



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **ELEKTROŠROT, a.s.**, IČO 25003569, sídlem Košťanská 212, Hudcov, Teplice, zastoupená Mgr. Taťánou Malmstedt Kolářovou, advokátem, sídlem Bělehradská 1191/9, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky**, sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. listopadu 2020 č. j. 6 A 126/2018 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. listopadu 2020 č. j. 6 A 126/2018 - 45 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně dne 23. dubna 2018 požádala o uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Sdělením ze dne 28. května 2018 č. j. TPA-UZ-5/2018 ji Úřad práce České republiky – Krajská pobočka v Ústí nad Labem informovala, že se její žádost zamítá, protože nesplňuje jednu z podmínek uzavření dohody, neboť v období 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody nevyplácela nejméně 80 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, mzdu nebo plat bezhotovostně převodem na účet vedený u peněžního ústavu, nebo poštovní poukázkou [§ 78 odst. 2 písm. d) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti]. Ve sledovaném období měla žalobkyně celkem 16 zaměstnanců se zdravotním postižením, z toho vyplácela mzdu po celou dobu pracovního poměru bezhotovostně pouze 11 z nich, tedy 68,75 %.

[2] Žalobkyně se proti uvedenému sdělení bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl rozsudkem označeným v návěti.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedla, že v červenci a srpnu 2017 vyplatila dvěma, respektive třem zaměstnancům, kteří se ocitli v tíživé životní situaci, zálohu mzdy ve výši 1 000 Kč. Zákon č. 327/2017 Sb., který novelizoval zákon o zaměstnanosti a změnil mechanismus přiznávání příspěvků na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. října 2017 a nabyl účinnosti dne 1. ledna 2018. Novela zavedla půlroční přechodné období pro zaměstnavatele, kteří do té doby zřídili chráněná pracovní místa. Zaměstnavatelé tedy měli půl roku na to, aby se přizpůsobili novým podmínkám pro uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, avšak splnění podmínky, která je v této věci sporná, se posuzuje 12 měsíců zpětně. V tom stěžovatelka spatřuje nepřipustnou pravou retroaktivitu novely zákona o zaměstnanosti.

[4] Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný a městský soud vykládali zákon podle metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí, která není právně závazná ani dohledatelná. Bez opory v zákoně tak stanoví další podmínky pro uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce.

[5] Dle názoru stěžovatelky počítá žalovaný poměr zaměstnanců, jimž nebyla vyplácena mzda v hotovosti, silně zkreslujícím způsobem, který vede k přehnané tvrdosti a formalismu, aplikovanému se zpětnou účinností. Stejně jako v žalobě stěžovatelka navrhla tři jiné způsoby výpočtu, které by v jejím případě vedly k uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek posoudil v rozsahu stanoveném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přičemž v postupu městského soudu z úřední povinnosti zjistil vady, které měly vliv na zákonnost jeho rozsudku. Kasační stížnost tedy je důvodná.

[8] V první řadě Nejvyšší správní soud zjistil, že městský soud neodpověděl na všechny žalobní námítky.

[9] Podle § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti lze dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce *uzavřít za podmínky, že v období 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele*

pokračování

vyplácel nejméně 80 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, mzdu nebo plat bezhotovostně převodem na účet vedený u peněžního ústavu, nebo poštovní poukázkou.

[10] Stěžovatelka v žalobě stejně jako v kasační stížnosti navrhovala tři způsoby výpočtu, které by v jejím případě vedly ke splnění uvedené podmínky. Konkrétně:

1) *podíl počtu zaměstnanců se zdravotním postižením v období 12 měsíců před podáním žádosti vyplacených bezhotovostně a celkového počtu zaměstnanců se zdravotním postižením v období 12 měsíců před podáním žádosti.* Tento způsob výpočtu měl použít žalovaný, stěžovatelka však namítala, že neměl započítávat zaměstnance, jimž byla v hotovosti vyplacena pouze záloha mzdy (v takovém případě by byl výsledný počet zaměstnanců vyplacených bezhotovostně 81,25 %). Stěžovatelka této metodě výpočtu vytýkala, že nebere ohled na dobu zaměstnání a započítává jediný den pracovního poměru stejně jako celý rok;

2) *podíl počtu zaměstnanců se zdravotním postižením, vyplacených bezhotovostně, dle doby pracovního poměru u zaměstnavatele za posledních 12 měsíců, v členění za odpracované měsíce (tedy počtu mezd vyplacených bezhotovostně), a celkového počtu zaměstnanců se zdravotním postižením za předcházejících 12 měsíců v měsíčním vyjádření (tedy celkového počtu mezd vyplacených zaměstnancům se zdravotním postižením), s výsledkem 85,15 %.* I v tomto případě stěžovatelka mezi mzdy vyplacené bezhotovostně zahrnovala i mzdy, u nichž byly v hotovosti vyplaceny jen zálohy. Tato metoda dle názoru stěžovatelky zamezuje zkreslování;

3) *úprava předešlé metody tak, že stěžovatelka mzdy, u nichž byly vyplaceny v hotovosti jen zálohy, nepovažovala za mzdy vyplacené bezhotovostně (tedy přizpůsobila se v tomto ohledu právnímu názoru žalovaného), s výsledkem 82,81 %.*

[11] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že původně zjišťoval podíl zaměstnanců vyplacených bezhotovostně tak, že celkovým počtem zaměstnanců stěžovatelky se zdravotním postižením v uplynulých 12 měsících (16) vydělil „fyzický počet“ zaměstnanců se zdravotním postižením s jednorázovou výplatou mzdy nebo její části v hotovosti (11). Avšak v červnu 2018 svůj postup přehodnotil a nyní zjišťuje splnění podmínky zvlášť v jednotlivých měsících. Ani nově nastavené podmínky však podle něj stěžovatelka nesplnila.

[12] Městský soud se ve svém rozsudku zabýval pouze tím, zda pro účely výkladu § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti je i záloha mzdy mzdou, přičemž přisvědčil žalovanému, že ano. Po tomto závěru již nepovažoval za možné vyjadřovat se k dalším způsobům výpočtu, které stěžovatelka uváděla, neboť tyto výpočty jeho právní názor nerespektují, a uzavřel, že „zákonnou podmínku shora uvedenou o výplatě mezd bezhotovostně nebo poštovní poukázkou je nutné vykládat tak, že ji je nutné splnit u všech zaměstnanců po dobu 12 měsíců, pokud ti mají být zahrnuti do 80% podílu zaměstnanců“ (body 14 – 16 napadeného rozsudku).

[13] Městský soud však přehlédl, že stěžovatelka s tím, že mzdy, u nichž byly v hotovosti vyplaceny jen zálohy, nezahrne mezi mzdy vyplacené bezhotovostně (i když s tím nesouhlasila), počítala ve třetím způsobu výpočtu, který navrhovala a který dle jejího

názoru vedl ke splnění podmínky stanovené v § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti. Nic mu tedy nebránilo se touto metodou výpočtu zabývat a na žalobní námitku odpovědět.

[14] Z rozsudku městského soudu vlastně vůbec není zřejmé, kterou z řady metod výpočtu, jež mu předestřeli účastníci řízení, považoval za správnou. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uznal, že původní metoda výpočtu, na jejímž základě se stěžovatelkou neuzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, nebyla správná, a popsal jinou, kterou aktuálně používá. Městský soud se tím vůbec nezabýval, neuvedl, zda považuje za správnou původní, či novou metodu žalovaného (a jak již bylo řečeno, neporovnal je s metodou, kterou navrhovala stěžovatelka). Sice správně uvedl, že interní pokyn, z něhož žalovaný vycházel, není pramenem práva, a řešenou otázkou je výklad § 78 odst. 2 písm. d) bodu 1 zákona o zaměstnanosti, avšak tento výklad neprovedl. Tím stěžovatelce znemožnil vznést proti jeho právním závěrům oponentní argumentaci a fakticky ji donutil zopakovat v kasační stížnosti žalobní body. Jinými slovy, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[15] Další pochybení městského soudu souvisí s určením žalovaného správního orgánu.

[16] Podle § 83 s. ř. s. je v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu žalovaným *ten správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 9. prosince 2014 č. j. Nad 224/2014 - 53, č. 3196/2015 Sb. NSS, citované ustanovení vyložil tak, že „soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.“

[17] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, v Úřadu práce České republiky (dále jen „Úřad práce“) působí a) generální ředitelství a b) krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště. Podle § 5 odst. 1 citovaného zákona *rozhoduje Úřad práce ve správním řízení v I. stupni prostřednictvím krajských poboček a generálního ředitelství*. Podle odstavce 2 pak o odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce rozhoduje ministerstvo. Důvodová zpráva k čl. VI bodu 5 zákona č. 366/2011 Sb. (sněmovní tisk 372/0, 6. volební období, www.psp.cz), jímž byl citovaný § 5 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb. novelizován do současné podoby, uvádí, že „zákon výslovně stanoví, že krajské pobočky Úřadu práce a jeho generální ředitelství mají ve správním řízení postavení prvoinstančního správního orgánu.“

[18] Podle § 8a odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti spadá zajištění příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením zaměstnavatelům zaměstnávajícím

pokračování

více než 50 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, do působnosti krajských poboček Úřadu práce. Ustanovení § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti navíc výslovně stanoví, že dohoda o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (která je podmínkou pro poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78a zákona o zaměstnanosti) *se uzavírá v rámci místní působnosti krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou.*

[19] Na základě citované právní úpravy je zřejmé, že krajské pobočky Úřadu práce jsou v případech, kdy jim zákon svěřuje pravomoc rozhodovat či jinak jednat, správními orgány ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy oněmi „svazky kompetencí“ ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. května 2015 č. j. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS. Starší rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která Úřad práce pojímala jako jediný správní orgán s celostátní působností, pouze vnitřně členěný na krajské pobočky a generální ředitelství, konkrétně usnesení ze dne 16. května 2012 č. j. Nad 5/2012 - 34, ze dne 23. května 2012 č. j. Nad 15/2012 - 23, ze dne 28. listopadu 2012 č. j. Nad 100/2012 - 43 a ze dne 9. ledna 2013 č. j. Nad 133/2012 - 18, byla obsahově překonána právě citovaným usnesením rozšířeného senátu.

[20] Stěžovatelka podala žalobu proti sdělení, že s ní nebude uzavřena dohoda o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Toto sdělení v souladu s výše citovanými ustanoveními zákona o zaměstnanosti učinila Krajská pobočka Úřadu práce v Ústí nad Labem (která by za předpokladu, že by stěžovatelka splnila podmínky stanovené § 78 zákona o zaměstnanosti, byla kompetentní k uzavření této dohody i k následnému přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením). Podle žalobního tvrzení tedy zásah, proti němuž se stěžovatelka u soudu bránila (neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce), provedla tato krajská pobočka. I v petitu stěžovatelka žádala, aby městský soud označil za nezákonné „zamítnutí žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce vydané Úřadem práce ČR, Kontaktní pracoviště Krajské pobočky v Ústí nad Labem – Teplice [...]“.

[21] Stěžovatelka však zároveň v žalobě označila jako žalovaný správní orgán Úřad práce, sídlem Dobrovského 1278/25, Praha 7 (na této adrese sídlí generální ředitelství Úřadu práce).

[22] Městský soud měl na tento rozpor adekvátně reagovat, tedy poučit stěžovatelku, že jako žalovaného označila jiný správní orgán, než který podle jejích tvrzení provedl nezákonný zásah, a vyzvat ji, aby žalobu patřičným způsobem upravila. Namísto toho městský soud žalobu bez dalšího věcně projednal a jako se žalovaným nesprávně jednal s Úřadem práce, navzdory tomu, že vůči městskému soudu jednala Krajská pobočka Úřadu práce v Ústí nad Labem.

[23] V důsledku uvedeného pochybení městského soudu došlo k rozporu mezi výrokem a odůvodněním jeho rozsudku; dle výroku městský soud rozhodl o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem Úřadu práce, avšak v odůvodnění hodnotil zákonnost postupu Úřadu práce – Krajské pobočky Ústí nad Labem. V dalším řízení bude na městském soudu, aby toto procesní pochybení napravil; jeho příslušnost se však již nezmění (viz § 105

občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 99/2018 - 75 z 20. listopadu 2018).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na popsané vady, které brání posouzení jádra sporu mezi účastníky řízení, Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. února 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu