



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **BLESK Servis s. r. o.**, se sídlem Ocelářská 21, Praha 9, zastoupeného Mgr. Vladislavem Jirkou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 64, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 6. 8. 2018, č. j. MPSV-2018/8309-513/2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2019, č. j. 8 Ad 16/2018 - 48,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce, Mgr. Vladislava Jirky, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Dne 27. 7. 2017 podal žalobce podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017, žádost o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě za 2. kalendářní čtvrtletí roku 2017.

[2] Dne 31. 8. 2017 požádal žalobce dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti o prominutí podmínky výše splatných nedoplatků uvedené v § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Dne 28. 12. 2017 žalovaný jako správní orgán prvního stupně rozhodl, že žalobci nepromíjí nesplnění této podmínky. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministryně práce a sociálních věcí zamítla dne 6. 8. 2018. (Pozn. NSS: Jakkoliv je i v zákonném textu § 78 odst. 13 použit pojem „prominout splnění“, jazykově korektním vyjádřením úmyslu zákonodárce je

ovšem buď „prominout podmínku splnění“, nebo „prominout nesplnění“ této podmínky. Samotným používáním těchto výrazů Nejvyšší správní soud nevyjadřuje odlišné chápání textu zákona.)

[3] Ministryně v rozhodnutí o rozkladu uvedla, že: „*není zpochybňováno, že jde o případ výjimečný, nebyla však splněna druhá podmínka pro kladné rozhodnutí ve věci prominutí nesplnění podmínky bezdlužnosti, t. j. že případ musí být možné posoudit zároveň jako zvláštního zřetele hodný. ... Pro posouzení žádosti účastníka řízení nelze postupovat jinak, než posoudit, zda splatné nedoplatky byly ubrazeny do 15. dne po uplynutí čtvrtletí, za které účastník řízení o příspěvek žádá. Ke dni 30. 6. 2017 účastník řízení bezdlužnost neprokázal, splatné nedoplatky neubradil do 15. 7. 2017 a ke dni 15. 7. 2017 nebylo rozhodnuto ani o povolení splácení nedoplatků ve splátkách. Z uvedeného důvodu nebylo možné žádosti vyhovět.*“ V odůvodnění rozhodnutí ministryně také reagovala na žádost žalobce dle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2018, kterou učinil součástí rozkladu. Uvedla, že žádosti nelze vyhovět a nelze se jí zabývat, neboť toto ustanovení lze aplikovat až na první kalendářní čtvrtletí roku 2018.

[4] Proti rozhodnutí brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Městský soud shledal žalobu důvodnou a zrušil jak rozhodnutí ministryně, tak rozhodnutí žalovaného.

[5] Městský soud uvedl, že dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti ministerstvo může prominout nesplnění podmínky uvedené v odst. 4 písm. b), pokud jde o výši součtu všech splatných nedoplatků, jde-li o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele. Soud měl za to, že ministerstvo se tak má při posuzování této žádosti zabývat pouze tím, zda se jedná o mimořádný případ zvláštního zřetele hodný. Pokud tomu tak je, a v tomto případě žalovaný ve svém rozhodnutí dochází k závěru, že ano (u žalobce šlo o případ ojedinělý, přičemž osoby zdravotně postižené zaměstnává již od roku 2013), tak měl v souladu s § 78 odst. 13 zákona rozhodnout o prominutí nesplnění podmínky ohledně výše nedoplatků, aniž by se zabýval lhůtami uvedenými v odst. 4 tohoto ustanovení. Těmito lhůtami se bude zabývat až správní orgán, který bude rozhodovat o poskytnutí příspěvku samotného dle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

[6] Soud dále přisvědčil žalobci, že žalovaným ani ministryní nebylo postaveno na jisto, jaká je výše součtu všech splatných nedoplatků, a jejich závěry jsou v rozporu se spisovým materiálem.

[7] Ministryně měla dle městského soudu rozhodnout samostatně o žádosti žalobce dle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění od 1. 1. 2018, nikoliv pouze v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu konstatovat, že se jí nebude zabývat a že jí nelze vyhovět.

[8] Soud dodal, že je vůbec otázkou, zda žalobce měl žádat o prominutí podmínky ohledně výše splatných nedoplatků, pokud tyto byly pokryty splátkovým kalendářem (i když tento byl sjednán na základě následně zrušeného výkazu nedoplatků) a žalobce tak splňoval podmínku § 78 odst. 4 písm. a) zákona.

[9] Žalovaného tak zavázal, aby v dalším řízení předně postavil na jisto výši součtu všech splatných nedoplatků žalobce ke dni 30. 6. 2017, a pokud dospěje k závěru, že nedoplatky žalobce byly pokryty splátkovým kalendářem a žalobce nebyl v prodlení s jeho splácením, řízení o žádosti dle § 78 odst. 13 zákona, která se tak stane zjevně bezpředmětnou, zastaví ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

[10] *Obiter dictum* soud uvedl, že lhůta k uzavření splátkového kalendáře ve smyslu § 78 odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti končí společně s lhůtou k podání žádosti o příspěvek.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[11] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.).

[12] Zaprvé stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí o žádosti o prominutí nesplnění podmínky výše nedoplatků jsou předběžné povahy dle § 70 písm. b) s. ř. s., soud měl proto žalobu odmítnout. Ve vztahu ke konečnému rozhodnutí splňují podmínky časovou, věcnou a osobní. Napadené rozhodnutí časově předchází rozhodnutí konečnému, věcně spolu souvisí a jsou obě adresována stejné osobě. Stěžovatel se proto domnívá, že napadené rozhodnutí je dočasné povahy, bude následně nahrazeno konečným rozhodnutím, proti kterému bude žalobci poskytnuta soudní ochrana, a to i ve vztahu k účinkům založeným samotným úkonem předběžné povahy. Stěžovatel k tomu odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2018, č. j. 5 Ad 7/2015, ve kterém soud odmítl žalobu proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí týkající se neprominutí nesplnění podmínky bezdlužnosti. Stěžovatel v tom spatřuje porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání účastníků.

[13] Stěžovatel se dále neztotožňuje s právním posouzením věci městským soudem, že v řízení dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti neměl posuzovat lhůty uvedené v § 78 odst. 4 písm. b) téhož zákona, ale měl se zabývat pouze posouzením toho, zda se jedná o mimořádný případ hodný zvláštního zřetele.

[14] Pokud stěžovatel rozhodne o prominutí nesplnění podmínky dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, nemá úřad práce, který rozhoduje o samotném příspěvku již žádný titul k dalšímu posuzování, zda je tato podmínka splněna a zda byly dodrženy lhůty, v nichž mají být nedoplatky uhrazeny.

[15] Pokud by stěžovatel nezkoumal lhůty, v nichž mají být nedoplatky uhrazeny, mohla by nastat situace, kdy by zaměstnavatel nedoplatky neuhradil vůbec a přesto by stěžovatel měl posuzovat důvody, které neuhrazení nedoplatku zapříčinily.

[16] Pokud by lhůty k zaplacení nedoplatků posuzoval úřad práce, mohlo by dojít k situacím, kdy stěžovatel sice promine podmínku bezdlužnosti, pokud jde o vyšší součtu nedoplatků, avšak úřad práce by v případě nedodržení lhůt k jejich úhradě dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona rozhodl o neposkytnutí příspěvku. V takovém případě by rozhodnutí stěžovatele bylo zjevně zbytečné a bezpředmětné. Stěžovatel odkazuje na § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, kdy správní orgán řízení zastaví, stala-li se žádost zjevně bezpředmětnou a uvádí, že jeho rozhodnutí nelze považovat za nesprávné, pokud z důvodu nedodržení lhůt rozhodl meritorně a žádosti nevyhověl, místo aby ze stejného důvodu řízení zastavil.

[17] Stěžovatel dále argumentuje, že žadatel o příspěvek by mohl svůj nárok odvozovat od rozhodnutí o splnění podmínky bezdlužnosti.

[18] Městský soud dále svým závěrem, že stěžovatel měl rozhodnout o prominutí podmínky výše nedoplatků, zcela opomíjí skutečnost, že na prominutí podmínky bezdlužnosti není právní nárok.

[19] Stěžovatel se dále ohrazuje proti závěru soudu, že nepostavil na jisto výši všech nedoplatků. Ze správního spisu vyplývá, že nedoplatky žalobce převyšovaly k 30. 6. 2017 částku 10 000 Kč. Stěžovatel posuzuje, zda důvody, pro které zaměstnavatel nesplnil podmínku bezdlužnosti jsou výjimečné, zvláštního zřetele hodné a není rozhodné, o jakou výši byla částka 10 000 Kč překročena.

[20] Stěžovatel se dále neztotožňuje s právním závěrem městského soudu, že lhůta pro uzavření splátkového kalendáře dle § 78 odst. 4 písm. a) zákona končí společně s lhůtou

pro podání žádosti o příspěvek. Z jazykového výkladu zákona dle stěžovatele jasně vyplývá, že posuzování bezdlužnosti i výjimky dle odst. 4 písm. a) se vztahuje k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí, za které o je o příspěvek žádáno. Písm. a) totiž gramaticky navazuje na návětí § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a jedná se o jednu větu, byť legislativně členěnou. Pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit pro stanovení splátkového kalendáře jiný termín, učinil by tak výslovně, jako je tomu u písm. b).

[21] Závěr soudu nemá oporu v textu zákona a vychází pouze z domněnky, že nelze vyčísřit nedoplatek a tím pádem sjednat splátkový kalendář k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí před tímto dnem. Takový závěr však zakládá neodvodněnou benevolentnost posuzování splnění podmínky bezdlužnosti a zvýhodnění některých žadatelů. Účelem § 78 zákona je stanovit rovné podmínky všem žadatelům, za jejichž splnění je jim příspěvek přiznán. Stěžovatel přitom bere v úvahu pouze nedoplatky, jejichž existence je potvrzena k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí. Splatnost závazků nenastává k poslednímu dni, k němuž zaměstnavatel dokládá svou bezdlužnost, ale ve lhůtách stanovených právními předpisy pro splnění jednotlivých povinností, tj. lhůtách, které uplynou před posledním dnem daného čtvrtletí.

[22] Závěrem stěžovatel namítá, že žalobce nepodal žádost o prominutí dle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném k 1. 1. 2018, ani ji podat nemohl, neboť v době podání žádosti nebylo toto ustanovení platné. Stěžovatel tak má za to, že ministryně postupovala správně, když reagovala na argumentaci žalobce k této námitce uplatněné v podaném rozkladu v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu, nikoliv samostatným rozhodnutím.

[23] **Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti** poukazuje na skutečnost, že stěžovatel nevznesl námitku týkající se předběžné povahy napadených rozhodnutí před městským soudem, jedná se tak o porušení koncentrační zásady v řízení o kasační stížnosti. Posuzované rozhodnutí pak dle žalobce není předběžné povahy. Účinky rozhodnutí stěžovatele o prominutí podmínky dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti nejsou časově omezeny a řízení není ani spojeno s povinností správního orgánu zahájit řízení o příspěvku dle § 78 zákona o zaměstnanosti a rozhodnout o něm. Úřad práce v rozhodnutí o poskytnutí příspěvku nepřezkoumává rozhodnutí o prominutí podmínky podle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti. Tento výklad přitom zastává i žalovaný.

[24] K otázce lhůty pro povolení splátkového kalendáře žalobce upozorňuje, že argumentace správních orgánů se mění, původně úřad práce považoval povolení splátkového kalendáře za včasné, následně stěžovatel v rozhodnutí ze dne 28. 12. 2017 uvedl, že splátkový kalendář musí být povolen do 15. 7. 2017. V kasační stížnosti pak stěžovatel tvrdí, že nejzazším termínem pro povolení splátek má být 30. 6. 2017. Dle žalobce to pouze potvrzuje, že zákon o zaměstnanosti jednoznačnou lhůtu ve skutečnosti nestanovuje. Ztotožňuje se tak s výkladem přijatým městským soudem.

[25] K otázce výše nedoplatku žalobce uvádí, že stěžovatel do nedoplateků podle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti nesprávně zahrnuje i částku, která byla kryta splátkovým kalendářem a vyhovovala podmínkám dle 78 odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

[26] Ke zbytku kasačních námitek žalobce pouze odkazuje na rozsudek městského soudu, jenž pokládá za správný.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] 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.

[28] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

pokračování

k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že veškerá dále citovaná či odkazovaná ustanovení zákona o zaměstnanosti jsou uváděna ve znění účinném do 31. 12. 2017, není-li výslovně uvedeno jinak.

[30] Dle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti: „*Příspěvek se poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele, která musí být krajské pobočce Úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí. Příspěvek se poskytuje za podmínky, že k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí zaměstnavatel nemá v evidenci daní zachyceny daňové nedoplatky vedené příslušným finančním nebo celním úřadem, nemá nedoplatek na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na pojistném a na penále na veřejné zdravotní pojištění, s výjimkou případů, kdy*

a) bylo povoleno splácení ve splátkách a zaměstnavatel není v prodlení se splácením splátek nebo bylo povoleno posečkáání daně, nebo

b) součet všech splatných nedoplateků zaměstnavatele k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí nepřesáhl 10 000 Kč a zaměstnavatel tyto nedoplatky uhradil do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které o příspěvek žádá, ... uhrazení nedoplatku je zaměstnavatel povinen krajské pobočce Úřadu práce doložit.“

[31] Dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti: „*Ministerstvo může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o výši součtu všech splatných nedoplateků zaměstnavatele. Žádost musí být ministerstvu doručena nejpozději do konce druhého kalendářního měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které je o příspěvek žádáno.“*

III. A. Povaha rozhodnutí o žádosti dle 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti

[32] Nejprve se soud zabýval stížní námitkou, že rozhodnutí stěžovatele jako správního orgánu prvního stupně a ministryně jsou předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. K žalobcově námitce týkající se porušení koncentrační zásady je třeba uvést, že omezení zakotvené v § 104 odst. 4 s. ř. s. se z povahy věci vztahuje pouze na účastníka řízení, který byl v řízení před krajským (městským) soudem žalobcem a měl povinnost v žalobních bodech vylíčit, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je-li stěžovatelem žalovaný, toto omezení se neuplatní. Zajisté by bylo vhodnější, aby žalovaný svůj právní názor obsáhl například ve vyjádření k žalobě, nejedná se však o překážku uplatnění stížního bodu až v řízení před Nejvyšším správním soudem (viz rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Nadto jde o podmínku řízení, kterou musí soud zkoumat *ex officio*, tedy i bez uplatněné námítky, neboť pokud by shledal, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, není dána jeho pravomoc k věcnému posouzení žaloby.

[33] Otázkou, jaká rozhodnutí lze považovat za předběžná pro účely výluky ze soudního přezkumu, se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54. Uvedl, že takové rozhodnutí musí splňovat tři podmínky: časovou, věcnou a osobní: „*Rozhodnutí předběžné povahy musí předcházet rozhodnutí konečnému, na jehož vydání má osoba dotčená předběžným rozhodnutím nárok. Toto konečné rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozhodnutí předběžné povahy může být vydáno buď v rámci již zahájeného řízení před správním orgánem, v němž bude následně vydáno rozhodnutí konečné. V tomto případě je „dočasnost“ předběžného rozhodnutí zajištěna tím, že jednotlivec se může soudně domáhat ochrany před nečinností správního orgánu. Pokud je rozhodnutí předběžné vydáno mimo takové řízení před správním orgánem, musí být jeho „dočasnost“ garantována tím, že zákon jednoznačně stanoví lhůtu,*

v níž musí být zahájeno řízení a vydáno rozhodnutí konečné. ... Zákon dále musí omezovat účinky rozhodnutí předběžného pouze na období do vydání rozhodnutí konečného.“ Podmínka věcné souvislosti mezi rozhodnutím předběžným a rozhodnutím konečným znamená, že: „*rozhodnutí konečné musí rozhodnout mj. o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným, tj. konečné rozhodnutí musí v sobě věcně zahrnout rozhodnutí předběžné. V opačném případě by totiž nebylo možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí*“.

Osobní podmínka je splněna, je-li rozhodnutí konečné adresováno stejné osobě jako rozhodnutí předběžné.

[34] Tyto tři podmínky musí rozhodnutí splňovat kumulativně. V projednávané věci však není splněna ani časová ani věcná podmínka testu předběžnosti rozhodnutí. Zákon neomezuje účinky rozhodnutí o žádosti dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti pouze do doby rozhodnutí o žádosti o příspěvek. Zároveň zákon nestanoví nutnost zahájení řízení o příspěvku jako následek rozhodnutí o žádosti dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí o přiznání či nepřiznání příspěvku v sobě pak nezahrnuje posouzení prominutí podmínky dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, naopak z něj vychází jako ze závazného podkladového aktu. Zákon o zaměstnanosti svěřuje pravomoc rozhodnout o žádosti dle § 78 odst. 13 Ministerstvu práce a sociálních věcí, nikoliv Úřadu práce. Rozhodlo-li ministerstvo o prominutí podmínky výše součtu nedoplatek dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, posoudí Úřad práce splnění dalších podmínek pro přiznání příspěvku. Neprominul-li stěžovatel tuto podmínku, vyhodnotí Úřad práce dopad tohoto rozhodnutí na zaměstnavatellovu žádost o příspěvek, sám však toto rozhodnutí nemůže revidovat. Vydáním rozhodnutí o příspěvku tak nedochází k nahrazení rozhodnutí o prominutí podmínky výše splatných nedoplatek. Stejně tak soudním zrušením rozhodnutí o samotném příspěvku nedochází ke zrušení rozhodnutí dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti.

[35] Odmítl-li městský soud dříve v jiném řízení žalobu proti rozhodnutí dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti, nepostupoval dle výše nastíněných kritérií pro posouzení, zda se jedná o rozhodnutí předběžné povahy či nikoliv. Takové rozhodnutí městského soudu však nemůže zakládat legitimní očekávání účastníků řízení a není ani pro Nejvyšší správní soud závazné. Naopak úkolem Nejvyššího správního soudu je zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování krajských a městského soudu rozhodováním o kasačních stížnostech (§ 12 s. ř. s.).

[36] Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o žádosti o prominutí výše součtu splatných nedoplatek dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti není předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a není tudíž vyloučeno ze soudního přezkumu. Městský soud žalobu proti takovému rozhodnutí správně projednal a věcně o ní rozhodl.

III. B. Posuzování žádosti dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti

[37] Z výše citovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti vyplývá, že jednou z podmínek pro získání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě je tzv. bezdlužnost, tedy nutnost prokázání, že zaměstnavatel nemá nedoplatky na platbách, které je povinen odvádět státu (daních, sociálním a zdravotním pojištěním). Tuto skutečnost prokazuje ke konci každého čtvrtletí, za které chce příspěvek čerpat. Ustanovení § 78 odst. 4 v písm. a) a b) zároveň upravuje výjimky, tedy situace, kdy zaměstnavatel podmínku bezdlužnosti ke konci čtvrtletí nespĺňuje, a přesto je mu možné za splnění dalších podmínek příspěvek přiznat. První výjimkou je situace, kdy za zaměstnavatelem sice vážnou nedoplatku, na jejich splácení má však s věřitelem sjednan splátkový kalendář a s platbami není v prodlení. Druhou výjimkou je situace, kdy má zaměstnavatel ke konci kalendářního čtvrtletí, za které o příspěvek žádá, nedoplatky do výše 10 000 Kč a tyto nedoplatky uhradí v následujících 15 dnech po konci daného kalendářního čtvrtletí.

pokračování

[38] Ustanovení § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti pak dává stěžovateli možnost rozhodnout o prominutí (nesplnění) *podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o výši součtu všech splatných nedoplatků zaměstnavatele*, a to k žádosti zaměstnavatele, jedná-li se o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele. Jinými slovy, stěžovatel může rozhodnout o tom, že se u zaměstnavatele neuplatní hranice 10 000 Kč stanovená v § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy toto ustanovení (výjimku z bezdlužnosti) bude možné aplikovat i v případě, že zaměstnavatel má splatné nedoplatky v celkové výši přesahující 10 000 Kč.

[39] Městský soud se neztotožnil s právní úvahou správních orgánů, které učinily součástí neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* také posouzení toho, zda žalobce splňuje další podmínky pro přiznání příspěvku, zejména zda uhradil všechny své nedoplatky do 15 dní po konci kalendářního čtvrtletí, či na zbytek dlužné částky platně sjednal splátkový kalendář.

[40] Nejvyšší správní soud považuje posouzení městským soudem za správné. Takovým postupem si totiž správní orgány rozhodující o udělení výjimky osobují pravomoc, kterou zákon o zaměstnanosti svěřuje Úřadu práce jakožto orgánu rozhodujícímu o přiznání příspěvku (viz § 78 odst. 8 zákona o zaměstnanosti: „*Krajská pobočka Úřadu práce vydá rozhodnutí o a) poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku uvedené v odstavcích 1 a 4, ...*“).

[41] V kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že rozhodne-li o prominutí nesplnění podmínky dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, nemá úřad práce již žádný titul k posouzení, zda je podmínka bezdlužnosti splněna. Stěžovatel však pomíjí výslovné znění § 78 odst. 8 zákona citovaného v předchozím odstavci. Konečné posouzení splnění všech podmínek pro přiznání příspěvku je v kompetenci úřadu práce. Stěžovatel totiž nerozhoduje o prominutí celé podmínky bezdlužnosti, ale pouze o prominutí podmínky výše součtu splatných nedoplatků, tedy svým rozhodnutím dává zaměstnavateli možnost splnit výjimku z podmínky bezdlužnosti uvedenou v § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti i v případě, že jeho dluhy přesahují 10 000 Kč a za normálních okolností by na tuto výjimku tedy nedosáhl. Ačkoliv rozhodnutí o žádosti dle § 78 odst. 13 je běžně nazýváno jako rozhodnutí o prominutí podmínky bezdlužnosti, jedná se o nepřesné označení, neboť stěžovatel nepromíjí zaměstnavateli samotný dluh ani jeho rozhodnutí neznámá, že splnil podmínky dle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Jedná se pouze o dílčí rozhodnutí.

[42] Správní orgán je povinen jednat pouze v rámci pravomocí, které mu stanoví zákon, a není oprávněn ani při výkladu neurčitého právního pojmu tento rámec překročit. Obsahem neurčitého právního pojmu *výjimečný případ zvláštního zřetele* proto nemůže být splnění dalších podmínek, které mají být posuzovány jiným správním orgánem v jiném řízení. Obsah neurčitého právního pojmu je nutno vztahovat k okolnostem týkajícím se podmínky, o jejíž prominutí zaměstnavatel žádá.

[43] Ačkoliv stěžovatel namítá, že v případě, kdy by do svého posuzování nezahrnul také splnění dalších podmínek, mohlo by jeho rozhodnutí být bez významu, neboť by následně úřad práce příspěvek stejně nepřiznal pro nesplnění dalších podmínek, rozdělení kompetencí v § 78 zákona o zaměstnanosti je v tomto směru jasné a neponechává žádný prostor pro odlišnou interpretaci.

[44] Tomuto výkladu ostatně nasvědčuje i novela zákona o zaměstnanosti provedená zákonem č. 327/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění zákona č. 93/2017 Sb. (dále jen „zákon č. 327/2017 Sb.“), která nově upravila možnost zaměstnavatele žádat nejen o prominutí podmínky výše splatných nedoplatků, ale i prominutí nesplnění podmínky úhrady nedoplatků do 15 dnů po skončení čtvrtletí, za které žádá o příspěvek. O této žádosti však dle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2018 rozhoduje

jako správní orgán prvního stupně nikoliv stěžovatel, ale ministr práce a sociálních věcí. Je tedy zřejmé, stěžovateli v řízení o prominutí výše splatných nedoplatků nepřísluší posuzovat podmínku data splacení dluhů.

[45] Stěžovateli je však nutno přisvědčit, že městský soud opomenul ve svém posouzení zohlednit, že na prominutí podmínky výše splatných nedoplatků není dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti právní nárok.

[46] Zákodárce v § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti při úpravě podmínek pro vyhovění žádosti zaměstnavatele zvolil kombinaci neurčitého právního pojmu (*ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele*) a následného správního uvážení (*ministerstvo může prominout*). Obdobnou kombinaci lze v českém právním řádu nalézt v § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který stanoví: „*jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárního důvodu.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72). Z toho důvodu lze při posuzování, jakým způsobem má správní orgán při rozhodování o takové žádosti postupovat, poukázat na rozhodnutí týkající se právě procesu udělení či neudělení humanitárního azylu. V rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 - 27, Nejvyšší správní soud uvedl:

[27] V té souvislosti je třeba odkázat na závěry právní teorie, která dovodila, že „[m]ezi postupem orgánu při aplikaci norem s neurčitými právními pojmy a realizací diskreční pravomoci je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku.... Uvnitř diskreční pravomoci je správa svým způsobem sama sobě pánem, volí postup, který jí zákon umožňuje a který ona považuje pro konkrétní vztah za účelný. V žádném případě to však neznamená ... otevření prostoru pro její libovůli či absolutistické rozhodování.“ (viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 80-81).

[28] Vzhledem ke kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení v § 14 zákona o azylu musí stěžovatel nejdříve interpretovat neurčitý právní pojem „případu hodného zvláštního zřetele“ a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Pokud dojde k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení, jak mu ukládá zákon, při němž vybere jednu ze dvou alternativ rozhodnutí - udělení či neudělení humanitárního azylu. Naopak, jestliže se o případ hodný zvláštního zřetele v konkrétní věci nejedná, není dán prostor pro jakoukoliv úvahu správního orgánu a azyl z humanitárního důvodu udělen být nemůže.

[29] Rozlišování mezi oběma fázemi rozhodování stěžovatele o (ne)udělení humanitárního azylu má zásadní význam pro jeho přezkum soudem. Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv.

[47] Závazný právní názor městského soudu tak Nejvyšší správní soud koriguje v tom směru, že stěžovatel není pro případ, že bude o udělení výjimky opětovně rozhodovat (k tomu viz část III.C), povinen žalobci výjimku udělit. Bude však muset vyložit obsah neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*, a to s respektem k právnímu názoru městského soudu aprobovaného nyní Nejvyšším správním soudem, že obsahem tohoto pojmu nemůže být

pokračování

posuzování splnění dalších podmínek pro přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Dále je na stěžovateli, aby zjistil rozhodné skutkové okolnosti nynějšího případu a vyložil, zda pojem výjimečného případu hodného zvláštního zřetele naplňují. Pokud dospěje k závěru, že se o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele nejedná, bude muset vysvětlit, proč ve svém prvním rozhodnutí uvedl, že jde o případ výjimečný, neboť tomuto závěru lze rozumět tak, že o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele šlo. V případě, že dospěje k závěru, že se o takový případ jedná, rozhodne na základě svého správního uvážení, zda výjimku udělí či nikoliv, a toto rozhodnutí neopomene náležitě odůvodnit. Rozhodování správního orgánu na základě správního uvážení musí podléhat základním zásadám právního státu, nesmí být svévolné či diskriminační a v tomto rozsahu je též soudně přezkoumatelné (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, č.739/2006 Sb. NSS či usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

III. C. Zjištění výše splatných nedoplatků

[48] Městský soud dále stěžovateli a ministryni vytknul, že nepostavili na jisto výši splatných nedoplatků, o jejíž prominutí žalobce žádal a jejich závěry tak nemají oporu ve spisovém materiálu. Stěžovatel namítá, že v řízení bylo zřejmé, že výše splatných nedoplatků žalobce ke dni 30. 6. 2017 přesáhla 10 000 Kč, tato skutečnost tedy byla postavena na jisto. Celková výše pak není rozhodná, neboť otázka, o kolik byla částka 10 000 Kč přesazena, není pro rozhodnutí o výjimce podstatná.

[49] Nejvyšší správní soud k této otázce považuje za nezbytné zrekapitulovat podstatné informace vyplývající ze správního spisu.

[50] Žalobce požádal dne 27. 7. 2017 o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 2. čtvrtletí roku 2017. Úřadu práce doložil potvrzení vydané Všeobecnou zdravotní pojišťovnou dne 24. 7. 2017. Z něj vyplynulo, že žalobce má ke dni 30. 6. 2017 evidován splatný nedoplatek pojistného ve výši 290 128 Kč a penále ve výši 104 876 Kč (celkem 394 995 Kč) a že ke dni 21. 6. 2017 byl výkazem nedoplatků č. 3641700527 vyměřen nedoplatek pojistného 291 489 Kč a penále 92 068 Kč, celkem 383 557 Kč s tím, že se žalobcem byl dne 20. 7. 2017 na základě tohoto výkazu dohodnut splátkový kalendář a žalobce není v prodlení se splácením dohodnutých částek.

[51] Úřad práce žalobce dne 29. 8. 2017 vyrozuměl, že rozdíl částek uvedených v potvrzení z 24. 7. 2017 činí 11 438 Kč a že žalobce může dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti požádat žalovaného o prominutí nesplnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o výši součtu všech splatných nedoplatků zaměstnavatele, pokud jsou zaplacený do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které je příspěvek požadován.

[52] Žalobce následně dne 31. 8. 2017 doručil žalovanému žádost dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti. V žádosti uvedl, že dne 21. 6. 2017 obdržel výkaz nedoplatků č. 3641700527, na jehož základě mu byl povolen splátkový kalendář. Dodatečně mu pak bylo k 30. 6. 2017 doučtováno penále ve výši 11 438 Kč, o kterém nevěděl. Zároveň již v žádosti o prominutí výše součtu splatných nedoplatků uvedl, že proti výkazu nedoplatků podal námitku, kterou VZP uznala za oprávněnou, a výkaz nedoplatků byl zrušen.

[53] Z potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny ze dne 31. 8. 2017, které je též součástí správního spisu, se podává, že žalobce má u VZP ke dni 30. 6. 2017 evidován nedoplatek pojistného 276 832 Kč a penále 99 664 Kč (celkem 376 496 Kč) na veřejném zdravotním pojištění. Dluhy byly v plné výši uhrazeny dne 30. 8. 2017, k témuž datu VZP neeviduje žádné splatné nedoplatky na veřejném zdravotním pojištění. VZP zároveň uvedla, že ke dni 21. 6. 2017

byl žalobci výkazem nedoplatků č. 3641700527 předepsán nedoplatek pojistného 291 489 Kč a penále 92 068 Kč, celkem 383 577 Kč. Se žalobcem byl dne 20. 7. 2017 dohodnut splátkový kalendář. Na základě námitek žalobce proti tomuto výkazu nedoplatků byl výkaz dne 30. 8. 2017 zrušen, čímž zanikl i splátkový kalendář.

[54] Stěžovatel jako správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí vzal jako rozhodnou částku 394 995 Kč, z narační části rozhodnutí ministryně pak vyplývá, že vycházela z částky 383 577 Kč. Správní orgány tak zcela pominuly informaci uvedenou v potvrzení ze dne 31. 8. 2018, která hovoří o celkové částce nedoplatků ve výši 376 496 Kč. Jak však správně uvedl městský soud, tento dluh je menší, než částka, na kterou byl sjednán splátkový kalendář (383 577 Kč). Rozhodnutí o žádosti dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti se přitom týká pouze nedoplatků, na něž nebyl sjednán splátkový kalendář, tedy nedoplatků, na něž hodlá zaměstnavatel aplikovat výjimku dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Pokrývá-li nedoplatky splátkový kalendář, je rozhodnutí o výjimce dle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti bezpředmětné, jak již konstatoval městský soud, neboť tyto nedoplatky jsou kryty výjimkou dle § 78 odst. 4 písm. a) téhož zákona.

[55] Proto bylo povinností správních orgánů vyjasnit výši údajné dlužné částky, která byla předmětem řízení dle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti, tedy částky, jíž se netýkal splátkový kalendář, neboť žalobcem dříve uváděná částka 11 438 Kč z následného potvrzení ze dne 31. 8. 2017 nevyplývá.

[56] Nejvyšší správní soud zároveň nemohl přehlédnout, že žalobce po celou dobu řízení poukazoval též na skutečnost, že výkaz nedoplatků, na jehož základě mu vznikl dluh na zdravotním pojištění, byl dne 30. 8. 2017 zrušen. K rozhodnutí o rozkladu doložil rozhodnutí o zrušení tohoto výkazu Všeobecnou zdravotní pojišťovnou, navíc ta tuto informaci sama potvrdila. Tuto okolnost však správní orgány nevzaly při svém rozhodování vůbec v úvahu. Byl-li výkaz nedoplatků dle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, zrušen, žalobci na jeho základě nemohl vzniknout dluh, s jehož placením by byl v prodlení.

III. D. Lhůta pro uzavření splátkového kalendáře

[57] Stěžovatel v kasační stížnosti dále brojí proti závěru městského soudu vysloveného nad rámec rozhodovacích důvodů (tzv. *obiter dictum*), že lhůta pro sjednání splátkového kalendáře dle § 78 odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti končí společně s lhůtou pro podání žádosti o příspěvek, tedy měsíc po kalendářním čtvrtletí, za něž zaměstnavatel o příspěvek žádá.

[58] Jak již ovšem Nejvyšší správní soud konstatoval výše, posouzení naplnění podmínky podle § 78 odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti nespadá do pravomoci stěžovatele jako správního orgánu prvního stupně, potažmo ministryně, v řízení o žádosti o prominutí výše součtu splatných nedoplatků.

[59] Tomu odpovídá i skutečnost, že městský soud tento závěr vyslovil *obiter dictum*, neboť pro posouzení projednávané věci není rozhodný a pro stěžovatele není závazný. Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, polemizuje-li stěžovatel toliko s právním názorem krajského soudu vysloveným o určité otázce jen *obiter dictum*, a nenapadá vlastní rozhodovací důvod, jako kasační důvody uplatňuje důvody jiné než uvedené v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 – 74). Taková kasační stížnost (nebo její část) je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná.

pokračování

[60] Závěr o konci lhůty pro sjednání splátkového kalendáře proto Nejvyšší správní soud nepřezkoumával. Soud pouze považuje za vhodné upozornit, že stěžovatelova kasační argumentace se neshoduje s právním názorem, který k této otázce on i ministryně zaujali v napadených rozhodnutích, na což upozornil ve vyjádření i žalobce. V kasační stížnosti stěžovatel snáší argumentaci na podporu závěru, že splátkový kalendář musí být uzavřen nejpozději do konce kalendářního období, za které zaměstnavatel o příspěvek žádá, zatímco v napadených rozhodnutích správní orgány považovaly splátkový kalendář za pozdně sjednaný, neboť nebyl uzavřen do 15 dnů následujících po konci kalendářního čtvrtletí. Naproti tomu Úřad práce jakožto správní orgán kompetentní k posouzení splnění podmínek dle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti datum uzavření splátkového kalendáře nepovažoval za rozhodné, neboť pro něj není stanoven žádný termín, jak plyne z přípisu ze dne 18. 9. 2017, kterým postupoval stěžovateli spisovou dokumentaci.

III. E Žádost dle 78a odst. 15 zákona účinného od 1. 1. 2018

[61] Závěrem stěžovatel brojí proti názoru městského soudu, že ministryně měla samostatně rozhodnout o žádosti dle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění od 1. 1. 2018, kterou žalobce učinil součástí rozkladu. Ministryně práce a sociálních věcí v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu konstatovala, že této žádosti nelze vyhovět a že žádosti se nelze zabývat, neboť tuto právní úpravu lze aplikovat až za 1. kalendářní čtvrtletí roku 2018.

[62] Dle 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti ve znění od 1. 1. 2018: „*Ministr práce a sociálních věcí může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o nedodržení lhůt stanovených k úhradě nedoplatků zaměstnavatele.*“

[63] Nejvyšší správní soud považuje posouzení této otázky městským soudem za správné. Ačkoliv žalobce požádal o prominutí nedodržení lhůty k úhradě nedoplatků spolu s rozkladem, a nikoliv samostatným podáním, obsahově se jedná o samostatnou žádost, o které bylo dnem doručení rozkladu zahájeno řízení a o které mělo být samostatně rozhodnuto. Domnívala-li se ministryně, že žádosti není možno vyhovět či že se jedná o žádost nepřípustnou, a to s ohledem na znění přechodných ustanovení zákona č. 327/2017 Sb., bylo její povinností tento právní názor vtělit do výroku rozhodnutí. Opačným postupem žalobce zbavila možnosti využít opravných prostředků proti takovému rozhodnutí a v řízení o této žádosti tak zůstala nečinná.

IV. Závěr a náklady řízení

[64] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[65] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci jako procesně úspěšnému účastníkovi náleží náhrada nákladů. Náklady jsou tvořeny odměnou a náhradou hotových výdajů jeho zástupce za jeden úkon právní služby - písemné podání ve věci samé - vyjádření ke kasační stížnosti [§11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č.177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž přísluší částka 3 100Kč (§ 7 ve spojení s §9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Protože zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést, tj. 21 % z částky 3 400 Kč, tedy o 714 Kč. Celkovou částku

4 114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě určené soudem, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 13. května 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu