orgány posoudily jeho žádosti odlišně od předchozích období, ačkoliv právní úprava se nezměnila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku krajského soudu dospěl k závěru, že krajský soud zatížil svoje rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K této vadě musel soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Správní orgán prvního stupně rozhodl dne 1. 6. 2018 dvěma výroky, tak jak je zrekapitulováno v bodě [1] tohoto rozsudku. Proti výroku I. žalobce nikterak nebrojil, odvolání podal pouze proti výroku II., kterým mu nebyl navýšen příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Stěžovatel odvolání zamítl a výrok II. prvostupňového správního rozhodnutí potvrdil. Stěžovatelovo rozhodnutí žalobce napadl žalobou, kterou se domáhal, aby soud vydal rozsudek, že napadené rozhodnutí se ruší a věc se vrací k dalšímu řízení.

[17] Dle § 78 odst. 1 s. ř. s., *je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení*. Dle odst. 3 téhož ustanovení: *Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*. Toto ustanovení poskytuje soudu oprávnění zrušit v případě důvodnosti žaloby též rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud shledá, že k tomu existují důvody. Typicky se může jednat o případ, kdy vytýkané vady nelze odstranit v odvolacím řízení, či kdy prvostupňové správní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno. Soud tak činí z důvodu hospodárnosti následného pokračujícího správního řízení a může tímto způsobem rozhodnout i v případě, že žalobce takový postup nenavrhoval.

[18] Dospěl-li v projednávané věci krajský soud k závěru, že kromě žalobcem navrhovaného zrušení stěžovatelova rozhodnutí, je na místě zrušení také prvostupňového správního rozhodnutí, mohl tak ovšem učinit pouze v rozsahu jeho výroku II., který byl napaden odvoláním, neboť o výroku I., kterým byl žalobci příspěvek poskytnut, se soudní řízení nevedlo. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. I v případě postupu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. musí soud respektovat dispoziční zásadu a vymezení předmětu řízení žalobcem. Tím je ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jen ta jeho část, která byla předmětem odvolání a rozhodnutí o něm. Nadto s ohledem na nepodání odvolání proti tomuto výroku nebyla pro jeho soudní přezkum splněna ani podmínka vyčerpání opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s.

[19] Krajský soud však rozsudkem, který je předmětem kasační stížnosti, zrušil vedle stěžovatelova rozhodnutí také celé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy jak

pokračování

ve výroku II., tak ve výroku I., čímž své rozhodnutí zatížil vadou, ke které musel Nejvyšší správní soud přihlídnout *ex offio*.

[20] Již výše uvedené pochybení zakládá nutnost zrušení napadeného rozsudku krajského soudu. Toto pochybení ovšem nebrání vypořádání kasačních námitek, neboť nikterak neovlivňuje způsoblost napadeného rozsudku k věcnému přezkumu. V návaznosti na toto konstatování považuje Nejvyšší správní soud za vhodné předeslat, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti jsou pouze důvody rozhodnutí krajského soudu, které jej vedly ke zrušení obou správních rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Jak stěžovatel, tak žalobce se ve svých podáních věnují také samotnému meritu sporu, tedy otázce, zda náklady, které žalobce uplatnil, lze podřadit pod náklady, o které lze zvýšit příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tato otázka však není předmětem tohoto řízení. Krajský soud se nevěnoval meritu věci, neboť správní rozhodnutí zrušil z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Úkolem Nejvyššího správního soudu je tedy posoudit, zda k takovému postupu, jaký krajský soud zvolil (s výhradou výše uvedené vady), byly dány důvody či nikoliv. Není však oprávněn hodnotit věcné argumenty týkající se samotného merita sporu ve správním řízení, neboť by tak nepřípustně nahrazoval přezkum rozhodnutí krajským soudem.

[21] Dle § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti: *Za další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle odstavce 3, se považují náklady na dopravu spojené se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením, kterými jsou náklady na 1. dopravu zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, na pracoviště a z pracoviště, nebo 2. dopravu materiálu a hotových výrobků.*

[22] Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí konstatoval, že zaměstnavatelem (žalobcem) doložené doklady na dopravu nesouvisí s dopravou zaměstnanců se zdravotním postižením na pracoviště, jde o náklady spojené s dopravou za klienty, které jsou hrazeny v rámci cestovních náhrad dle zákoníku práce. Již v prvostupňovém správním řízení po telefonickém rozhovoru s pracovníci správního orgánu prvního stupně podal žalobce v rámci vyjádření k podkladům pro rozhodnutí námitky proti skutečnosti, že by mu cestovní náklady neměly být uznány. Tyto námitky správní orgán prvního stupně pouze překopíroval do svého rozhodnutí, ale nereagoval na ně.

[23] Mezi účastníky řízení není sporné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nevyhovovalo požadavkům na přezkoumatelnost správního rozhodnutí. Stěžovatel však nesouhlasí s krajským soudem, že tuto vadu neodstranil v rozhodnutí o odvolání. Domnívá se, že nedostatek napravit, neboť ze zjištěného skutkového stavu vyplývalo, že výrok rozhodnutí je správný a stěžovatel doplnil odůvodnění.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že ačkoliv odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí vykazovalo podstatné vady, bylo možné, aby je stěžovatel v odvolacím řízení zhojil. Rozhodnutí správního orgánu bylo nedostatečné, přesto obsahovalo základní úvahu, z jakého důvodu nelze zvýšené náklady přiznat, kterou žalobce mohl v odvolání napadat (což také učinil) a kterou mohl stěžovatel revidovat. Není důvodná ani žalobcova námitka týkající se upření možnosti odvolání. Stěžovatel v odvolacím rozhodnutí neuložil žalobci žádnou novou povinnost, ani věc nehodnotil zcela odlišně od prvostupňového správního orgánu, nezaložil tak svoje rozhodnutí na

překvapivém novém právním posouzení (k tomu přiměřeně srov. stěžovatelem uváděný rozsudek ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34).

[25] Krajský soud však nepovažoval ani stěžovatelovo odvolací rozhodnutí za dostatečně odůvodněné. S tímto závěrem se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[26] Stěžovatel ve svém rozhodnutí vyšel z gramatického výkladu ustanovení § 78a odst. 12 písm. c) zákona o zaměstnanosti a z dikce tohoto ustanovení dovodil, že cestovní náhrady pro účely zvýšení příspěvku uplatnit nelze. S odkazem na příslušná ustanovení zákoníku práce konstatoval, že pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Pracovištěm se pak rozumí, pokud není sjednáno jinak, místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Již ze skutečnosti, že dotčení pracovníci byli vysíláni na pracovní cesty, tj. z právní povahy pracovních cest, je zřejmé, že se nemohlo jednat o dopravu na pracoviště či z pracoviště. Stěžovatel uzavřel, že výkon práce daných zaměstnanců u klientů žalobce nelze pokládat za výkon práce na pracovišti žalobce, ale za výkon práce na pracovní cestě nebo mimo pravidelné pracoviště. Zároveň se stěžovatel zabýval odvolacími námitkami, mezi nimi i tím, že v předchozích obdobích byly žalobci příspěvky poskytovány. Stěžovatel konstatoval, že jeho právní závěr byl platný i za předchozí právní úpravy, a pokud ze strany správního orgánu prvního stupně docházelo k přiznání zvýšení příspěvku, nemůže být tento nezákonný přístup v minulosti důvodem pro jeho aprobaci v současném případě.

[27] Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel výše uvedeným způsobem zcela jasně a srozumitelně vyjádřil a odůvodnil svůj právní závěr o tom, že žalobce nemá na zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením o náklady vynaložené na dopravu dle § 78a odst. 12 písm. c) nárok. Ačkoliv jde o úvahu stručnou, to ji nečiní nepřezkoumatelnou.

[28] Krajský soud ve stěžovatelově odůvodnění postrádal úvahy o účelu zvýšení příspěvku, v jakém případě by žalobce nárok na příspěvek měl a zda na náhradu nákladů na dopravu zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovních cestách nevzniká nárok vůbec, anebo zda je možno tyto náklady zaměstnavatele podřadit pod náklady na mzdy a platy, na něž je poskytován příspěvek dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

[29] Tyto úvahy však dle Nejvyššího správního soudu nepodmiňují přezkoumatelnost stěžovatelova právního závěru. Z výše uvedené rekapitulace je jasné, na základě jakých úvah stěžovatel nepovažoval podmínky pro přiznání zvýšení příspěvku za splněné. Domníval-li se krajský soud, že stěžovatelův výklad dané právní otázky není správný, či že například teleologickým výkladem rozhodných ustanovení lze dospět k jinému závěru, jedná se o věcné posouzení a přezkum zákonnosti jeho závěru, nikoliv o vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Takový přezkum je krajský soud povinen provést k žalobním námitkám, neboť v projednávané věci mu v tom nebránila vada nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[31] Krajský soud tak posoudí napadené rozhodnutí stěžovatele z hlediska jeho věcné správnosti, a to v rozsahu žalobních námitek. Shledá-li následně, že existují důvody pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je oprávněn toto prvostupňové rozhodnutí zrušit pouze v takovém rozsahu, v jakém bylo napadeno odvoláním.

[32] Vzhledem k tomu, že byl napadený rozsudek zrušen, rozhodne krajský soud v dalším řízení rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. března 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu