



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Libor Obr**, se sídlem Dolní 182/28, Žďár nad Sázavou, zast. Mgr. Markem Lhotským, advokátem, se sídlem Lesnická 787/10, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2019, č. j. 26975/19/5000-10470-702394, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2021, č. j. 29 Af 72/2019-94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Finanční úřad pro Kraj Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 26. 6. 2017, č. j. 1239245/17/2900-31473-703015, platebním výměrem č. 101/2017 na odvod za porušení rozpočtové kázně, vyměřil žalobci podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“), a podle § 44a odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), odvod do Národního fondu ve výši 121.658 Kč a rozhodnutím ze dne 26. 6. 2017, č. j. 1239253/17/2900-31473-703015, platebním výměrem č. 102/2017 na odvod za porušení rozpočtové kázně, vyměřil žalobci podle § 139 a § 147 daňového řádu a podle § 44a odst. 4 písm. a) a b) rozpočtových pravidel odvod do státního rozpočtu ve výši 21.469 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a obě uvedená rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě bylo postaveno najisto, že pan J. S. a paní M. D. (kteří byli zaměstnanci společnosti NIMAPLAST s.r.o., se sídlem Dolní 182/28, Žďár nad Sázavou) nebyli zaměstnanci žalobce, ale pouze u něj v časově omezeném úseku vykonávali závislou práci na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené mezi žalobcem a společností NIMAPLAST s.r.o. Tato dohoda přitom nezakládala základní pracovněprávní vztah mezi žalobcem a těmito osobami ve smyslu zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Žalobce proto nebyl podle podmínek Dohody o zabezpečení vzdělávací aktivity a poskytnutí příspěvku v rámci projektu „Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců“ č. SYA-MN-30/2015 (dále také jen „dohoda“), kterou uzavřel s úřadem práce, oprávněn na tyto osoby uplatnit náklady (mzdové náklady a kurzovné). Krajský soud proto přisvědčil závěru správních orgánů, že žalobce tím, že část příspěvku získaného na základě dohody použil na úhradu nákladů za osoby, které nebyly jeho kmenovými zaměstnanci, uvedenou dohodu porušil. Jelikož současně žalobce na výzvu úřadu práce nevrátil část poskytnutého příspěvku, dopustil se porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

III.

[5] Proti napadenému rozsudku nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel je přesvědčený o tom, že splnil nejenom požadavky uvedené v dohodě, ale i v obecně závazných právních předpisech, požadavek úřadu práce na vrácení dotace byl tudíž nezákonný. Stěžovatel se porušení rozpočtové kázně nedopustil.

[7] Stěžovatel zdůrazňuje, že právní akty i normy bez ohledu na formu, nejsou-li stanovena zcela zřetelná pravidla, která neumožňují více výkladů, musí být vykládány v širších souvislostech a s ohledem na jejich stanovený účel; v nynějším případě tedy s ohledem na účel poskytnutí dotace. Stěžovatel je přesvědčený o tom, že příspěvek získaný na základě dohody použil v souladu s podmínkami v ní obsaženými, v souladu s jejím účelem a účelem dotačního programu. V nynějším případě, kdy spor mezi stěžovatelem a žalovaným stojí na různém výkladu dohody, je podle stěžovatele stěžejní článek II. dohody vymezující její účel. Žalovaný tak však v napadeném rozhodnutí neučinil, a jeho závěry jsou tudíž nesprávné a napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jelikož se této otázce nevěnoval ani krajský soud, zatížil také napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, respektive se krajský soud účelu dotace a jejímu významu věnoval jen zcela okrajově, podle názoru stěžovatele nesprávně a s použitím nepřiléhavé judikatury kasačního soudu.

[8] Krajský soud podle stěžovatele pochybil rovněž tím, že se nevěnoval argumentaci obsažené v článku IV. bodu 3. žaloby, v níž stěžovatel nesouhlasí se závěrem žalovaného, že vymezení typu vzdělávání nemělo v nynější věci vliv na posouzení toho, zda byli

pokračování

vzdělávání přítomni kmenoví zaměstnanci či nikoliv. Podle stěžovatele má naopak vymezení typu vzdělávání zásadní vliv z hlediska účelu příspěvku. Pokud je účelem dotace uplatňování politiky zaměstnanosti, tak vymezení typu vzdělávání má vliv, neboť akcentuje získávání znalostí zaměstnanců a upozaďuje subjekt zaměstnavatele, který je jen prostředníkem k cíli dotačního programu – zaměstnanci. Zaměstnanci pan J. S. a paní M. D. školením prošli, složili závěrečnou zkoušku, a z hlediska zacílení dotace tak byl účel naplněn.

[9] Stěžovatel tedy krajskému soudu vytýká, že se prakticky nevěnoval jeho argumentaci, v níž poukazuje na naplnění podmínek pro poskytnutí příspěvku podle dohody a nevyjádřil se k tomu, z jakých důvodů nepovažuje argumentaci stěžovatele za správnou, respektive řádně nezdůvodnil, proč se s argumentací stěžovatele neztotožňuje. Závěry krajského soudu jsou tak nesprávné, či spíše nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle stěžovatele také nesprávně posoudil argumentaci stěžovatele ohledně vymezení pojmu zaměstnanec ve vztahu k dotačnímu programu, dohodě i zákoníku práce. Podle stěžovatele sice článek I., bod I.1 dohody uvádí, že příspěvek podle dohody má sloužit k odbornému rozvoji jeho zaměstnanců („svých zaměstnanců“), ale současně je nutné toto ustanovení vykládat z hlediska celkového účelu dohody, dotačního programu i obecně závazných předpisů.

[10] Podle článku II. dohody je jejím účelem ověřování nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti podle ustanovení § 106 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Stěžovatel je tedy přesvědčený o tom, že dohoda je jen nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti státu a jako taková směřuje primárně na zaměstnance, a nikoliv na zaměstnavatele, a jejím účelem tudíž bylo primárně uplatňovat aktivní politiku zaměstnanosti státu vůči zaměstnancům. Účelem dohody proto nebylo zejména podporovat zaměstnavatele; tito mohli z dotačních programů těžit jen sekundárně, a to v podobě vyšší, respektive lepší kvalifikace svých zaměstnanců, která jim byla v nynějším případě na základě dotačního programu a dohody poskytnuta. Hovořili-li se tedy v dohodě o „svých“ zaměstnancích, je třeba toto vymezení předmětu dohody vykládat zejména podle účelu dohody spočívajícího v uplatnění aktivní politiky zaměstnanosti státu vůči zaměstnancům, a nikoliv vůči zaměstnavatelům. Jelikož se předmět dohody (odborné vzdělání zaměstnanců) dostal ke svému konečnému adresátu (zaměstnancům), byl podle stěžovatele účel dohody (uplatnění aktivní politiky zaměstnanosti státu vůči zaměstnancům) naplněn.

[11] Stěžovatel také poukazuje na to, že předmětem dohody, respektive dotačního programu, bylo pouze tzv. obecné vzdělávání zaměstnanců. I z toho je tedy zřejmé, že projekt nebyl zaměřen na zaměstnavatele, ale na zaměstnance. V manuálu pro dotační program je přitom u obecné povahy vzdělávání akcentována větší „volnost“ zaměstnaneckých, respektive pracovněprávních poměrů, a není tak například vyžadována určitá udržitelnost projektu spočívající v setrvání zaměstnance po určitou stanovenou dobu v pracovním poměru u zaměstnavatele. To je podle stěžovatele důležité pro vymezení pojmu „svých zaměstnanců“ podle článku I.1 dohody. Stěžovatel má za to, že pojem „své zaměstnance“ nelze omezovat pouze na zaměstnance se stálou, respektive trvalou, pracovní smlouvou. Argumentují-li správní orgány tím, že zaměstnanci pan J. S. a paní M. D. nebyli „kmenovými zaměstnanci“ a jednalo se o zaměstnance společnosti NIMAPLAS s.r.o., kteří byli ke stěžovateli přiděleni na základě dohody o dočasném přidělení k jinému

zaměstnavateli, tak stěžovatel zdůrazňuje, že zákoník práce pojem „kmenoví zaměstnanci“ nezná. Pokud je tedy nějaká osoba v pracovněprávním poměru k nějakému zaměstnavateli, z pohledu jejich práv a povinností není podstatné, zda se jedná o zaměstnance na základě pracovní smlouvy, na základě dohod mimo pracovní poměr, nebo jde o tzv. přidělené zaměstnance. Na jakéhokoliv z těchto zaměstnanců se po dobu výkonu jejich práce hledí právně i fakticky pouze jako na jednu kategorii zaměstnanců, nikoliv jako na různé druhy zaměstnanců; to by ostatně bylo v rozporu se zásadou zákazu diskriminace, na níž je zákoník práce založen.

[12] Nadto stěžovatel zdůrazňuje, že součástí dohody, respektive její nedílnou přílohou, byl jmenný seznam zaměstnanců, a to včetně zaměstnanců pana J. S. a paní M. D. Úřad práce jako poskytovatel příspěvku tedy již před poskytnutím příspěvku znal konkrétní zaměstnance stěžovatele a měl možnost si ověřit, v jakém pracovněprávním režimu vůči stěžovateli se tyto osoby nacházejí. Stěžovatel přitom pracovníci pobočky úřadu práce upozorňoval na to, že pan J. S. a paní M. D. jsou zaměstnanci přidělení, což bylo pracovníci úřadu práce akceptováno jako přípustné.

IV.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[14] Ke stěžovatelově námitce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro neposouzení účelu dotace žalovaný cituje z ustálené judikatury správních soudů a Ústavního soudu a uvádí, že napadený rozsudek požadavkům stanoveným judikaturou dostal a vytýkanými vadami netrpí, je řádně odůvodněn a je zcela srozumitelný. Krajský soud podle žalovaného žalobní námitky stěžovatele vypořádal zcela konkrétně a jednoznačně; neopomněl se zabývat namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, ani otázkou naplnění účelu předmětné dotace, námitkou vnitřní rozpornosti závěrů žalovaného, povahou zaměstnaneckých poměrů podle dohody, tvrzením stěžovatele ohledně vědomosti poskytovatele dotace o povaze pracovněprávního postavení pana J. S. a paní M. D. ke stěžovateli ani námitkou nezohlednění dopadu uložených odvodů za porušení rozpočtové kázně na stěžovatele.

[15] Žalovaný se ztotožňuje s dílčím závěrem krajského soudu, že předmětem odvolacího řízení nebylo zkoumání naplnění účelu dotace, neboť taková námitka nebyla obsažena ani v odvolání proti rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Nelze přitom podle žalovaného přisvědčit stěžovateli, že se touto námitkou měl žalovaný v odvolacím řízení zabývat z podstaty věci. Podle žalovaného je také z napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud podřadil skutečnosti namítané stěžovatelem ohledně povahy vzdělávání pod téma účelu dotace a uvedl, že porušení podmínek dotace není na naplnění účelu dotace závislé, a ve věci je tak podstatné, zda byla vzdělávací aktivita poskytnuta v souladu s dohodou zaměstnancům stěžovatele.

[16] Žalovaný dále poukazuje na to, že dohoda jasně uvádí, že příspěvek má směřovat k zaměstnancům stěžovatele. Nejedná se přitom o porušení zákazu diskriminace v pracovním právu, použil-li žalovaný označení „kmenový zaměstnanec“ k rozlišení zaměstnanců stěžovatele od zaměstnanců jiného subjektu, kteří byli ke stěžovateli dočasně

pokračování

přidělení podle § 43a zákoníku práce. Nejedná se totiž o diskriminaci různých zaměstnanců téhož zaměstnavatele. Je také bez významu, že zákoník práce pojem „kmenový zaměstnanec“ neužívá. Ve věci se jednalo o porušení podmínky dohody, podle níž měl stěžovatel přidělené prostředky použít na úhradu mzdových nákladů svých zaměstnanců, přičemž pan J. S. a paní M. D. nebyly se stěžovatelem v pracovněprávním vztahu ve smyslu § 3 zákoníku práce, a nebyli tak zaměstnanci stěžovatele podle § 6 téhož zákona.

[17] Žalovaný zdůrazňuje i to, že stěžovatel se k podmínkám dohody zavázal dobrovolně a před tím, než mu byly prostředky poskytnuty. Na dotaci je přitom nutné hledět jako na beneficium ze strany státu, na které není právní nárok, a jeho poskytovatel tak může oprávněně požadovat, aby podmínky takové dotace byly beze zbytku dodržovány. Podle žalovaného nelze účel dotace vnímat omezeně pouze podle článku II. bodu II.1 dohody, ale spolu s ostatními podmínkami dohody tak, že tímto účelem bylo, aby byly prostředky vynaloženy na úhradu mzdových nákladů zaměstnanců stěžovatele, u nichž je prováděn odborný rozvoj v rámci vzdělávací aktivity „seřizovač vstříkovacích listů pro zpracování plastů“. Jen v tomto kontextu lze totiž skutečně identifikovat, co je vlastně oním novým nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti. Podle žalovaného nakonec nelze klást k tíži úřadu práce či správním orgánům, že stěžovatel uvedl při uzavření dohody nepravdivé údaje o tom, kdo je jeho zaměstnanec, neboť to byl právě stěžovatel, kdo čerpal na úkor státu dotaci a měl si hlídat naplnění podmínek podle dohody a uvádění správných údajů.

V.

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

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitky, jež jsou podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně namítá, že žalovaný ani krajský soud se v rozhodnutích vůbec nezabývali argumentací stěžovatele, že v posuzovaném případě byl naplněn účel dohody (obsažený v článku II dohody) a dotačního programu. Krajský soud se tedy řádně nevyjádřil ke stěžovatelově argumentaci, že naplnil podmínky k čerpání

příspěvku podle dohody v celé výši. Stěžovatel krajskému soudu vytýká i to, že se vůbec nevěnoval jeho argumentaci obsažené v článku IV., bodu 3 žaloby, v níž nesouhlasil se závěrem žalovaného, že na posouzení toho, zda pan J. S. a paní M. D. byli kmenoví zaměstnanci, nemá vliv, že předmětem dohody bylo „obecné vzdělávání“.

[23] Z obsahu stěžovatelovy argumentace podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je zřejmé, že stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[24] Problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je v judikatuře Nejvyššího správního soudu bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64). Rozhodnutí soudu (správního orgánu) je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud (správní orgán) řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud (správní orgán) považoval námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě (odvolání), proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud (správní orgán) opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud (správní orgán) rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[25] Nejvyšší správní soud v nynějším případě dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí i napadený rozsudek uvedeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovují. Krajský soud v napadeném rozsudku výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a vypořádal se se stěžejní žalobní argumentací. Tou stěžovatel jednak namítal nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a jednak nesouhlasil se závěry správních orgánů, že nedodržel podmínky dohody, neboť část příspěvku použil na úhradu nákladů za osoby, které nebyly jeho kmenovými zaměstnanci, a jelikož nevrátil na výzvu úřadu práce část poskytnutého příspěvku, dopustil se porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

[26] Podle stěžovatele jsou napadené rozhodnutí a napadený rozsudek nepřezkoumatelné konkrétně proto, neboť se v nich žalovaný a krajský soud vůbec nezabývali jeho argumentací, že v posuzovaném případě byl naplněn účel dohody (obsažený v článku II dohody) a dotačního programu. Napadený rozsudek nadto podle stěžovatele postrádá také vypořádání žalobní argumentace, že naplnil podmínky k čerpání příspěvku podle dohody v plné výši. Nejvyšší správní soud těmito kasačními námitkami nepřisvědčuje.

[27] Nejvyšší správní soud z odvolání (strana 5) stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zjistil, že stěžovatelova poukazovaná argumentace týkající se naplnění účelu dohody a dotačního programu spočívala v pouhém konstatování stěžovatele, že „[b]yl splněn zásadní cíl individuálního národního projektu, který má úzkou

pokračování

vazbu na zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a tím bylo zvýšení kvalifikace zaměstnanců pro jejich lepší uplatnění na trhu práce.“ Všichni zaměstnanci (včetně J. S. a M. D.) obsažení v příloze č. 2 dohody absolvovali celý rozsah vzdělávací aktivity a úspěšně složili závěrečnou zkoušku. Uvedená konstatování však nepředstavují odvolací námitku, jak dovozuje stěžovatel. Stěžovatel v ní nevyjadřuje nesouhlas se závěry či postupem správního orgánu prvního stupně, ale pouze vyjadřuje, čeho bylo dosaženo. Žalovaný proto fakticky neměl v napadeném rozhodnutí na co reagovat a k čemu se vyjádřit. Nepochybil proto, pokud tak neučinil. Napadené rozhodnutí proto není z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

[28] V žalobě stěžovatel konkrétně žalovanému vytýkal, že před učiněním závěru o nesplnění podmínek pro čerpání příspěvku podle dohody v plném rozsahu a souvisejícím porušení rozpočtové kázně nezohlednil naplnění účelu poskytnutého příspěvku a předmětného dotačního programu. Krajský soud se k této námitce neopomněl vyjádřit. V odstavci 18 napadeného rozsudku zdůraznil, že posuzování (ne)naplnění účelu dotace nebylo předmětem řízení u žalovaného, a tudíž nemůže vést k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[29] Nejvyšší správní soud se proto rovněž neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že se krajský soud řádně nevyjádřil k jeho argumentaci, že naplnil podmínky k poskytnutí příspěvku podle dohody v plné výši. Z odstavců 21 až 23 napadeného rozsudku je zcela zřejmé stanovisko krajského soudu ke sporné otázce, zda stěžovatel použil část příspěvku získaného na podkladě dohody v rozporu s podmínkami stanovenými v dohodě (na úhradu nákladů za osoby, které nebyly jeho kmenovými zaměstnanci), a zda v důsledku toho se dopustil porušení rozpočtové kázně. Krajský soud v odstavci 18 napadeného rozsudku vyslovil, že posouzení naplnění účelu poskytnuté dotace nebylo předmětem řízení (tím bylo posouzení toho, zda byl příspěvek použit v souladu s dohodou na mzdové náklady a náklady na vzdělávací aktivity zaměstnanců), tedy případné skutečné naplnění účelu dotace by nemohlo na jeho závěrech ničeho změnit.

[30] Ve vztahu k této stěžovatelově argumentaci na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[31] Stěžovatel nakonec krajskému soudu vytýká i to, že se vůbec nevěnoval jeho argumentaci obsažené v článku IV., bodu 3 žaloby, v níž nesouhlasil se závěrem žalovaného, že na posouzení toho, zda pan J. S. a paní M. D. byli kmenoví zaměstnanci, nemá vliv, že předmětem dohody bylo „obecné vzdělávání“. Ani tato argumentace však nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[32] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých

případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[33] Ze stěžovatelovy žaloby vyplývá, že výše předestřená námitka byla součástí argumentace, v níž stěžovatel žalovanému vytýkal, že se v napadeném rozhodnutí při zkoumání naplnění podmínek podle dohody nezaobíral naplněním účelu dohody; tedy namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel zdůrazňoval, že vymezení typu vzdělání má zásadní vliv i z hlediska účelu dotace, neboť pokud je účelem dotace uplatňování politiky zaměstnanosti, pak vymezení typu vzdělání akcentuje získávání znalostí zaměstnanců a upozaduje subjekt zaměstnavatele, který je pouze prostředníkem k cíli dotačního programu, tedy zaměstnanci. Jak již výše v tomto rozsudku uvedeno, krajský soud se k namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nezohlednění účelu dotace vyjádřil v odstavci 18 napadeného rozsudku, přičemž námitku neshledal důvodnou. Tímto způsobem tedy implicitně vypořádal i tuto stěžovatelovu námitku.

[34] Kasační soud ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že napadený rozsudek nevykazuje vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Nejistil ani to, že by napadený rozsudek trpěl vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či že by zde byla jiná vada řízení před krajským soudem, která by zakládala nezákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[35] Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat zbylými kasačními námitkami, spadajícími pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, v nichž stěžovatel namítá, že napadený rozsudek trpí vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

[36] Z obsahu správního spisu se podávají tyto pro věc podstatné skutečnosti. Dne 29. 7. 2015 uzavřela krajská pobočka Úřadu práce v Pardubicích se stěžovatelem v rámci regionálního individuálního projektu „Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců“ spolufinancovaného ze státního rozpočtu a Evropského sociálního fondu vycházejícího z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost Dohodu o zabezpečení vzdělávací aktivity a poskytnutí příspěvku. Z uvedené dohody vyplývá, že jejím předmětem je *„úprava vzájemných vztahů mezi Úřadem práce a zaměstnavatelem při zabezpečení vzdělávací aktivity v rámci národního individuálního projektu „Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců“ reg. č. CZ.1.04/1.1.00/C3.00001 a poskytnutí příspěvku na její zajištění a příspěvku na úhradu mzdových nákladů zaměstnavatele, který provádí odborný rozvoj svých zaměstnanců.“* (podtržení přidáno soudem). Stěžovatel se tedy zavázal především zajistit účast zaměstnanců (uvedených v příloze č II. dohody, a to včetně pana J. S. a paní M. D.) na vzdělávací aktivitě a úřad práce se zavázal především poskytnout zaměstnavateli příspěvek na mzdové náklady a na vzdělávací aktivity. V článku V. dohody je dále uvedeno, že se zaměstnavatel zavazuje vrátit úřadu práce poskytnuté finanční prostředky nebo jejich část, pokud mu jeho zaviněním byly poskytnuty neprávem nebo ve vyšší částce, než mu náležely, a to nejpozději do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy tuto skutečnost zjistil, nebo kdy ho úřad práce vyzval k vrácení příspěvku. V článku VI. dohody je rovněž zakotveno, že nebude-li příspěvek nebo jeho část na výzvu úřadu práce podle článku V. dohody vrácen, jedná se o porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1

pokračování

písm. a) rozpočtových pravidel a bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši podle § 44a odst. 4 písm. b) téhož zákona.

[37] Dne 29. 6. 2016 vyzval úřad práce stěžovatele, aby doložil, že je zaměstnavatelem pana J. S. a paní M. D. a že za ně hradí zálohy k dani z příjmů fyzických osob, a to především za dobu vyplacení dotačního příspěvku. Jelikož stěžovatel požadované nedoložil a úřad práce měl za to, že stěžovatel jako zaměstnavatel a současně příjemce dotačního příspěvku uplatnil ve vyúčtování nákladů za dobu účasti pana J. S. a paní M. D. na vzdělávací aktivitě mzdové náklady a náklady na vzdělávací aktivity na tyto osoby, které nebyly jeho zaměstnanci, vydal dne 28. 7. 2016 a poté i dne 19. 9. 2016 výzvu k vrácení částky 142.990 Kč (mzdové náklady a náklady za vzdělávací aktivitu za J. S. a M. D. za srpen a září 2015). Stěžovatel byl na základě druhé uvedené výzvy povinen částku vrátit do 31. 10. 2016. To však neučinil. Dne 10. 2. 2017 zahájil správní orgán prvního stupně se stěžovatelem daňové řízení, jehož předmětem byla kontrola za účelem zjištění skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně podle ustanovení § 44 a § 44a rozpočtových pravidel. Předmětem kontroly bylo naplnění podmínek nastavených pro čerpání peněžních prostředků poskytnutých z operačních programů Evropské unie na základě dohody, konkrétně podmínky stanovené v bodu V.1 dohody, tedy ohledně neprávem poskytnuté části příspěvku. Správní orgán prvního stupně na podkladě předložených dokladů a zjištěných skutečností dospěl k závěru, že stěžovatel použil získaný dotační příspěvek mimo jiné i na mzdové náklady pana J. S. a paní M. D. a že tyto osoby nejsou „kmenovými“ zaměstnanci stěžovatele. Jelikož tedy byly do vzdělávacího programu zařazeny osoby, které nebyly zaměstnanci stěžovatele jako příjemce příspěvku, nevznikly za tyto osoby stěžovateli mzdové náklady, a tudíž stěžovatel nemá nárok na část dotačního příspěvku. Stěžovatel proto porušil rozpočtovou kázeň, nevrátil-li na výzvu úřadu práce požadovanou část dotačního příspěvku. Správní orgán prvního stupně proto vydal shora uvedené platební výměry (viz odstavec [1] tohoto rozsudku), kterými stěžovateli vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu a do státního rozpočtu.

[38] Stěžovatel je na rozdíl od správních orgánů a krajského soudu přesvědčený o tom, že splnil všechny podmínky obsažené v obecně závazných předpisech, dotačních podmínkách a v dohodě, požadavek úřadu práce na vrácení části příspěvku byl tudíž nezákonný, a stěžovatel se proto nedopustil porušení rozpočtové kázně. Má za to, že správní orgány i krajský soud pochybily, neboť při posuzování věci nepřihlédly k tomu, že byl naplněn účel dohody, kterým bylo primárně uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti státu vůči zaměstnancům, nikoliv podpora zaměstnavatele; každá právní norma přitom musí být podle stěžovatele (za situace, kdy nejsou stanovena zřetelná pravidla, která neumožňují více výkladů) vykládána v širších souvislostech a s ohledem na stanovený účel.

[39] Nejvyšší správní soud především přisvědčuje závěrům správních orgánů a krajského soudu o tom, že stěžovatel porušil rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť neoprávněně zadržel peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu a státního rozpočtu. Nereagoval totiž na výzvu úřadu práce k vrácení neoprávněně čerpané části vyplaceného dotačního příspěvku. Tu úřad práce správně učinil poté, co zjistil, že do vzdělávacího programu stěžovatel jako příjemce příspěvku zařadil

osoby (pana J. S. a paní M. D.), které nebyly jeho zaměstnanci. Jelikož tyto osoby nebyly zaměstnanci stěžovatele, a stěžovateli za ně tak nevznikly mzdové náklady, neměl stěžovatel nárok na část dotačního příspěvku ve výši mzdových nákladů a nákladů za vzdělávací aktivity těchto osob získaného na základě dohody.

[40] Jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, při úvahách o vymezení pojmu zaměstnanec (resp. v dohodě užitého pojmu „své zaměstnanec“) je třeba vycházet ze zákoníku práce jako základní právní normy komplexně upravující, zjednodušeně řečeno, pracovní právní vztahy. Podle § 6 zákoníku práce je zaměstnancem *fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu*. Základními pracovněprávními vztahy jsou podle § 3 téhož zákona *pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr*. V posuzované věci přitom není sporné (stěžovatel na to ostatně sám poukazuje), že pan J. S. a paní M. D. byli ke stěžovateli přiděleni na základě dohod o dočasném přidělení zaměstnance podle § 43a zákoníku práce od jejich zaměstnavatele společnosti NIMAPLAST s.r.o. Z podstaty dočasného přidělení vyplývá, že i po dobu dočasného přidělení nadále trvá pracovní poměr mezi přidělovaným zaměstnancem a jeho zaměstnavatelem, který zaměstnance přiděluje. Tím byla v nynějším ve vztahu k panu J. S. a paní M. D. i po dobu dočasného přidělení společnost NIMAPLAST s.r.o., a nikoliv stěžovatel. V dohodě uzavřené s úřadem práce se přitom stěžovatel zavázal, že získaný dotační příspěvek použije na úhradu vzdělávacích aktivit, konkrétně aktivity „Seřizovač vstřikovacích listů pro zpracování plastu“ a mzdových nákladů při odborném rozvoji svých zaměstnanců. Jak v této souvislosti rovněž správně zdůraznil krajský soud, jelikož samotná dohoda nevysvětluje pojem „svých zaměstnanců“, je třeba tento vykládat právě ve smyslu, jak jej vymezuje a komplexně upravuje zákoník práce. Nejvyšší správní soud tudíž na základě právě uvedeného uzavírá, že stěžovatel nebyl oprávněn použít část dotačního příspěvku získaného na základě dohody na úhradu mzdových nákladů (za srpen a září 2015) a nákladů za vzdělávací aktivitu za pana J. S. a paní M. D., kteří nebyli jeho zaměstnanci.

[41] Pouze pro úplnost a nad rámec potřebného na tomto místě Nejvyšší správní soud dodává, že podle § 43a odst. 9 zákoníku práce nelze úpravu dočasného přidělení používat na případy prohlubování nebo zvyšování kvalifikace.

[42] Nejvyšší správní soud se v této souvislosti také ztotožňuje s dílčím závěrem krajského soudu o tom, že otázka (ne)naplnění účelu poskytnutého dotačního příspěvku, respektive dohody, nebyla předmětem řízení. Tou byla naopak neoprávněně vyplacená část příspěvku z důvodu, že tento byl použit v rozporu s podmínkami stanovenými v dohodě. Vyhodnocení naplnění účelu dohody přitom nebylo nezbytným pro učinění závěru o porušení rozpočtové kázně stěžovatelem, jak plyne z obsahu dohody (viz výše odst. [39]). Správní orgány proto nebyly povinny se touto otázkou zabývat a učinit si o ní závěr před tím, než vydaly svá rozhodnutí. Zbývá dodat, že jelikož je účel dohody úzce provázán s jejím předmětem, podle něhož má stěžovatel (jako zaměstnavatel) obdržet příspěvek na odborný rozvoj svých zaměstnanců, pak nebyli-li pan J. S. a paní M. D. zaměstnanci stěžovatele, bylo vyloučeno, aby ten poskytnutý příspěvek užil na náklady spojené s jejich vzděláním, a účel dohody proto zcela zřejmě nemohl být ve vztahu k těmto dvěma osobám naplněn.

pokračování

[43] Na právě uvedených závěrech o tom, že uvedené osoby nebyly zaměstnanci stěžovatele, a proto nemohl v jejich případě na mzdové náklady a náklady za vzdělávací aktivity použít příspěvek podle dohody, přitom nemůže ničeho změnit ani stěžovatelem poukazovaná skutečnost, že předmětem dohody mělo být poskytnutí obecného vzdělání přenositelného do ostatních podniků. Zcela bez významu pro posouzení věci je v tomto ohledu také argumentace stěžovatele, podle níž zákoník práce nezná pojem „kmenový zaměstnanec“ užitý ve správním řízení. Nepřípadný je také poukaz stěžovatele na zásadu zákazu diskriminace mezi různými druhy zaměstnanců (viz výše odst. [11]). Jak již Nejvyšší správního soud shora vysvětlil, pan J. S. a paní M. D. nebyli zaměstnanci stěžovatele, a ani nebylo prokázáno, že by byli jakýmkoliv způsobem diskriminováni. V nynější věci bylo předmětem řízení pouze to, že stěžovateli jako zaměstnavateli nepřislušelo použít na úhradu mzdových nákladů a nákladů za vzdělávací aktivity těchto osob příspěvek získaný na základě dotace. Uvedené konkrétní osoby (ke stěžovateli dočasně přidělení zaměstnanci pan J. S. a paní M. D.) nebyly v posuzovaném případě jakkoliv dotčeny na svých právech.

[44] Stěžovatel nakonec poukazuje i na to, že přílohou dohody byl jmenný seznam zaměstnanců (včetně pana J. S. a paní M. D., kteří byli zaměstnanci přidělenými), a tedy úřad práce již před poskytnutím dotace znal konkrétní zaměstnance a měl možnost ověřit si, v jakém vztahu se vůči stěžovateli nacházejí, přičemž stěžovatel sám pracovníky úřadu práce upozorňoval, že pan J. S. a paní M. D. jsou zaměstnanci dočasně přidělenými, a bylo mu sděleno, že je to přípustné. S ohledem na skutečnost, že tuto argumentaci stěžovatel neuplatnil již v žalobě, ač mu v tom nic nebránilo, je uvedená kasační námitka nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a kasační soud není oprávněn ji nyní jako první v řízení o kasační stížnosti posuzovat.

[45] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[46] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 25. května 2023

Mgr. Petra Weissová

předsedkyně senátu