



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Petra Šebka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Kiswire Cord Czech s. r. o.**, se sídlem Západní 65, Velemyšleves, zastoupen Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky**, se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 77/2019 - 83,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 77/2019 - 83,
se zrušuje
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, č. j. 10905/16/61700/01000, rozhodlo Ministerstvo průmyslu a obchodu podle § 4 odst. 5 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), o příslibu investiční pobídky žalobci, která měla spočívat mj. v hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst v územní oblasti Louny ve výši 100 000 Kč na jedno pracovní místo a ve formě podpory na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců ve výši 25 % z předpokládaných nákladů na školení a rekvalifikaci, to vše v mezích písemné dohody uzavřené mezi žalobcem a žalovaným podle § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

[2] Dne 26. 2. 2019 žalovaný přípisem č. j. UPCR-2019/33261-20001002 odmítl dohody uzavřít. Žalobci sdělil, že ze zákona o zaměstnanosti neplyne přímý právní nárok na uzavření dohod. Před vznikem finančního závazku je žalovaný povinen vždy posoudit objem finančních prostředků, kterými disponuje na zabezpečování aktivní politiky zaměstnanosti. V daném případě po tomto posouzení dospěl k závěru, že dohody

neuzavře, neboť je nyní na trhu práce příznivá situace a poptávka po pracovní síle ze strany zaměstnavatelů v současné době výrazně převyšuje nabídku pracovní síly. Žalobce s postojem žalovaného nesouhlasil a dne 6. 3. 2019 jej znovu vyzval k uzavření dohod během téhož dne. Žalovaný opět odmítl.

II.

[3] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal určení, že zásah žalovaného, který se žalobcem neuzavřel písemné dohody o hmotné podpoře vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek a o hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek podle § 111 zákona o zaměstnanosti ve lhůtě tří let od vydání rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky ze dne 7. 3. 2016, č. j. 10905/16/61700/01000, o příslibu investiční pobídky, byl nezákonný.

[4] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 20. 2. 2020, č. j. 3 A 77/2019 - 83, zamítl. Dospěl totiž k závěru, že se žalovaný nezákonného zásahu nedopustil. Ze žádného zákonného ustanovení totiž podle městského soudu nelze dovodit povinnost žalovaného uzavírat se zájemci dohody na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o příslibu investiční pobídky. Takto koncipovaná povinnost (tj. povinnost uzavírat dohody bez dalšího) by byla v rozporu s povinnostmi žalovaného. Ten má totiž podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti soustavně sledovat a vyhodnocovat celkovou situaci na trhu práce a přijímat opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce. Podle městského soudu žalovaný správně posoudil návrh žalobce na uzavření dohod ve vztahu k účelu vynaložení finančních prostředků dle aktuální situace na trhu práce. Ta se oproti době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, podstatně změnila. Na trhu práce totiž došlo k poklesu nezaměstnanosti z původních 8,3 % k 31. 1. 2016 na 4,8 % k 31. 12. 2018. Současně došlo k významnému poklesu objemu finančních prostředků, jimiž žalovaný disponuje pro vedení aktivní politiky zaměstnanosti. V době vydání rozhodnutí v roce 2016 disponoval žalovaný celkem 10 357 398 458 Kč, oproti 3 366 502 577 Kč přislíbeným žalovanému pro rok 2019. Podle městského soudu tedy žalovaný nepostupoval nezákonně, pokud za těchto okolností odmítl se žalobcem dohody uzavřít. Pokud by ministerstvo skutečně mělo na mysli, že žalovaný jako jeho podřízený orgán byl povinen dohody se žalobcem uzavřít, pak by takovou povinnost výslovně žalovanému uložilo.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“ Namítal, že vydáním rozhodnutí o příslibu investiční pobídky vznikl stěžovateli právní nárok na uzavření dohod. Žalovaný neměl posuzovat aktuální situaci na trhu práce ani žádné další podmínky pro poskytnutí investiční pobídky, neboť ty byly posouzeny již ministerstvem při vydání rozhodnutí o investiční pobídce. Toto rozhodnutí tak bylo pro žalovaného závazné a žalovaný tak měl z tohoto rozhodnutí vycházet a dohody bez dalšího uzavřít. Stěžovateli také vzniklo (i v důsledku dlouhodobého jednání o uzavření dohod) legitimní očekávání, že dohody budou uzavřeny. Rozsudek městského soudu považuje stěžovatel nejen

pokračování

za nezákonný, ale i za nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal právě s jeho námitkou, že legitimně očekával uzavření dohod.

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

IV.

[7] Žalovaný nevyužil možnosti se ke kasační stížnosti vyjádřit.

V.

[8] 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 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[11] Tak tomu bylo i v daném případě. Městský soud sice stručně, nicméně dostatečně a srozumitelně uvedl, proč nepovažuje postup žalovaného za nezákonný zásah. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že by se nevyjádřil k námitce týkající se stěžovatelova legitimního očekávání. Byť tak městský soud neučinil explicitně, v bodech 59 a zejména 60 rozsudku se touto otázkou zabýval. Dovodil, že si stěžovatel musel být vědom toho, že žalovaný nemá povinnost s ním dohody uzavřít. Tento závěr vyvozoval městský soud z textu korespondence žalobce se žalovaným i z textu samotného rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Městský soud se tedy neztotožnil s tvrzením stěžovatele, že legitimně očekával uzavření dohod, neboť si musel být vědom toho, že k uzavření dohod dojít nemusí. Samotná skutečnost, že se městský soud výslovně nevyjádřil k některým dílčím námitkám stěžovatele, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Nepřezkoumatelnost totiž není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom jeho nepřezkoumatelnost rovněž nezpůsobuje (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[12] Stěžovatel dále namítal, že měl právní nárok na to, aby s ním žalovaný uzavřel dohody v rámci investičních pobídek podle § 111 zákona o zaměstnanosti. Dovojuje to z toho, že podmínky dle § 111 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti byly v daném případě posouzeny již Ministerstvem práce a sociálních věcí v rámci vydání závazného stanoviska dle § 4 odst. 4 zákona o investičních pobídkách. Žalovaný tedy neměl před uzavřením dohod tyto otázky znovu posuzovat.

[13] V daném případě ze spisu vyplynulo, že společnost Kiswire International S. A. uplatnila záměr získat investiční pobídku podle § 4 zákona o investičních pobídkách. Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2015, č. 165/2015, o nabídce na poskytnutí investiční pobídky, Ministerstvo průmyslu a obchodu vydalo společnosti Kiswire International S. A. nabídku na poskytnutí investiční pobídky mj. ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst a ve formě podpory na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců, to vše v mezích písemné dohody, „která bude uzavřena“ mezi společností a žalovaným podle § 111 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí vymezilo „podmínky, za kterých lze investiční pobídku čerpat“. Mezi tyto podmínky patřilo mj. pořízení dlouhodobého hmotného majetku ve výši 50 mil. Kč, vytvoření a obsazení nejméně 20 pracovních míst, zahájení prací v souvislosti s realizací akce po 29. 7. 2015, povinnost splnit všeobecné podmínky dle § 2 odst. 3 zákona o investičních pobídkách do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Pod bodem 4) těchto podmínek pak bylo uvedeno: „*splnění podmínek zákona o zaměstnanosti a nařízení vlády o hmotné podpoře v rámci investičních pobídek, a dále za předpokladu, že příjemce: a) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti; b) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek*

pokračování

dle § 111 zákona o zaměstnanosti“. V odůvodnění pak bylo mj. uvedeno, že Ministerstvo práce a sociálních věcí ve svém stanovisku ze dne 11. 9. 2015 vyjádřilo souhlas s poskytnutím investiční pobídky. Vzhledem k tomu, společnost Kiswire International S. A. v záměru sdělila, že investiční akci má uskutečnit nová společnost založená za účelem získání investiční pobídky, bylo v rozhodnutí o nabídce na poskytnutí investiční pobídky uvedeno, že do tří měsíců od doručení tohoto rozhodnutí může nová společnost podat žádost o příslib investiční pobídky.

[14] Tak se také stalo a stěžovatel žádost podal. Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, č. j. 10905/16/61700/01000, rozhodlo Ministerstvo průmyslu a obchodu podle § 4 odst. 5 zákona o investičních pobídkách o příslibu investiční pobídky stěžovateli, která měla spočívat mj. v hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst v územní oblasti Louny ve výši 100 000 Kč na jedno pracovní místo a ve formě podpory na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců ve výši 25 % z předpokládaných nákladů na školení a rekvalifikaci, to vše v mezích písemné „dohody, která bude uzavřena“ mezi stěžovatelem a žalovaným podle § 111 o zaměstnanosti. Pro čerpání investiční pobídky ministerstvo vymezilo stěžovateli shodné podmínky jako v rozhodnutí o nabídce poskytnutí investiční pobídky.

[15] Podle § 4 odst. 4 zákona o investičních pobídkách Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí (dále jen „dotčený orgán“) posoudí předpoklady splnění všeobecných a zvláštních podmínek pro poskytnutí investiční pobídky a do 30 dnů od doručení podkladů podle odstavce 1 vydá závazné stanovisko, ve kterém vyjádří souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím investiční pobídky.

[16] Podle § 4 odst. 5 zákona o investičních pobídkách Ministerstvo průmyslu a obchodu vydá rozhodnutí o nabídce, včetně podmínek, za kterých lze investiční pobídku čerpat, a to do 30 dnů od uplynutí lhůty podle odstavce 4 na základě posouzení podkladů pro poskytnutí investiční pobídky a stanovisek doručených ve lhůtě podle odstavce 3, nebo vydá rozhodnutí, kterým poskytnutí investiční pobídky zamítne. Ministerstvo nemůže vydat rozhodnutí o nabídce, pokud některý z dotčených orgánů vydal nesouhlasné stanovisko.

[17] Podle § 2 odst. 1 zákona o investičních pobídkách lze podnikající právnické nebo fyzické osobě investiční pobídku poskytnout, pokud prokáže, že může splnit všeobecné podmínky stanovené tímto zákonem, zvláštní podmínky stanovené zvláštními právními předpisy (mj. § 111 zákona o zaměstnanosti) a podmínky stanovené přímo použitelným předpisem Evropské unie.

[18] Ustanovení § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách stanoví, co se rozumí všeobecnými podmínkami: a) realizace investiční akce na území České republiky, b) šetrnost činností, stavby nebo zařízení k životnímu prostředí, c) zahájení prací souvisejících s realizací investiční akce až po dni předložení záměru získat investiční pobídku podle § 3 odst. 1, d) splnění podmínek podle odstavců 3 až 5 nejdéle do 3 let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky (dále jen „rozhodnutí o příslibu“) podle § 5 odst. 4 nebo § 5a.

[19] Podle § 111 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jsou investiční pobídky nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, kterým se u zaměstnavatele, kterému bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky podle zvláštního právního předpisu (zákona o investičních pobídkách) hmotně podporuje a) vytváření nových pracovních míst, b) rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců.

[20] Podle § 111 odst. 3 zákona o zaměstnanosti může být hmotná podpora na vytváření nových pracovních míst poskytnuta zaměstnavateli, který vytvoří nová pracovní místa v územní oblasti, ve které je průměrný podíl nezaměstnaných osob za 2 ukončená pololetí předcházející datu předložení záměru zaměstnavatele získat investiční pobídky nejméně o 25 % vyšší než průměrný podíl nezaměstnaných osob v České republice, nebo na území zvýhodněných průmyslových zón schválených vládou podle zvláštního právního předpisu (zákona o investičních pobídkách). Do celkového počtu nově vytvořených míst se zahrnují místa vytvářená po dni předložení záměru získat investiční pobídky.

[21] Podle § 111 odst. 4 zákona o zaměstnanosti může být hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců poskytnuta zaměstnavateli na částečnou úhradu nákladů, které budou na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců skutečně vynaloženy. Podmínka minimálního podílu nezaměstnaných osob v územní oblasti, uvedená v odstavci 3, platí i pro poskytnutí hmotné podpory na rekvalifikaci nebo školení zaměstnanců. Do celkového počtu rekvalifikovaných nebo školených zaměstnanců se zahrnují zaměstnanci rekvalifikovaní nebo školení po dni předložení záměru získat investiční pobídky.

[22] Podle § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti hmotnou podporu na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců poskytuje Úřad práce.

[23] Podle § 111 odst. 6 zákona o zaměstnanosti musí dohoda o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst obsahovat a) identifikační údaje účastníků dohody, b) počet nových pracovních míst, která budou vytvořena, c) datum, do kterého budou místa obsazena dohodnutým počtem zaměstnanců, d) druhy nákladů, na jejichž úhradu lze hmotnou podporu použít, e) výši a termín poskytnutí hmotné podpory, f) způsob kontroly plnění sjednaných podmínek, g) způsob a termín zúčtování hmotné podpory, h) závazek zaměstnavatele vrátit hmotnou podporu nebo její poměrnou část, pokud hmotnou podporu nevyčerpá v dohodnutém termínu, nebo pokud mu byla jeho zaviněním poskytnuta neprávem nebo v částce vyšší, než náležela, a lhůtu a podmínky vrácení hmotné podpory, i) závazek zaměstnavatele neprodleně vrátit hmotnou podporu v případě, že mu byla poskytnuta v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e), a lhůtu a podmínky vrácení hmotné podpory, j) ujednání o vypovězení dohody.

[24] Ustanovení § 11 odst. 7 zákona o zaměstnanosti stanoví náležitosti dohody o poskytnutí hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců, a to

pokračování

obdobně jako odst. 8 v případě dohody o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst.

[25] Podle § 1 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů (dále též „zákon o ÚP“), Ministerstvo práce a sociálních věcí řídí Úřad práce a je jeho nadřízeným správním úřadem.

[26] Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ÚP Úřad práce plní úkoly v oblastech zaměstnanosti v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti.

[27] Podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti Úřad práce - generální ředitelství Úřadu práce zajišťuje Ministerstvu práce a sociálních věcí podklady ke zpracování koncepcí a programů státní politiky zaměstnanosti a k řešení stěžejních otázek na trhu práce a stanoviska k opatřením ovlivňujícím státní politiku zaměstnanosti, soustavně sleduje a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce.

[28] Podle § 8 písm. f) zákona o zaměstnanosti Úřad práce zajišťuje poskytování hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek a zabezpečuje další související programy schválené vládou.

[29] Podle § 8 písm. k) zákona o zaměstnanosti Úřad práce plní další povinnosti vyplývající z tohoto zákona a ze zvláštních právních předpisů.

[30] Podle § 104 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je aktivní politika zaměstnanosti souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Aktivní politiku zaměstnanosti zabezpečuje Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad práce; podle situace na trhu práce spolupracují při její realizaci s dalšími subjekty.

[31] Podle § 104 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti jsou nástroje, jimiž je realizována aktivní politika zaměstnanosti, zejména investiční pobídky.

[32] Podle § 107 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je aktivní politika zaměstnanosti financována z prostředků státního rozpočtu a hospodaření s těmito prostředky se řídí zvláštním právním předpisem [viz zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)]. Z těchto prostředků lze rovněž přispívat na programy nebo opatření regionálního a celostátního charakteru a projekty zahraničních subjektů přispívající ke zvýšení zaměstnanosti a na ověřování nových nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

[33] V daném případě městský soud dovodil, že žádné zákonné ustanovení neukládá žalovanému povinnost uzavřít se žalobcem dohodu podle § 111 zákona o zaměstnanosti. Podle městského soudu by taková povinnost, pokud by byla dovozena, popírala povinnost stanovenou žalovanému v § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Byť skutečně žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti ani jiného zákona nestanoví žalovanému výslovnou povinnost dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti

uzavřít, vyplývá taková povinnost z § 8 písm. f) a § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Ustanovení § 8 písm. f) zákona o zaměstnanosti totiž výslovně stanoví, že žalovaný zajišťuje poskytování hmotné podpory (na vytváření nových pracovních míst a na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců) v rámci investičních pobídek. Právě rozhodnutí v řízení o investičních pobídkách tak dává žalovanému závazný rámec, v němž dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti uzavírá. Jestliže pak § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti stanoví, že hmotnou podporu na vytváření nových pracovních míst a rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců poskytuje žalovaný, je zřejmé, že tak činí právě na základě rozhodnutí o příslibu investiční pobídky a v rámci dohody, kterou se zaměstnavatelem, jemuž bylo rozhodnutí o příslibu vydáno, uzavře. Tak to také bylo uvedeno v rozhodnutí o nabídce i v rozhodnutí o příslibu (obě tato rozhodnutí shodně uvádějí, že žalovaný dohody uzavře; nikoli, že tak může učinit).

[34] Žalovaný tak nemohl uzavření těchto dohod odmítnout s poukazem, že došlo ke změně situace na trhu práce oproti stavu, kdy byla vydána rozhodnutí o nabídce poskytnutí investiční pobídky a o příslibu investiční pobídky. Situace na trhu práce je totiž v případě investičních pobídek posuzována již v řízení podle zákona o investičních pobídkách. Právě v tomto řízení (event. v těchto řízeních) posuzuje Ministerstvo práce a sociálních věcí předpoklady splnění všeobecných i zvláštních podmínek pro poskytnutí investiční pobídky (§ 4 odst. 4 zákona o investičních pobídkách). Mezi zvláštní podmínky pak patří mj. právě naplnění podmínek podle § 111 zákona o zaměstnanosti a tedy i posouzení situace na trhu práce, pokud jde o ukazatel nezaměstnanosti v předmětném regionu (v daném případě v okrese Louny). Ministerstvo práce a sociálních věcí k této otázce vydává závazné stanovisko, které je pro kladné rozhodnutí o investiční nabídce nezbytné. Je přitom zřejmé, že Ministerstvo práce a sociálních věcí toto stanovisko zpracovává ve spolupráci se žalovaným, který mu k tomu poskytuje potřebné podklady podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Právě k tomuto závaznému stanovisku se pak vztahuje povinnost žalovaného soustavně sledovat a vyhodnocovat celkovou situaci na trhu práce. Pokud je pak otázka míry nezaměstnanosti v určitém regionu závazně posouzena Ministerstvem práce a sociálních věcí tak, že nebrání poskytnutí investiční pobídky, je třeba tuto otázku ve vztahu ke konkrétní investiční nabídce považovat za vyřešenou po celou dobu tří let, po kterou příslib investiční pobídky trvá a po kterou je žadatel o tuto investiční pobídku oprávněn vyzvat žalovaného k uzavření dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti. Ostatně lhůta tří let je pro uzavření dohody stanovená zjevně právě proto, aby nebyl příslib poskytnutí investiční pobídky neomezený, nýbrž aby byl s ohledem na možnou změnu situace na trhu práce limitován toliko na určitou dobu.

[35] Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s městským soudem, že investiční pobídky jsou nenárokového charakteru. Pokud je však ve vztahu ke konkrétní investiční nabídce vydáno rozhodnutí o nabídce, resp. rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, zásadně vzniká za splnění podmínek v tomto rozhodnutí žadateli na takovou podporu nárok. Závěr o tom, že nárok na poskytnutí investiční pobídky je založen zákonem o investičních pobídkách, zaujal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 Afs 59/2013 - 55. V rozsudku ze dne 11. 2. 2020, č. j. 1 Afs 269/2019 - 54, pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že „poskytnutím investiční pobídky se rozumí vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, nikoli její skutečné uplatňování (čerpání)“.

pokračování

Ostatně i § 111 odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanoví, že se zaměstnavateli, kterému bylo vydáno rozhodnutí o příslibu, hmotně „podporuje“ vytváření nových pracovních míst a rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců a nikoli např. „může podporovat“ či „lze podporovat“. Žalobci tak rozhodnutím o příslibu vznikl právní nárok na čerpání investiční pobídky v souladu s tímto rozhodnutím a tedy na uzavření dohod, které stanoví meze čerpání podpory.

[36] Pokud tedy bylo žalobci rozhodnutí o příslibu vydáno a žalobce v souladu s tímto rozhodnutím žalovaného požádal o uzavření dohod podle § 111 zákona o zaměstnanosti (jak stanovila podmínky č. 4 rozhodnutí o příslibu), nemohl žalovaný uzavření dohod odmítnout s poukazem na změnu situace na trhu práce. Nejvyšší správní soud přitom nevnímá podmínku č. 4 tak, jak ji vykládá městský soud, nýbrž tak, že v případě, že žalobce o uzavření dohod požádá, je žalovaný povinen v souladu s § 111 zákona o zaměstnanosti a v souladu s rozhodnutím o příslibu dohody se žalobcem uzavřít, neboť ho k tomu zavazuje rozhodnutí o příslibu investiční pobídky i zákon o zaměstnanosti.

[37] Vzhledem k tomu, že zákon o zaměstnanosti nestanoví žalovanému v souvislosti s uzavřením těchto dohod povinnost znovu posuzovat situaci na trhu práce (tato situace byla nadřízeným žalovaného posouzena v závazném stanovisku v rámci řízení podle zákona o investičních pobídkách), není žalovaný oprávněn tuto situaci před uzavřením dohody znovu posuzovat, nýbrž je povinen vyjít z posouzení, které učinilo Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci řízení podle zákona o investičních pobídkách. Nelze totiž opomenout, že žalovaný správní orgán je oprávněn činit toliko to, co mu zákon výslovně umožňuje. Z obecného § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti pak nelze dovodit, že by měl žalovaný před uzavřením dohod znovu hodnotit situaci na trhu práce. Byť toto ustanovení ukládá žalovanému soustavně sledovat a vyhodnocovat situaci na trhu práce a přijímat opatření k ovlivnění poptávky a nabídky práce, nelze je vykládat tím způsobem, že by tak měl žalovaný činit i v případech, které již z tohoto hlediska posuzoval, event. které posuzovalo jemu nadřízené Ministerstvo práce a sociálních věcí. Takový výklad by vnášel do postupu žalovaného značnou právní nejistotu. Nelze totiž přehlédnout, že na základě rozhodnutí o příslibu mohl žalobce začít činit úkony, které vedou k realizaci plánovaného záměru s vědomím, že mu na záměr budou poskytnuty prostředky ve formě investiční pobídky (např. mohl začít pořizovat hmotný či nehmotný majetek v nemalé hodnotě či vytvořit nová pracovní místa). Jak správně uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, podle § 1a odst. 1 písm. m) zákona o investičních pobídkách je novým pracovním místem i takové pracovní místo, které bylo vytvořeno 12 měsíců před podáním záměru získat investiční pobídku. Nelze tak vyloučit, že ke změně situace na trhu práce (ke snížení nezaměstnanosti) v daném regionu mohl přispět i stěžovatel právě vytvářením nových pracovních míst v souvislosti s rozhodnutím o příslibu.

[38] Za této situace má Nejvyšší správní soud za to, že nelze § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti vykládat tak, jak to činí městský soud, neboť takový výklad je v rozporu s principem právní jistoty i spravedlnosti. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 - 90, publ. pod č. 360/2004 Sb. NSS: *„V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení*

jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.“ Pokud pak v daném případě zákonodárce stanovil v zákoně o investičních pobídkách možnost požádat o vydání rozhodnutí o nabídce investiční pobídky a následně o vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, pro vydání těchto rozhodnutí stanovil konkrétní požadavky (všeobecné i zvláštní předpoklady), nelze připustit, aby některé (shodné) předpoklady byly po vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky následně znovu žalovaným posuzovány. Žalobce jako adresát právní normy má totiž právo očekávat, že byly-li tyto podmínky již jednou posouzeny a příslib investiční pobídky byl na určitou dobu (tří let) vydán, nebudou před čerpáním investiční pobídky tytéž podmínky během této doby znovu posuzovány. Je-li účelem zákona o investičních pobídkách regionální podpora hospodářského rozvoje a zaměstnanosti, nelze tento účel realizovat v takové nejistotě, kterou nabízí žalovaný.

[39] Pokud se žalovaný odvolával též na změnu v množství finančních prostředků, kterými v roce 2019 pro daný účel disponoval, tak tuto okolnost zásadně může žalovaný zohlednit právě při uzavírání dohod podle § 111 zákon o zaměstnanosti. Nikoli však tak, že by dohody z tohoto důvodu odmítl uzavřít, nýbrž toliko při stanovení konkrétní výše poskytnuté podpory; samozřejmě však tehdy, dává-li k tomu rozhodnutí o příslibu investiční pobídky prostor. V daném případě bylo rozhodnutím o příslibu stanoveno, že bude stěžovateli poskytnuta podpora na vytváření nových pracovních míst v územní oblasti Louny ve výši 100 000 Kč na jedno pracovní místo a ve formě podpory na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců ve výši 25 % z předpokládaných nákladů na školení a rekvalifikaci, to vše v mezích písemné dohody, která bude uzavřena. Stanovení konkrétního počtu pracovních míst, ve vztahu k nimž bude podpora poskytnuta, má pak právě prostor v uzavírané dohodě (samozřejmě při respektování rozhodnutí o příslibu).

[40] Je tedy třeba uzavřít, že stěžovateli vznikl na základě rozhodnutí o příslibu investiční pobídky právní nárok na to, aby v případě splnění všech podmínek v tomto rozhodnutí obsažených, mohl příslibem investiční pobídku čerpat. Jen tak lze naplnit smysl zákona o investičních pobídkách a realizovat podporu regionální zaměstnanosti. Je-li totiž splnění předpokladů k získání investiční pobídky závazně posouzeno v řízení o investičních pobídkách, které vyústí v rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, nelze tytéž předpoklady posuzovat znovu, navíc s odlišným výsledkem. Z rozhodnutí o příslibu investiční pobídky (ani z jakéhokoli právního předpisu) totiž ani náznakem neplyne, že by tytéž předpoklady měly být znovu posuzovány a že stěžovatel investiční pobídku nakonec získat nemusí. Naopak rozhodnutí utvrzuje stěžovatele v tom, že v případě splnění podmínek pro čerpání pobídky, budou dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti se žalovaným uzavřeny a v jejich rámci bude moci stěžovatel pobídku čerpat. Postupem realizovaným žalovaným tak byla narušena právní jistota žadatele (stěžovatele) i jeho legitimní očekávání, které na základě rozhodnutí o příslibu investiční pobídky získal. Žalovaný tedy měl povinnost na základě rozhodnutí o příslibu a v jeho rámci dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti se žalobcem uzavřít.

[41] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud

pokračování

je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem o zaměstnanosti, pokud odmítl se stěžovatelem uzavřít dohody podle § 111 zákona o zaměstnanosti proto, že došlo ke změně situace na trhu práce a ke snížení prostředků, kterými žalovaný za účelem podpory zaměstnanosti disponuje, oproti době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu