



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **GRASO a. s.**, se sídlem Šantova 656/6, Olomouc, zastoupená JUDr. Miloslavem Drbálkem, advokátem se sídlem Na Návsi 15, Radslavice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2019, č. j. MPSV-2019/206838-421/1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 18. 5. 2021, č. j. 65 Ad 2/2020-209,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „úřad práce“) ze dne 16. 9. 2019, č. j. OLA-T-132/2019. Rozhodnutím úřadu práce žalobkyni nebyl poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce (dále jen „příspěvek“) za 1. čtvrtletí roku 2019, o který požádala dne 24. 4. 2019, jelikož žalobkyně nesplnila podmínku specifikovanou v § 78a odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb. O zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť ke dni 31. 3. 2019 měla splatný nedoplatek na penále vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Olomouc (dále jen „OSSZ“) ve výši 130 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, ve které namítala, že penále zaplatila ihned, jakmile se o něm dozvěděla, tj. 17. 4. 2019, a postup úřadu práce proto trpí přílišným formalismem, pokud na tomto základě odmítl vyplatit příspěvek ve výši 1.863.327 Kč. V rámci doplnění žaloby žalobkyně zpochybnila vznik dluhu na penále a navrhla, aby jej krajský soud ověřil na základě výpisů z účtu, a nikoliv pouze z agregovaného pohledu OSSZ. Namítala, že je sankcionována nikoliv za porušení právní povinnosti, ale za nevyužití svého práva dát úřadu práce souhlas dle § 147b zákona o zaměstnanosti a požádat jej, aby sám dohledal její nedoplatky a upozornil ji na ně, načež by pro zaplacení dluhu měla dodatečnou lhůtu. Žalobkyně také poukázala na dlouhodobé řádné a včasné plnění svých povinností a na své přeplatky vůči OSSZ z jiných období. Navíc uvedla, že ministryně práce a sociálních věcí ve svém rozhodnutí ze dne 26. 8. 2019, č. j. MPSV-2019/95894-424/2, kterým neprominula splnění podmínky uvedené v § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, pouze převzala názor žalovaného a nezabývala se relevantními důkazy a skutečným stavem věci.

[3] Krajský soud měl skutkový stav věci mezi stranami za nesporný. Úřad práce a žalovaný dle něj postupovali správně, když potvrzení OSSZ ze dne 17. 4. 2019 hodnotili jako veřejnou listinu, která potvrzuje pravdivost toho, co je v ní uvedeno, a není-li dokázán opak, pak se z ní v řízení vychází. Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně v řízení před správními orgány dluh na penále ve výši 130 Kč nezpochybovala, pouze poukazovala na brzkou úhradu po jeho zjištění, a proto krajský soud považoval tvrzení žalobkyně ohledně zpochybnění vzniku dluhu, poprvé učiněné až v rámci doplnění žaloby, za nové a překvapivé a jako účelovým se jím s odkazem na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a koncentrační zásadu v něm obsaženou odmítl zabývat, a nevyhověl ani návrhu žalobkyně, aby krajský soud vyžádal výpisy z účtu OSSZ, pomocí kterých by vznik dluhu na penále ověřil. Krajský soud také zdůraznil, že se žalobkyně v žádosti o příspěvek rozhodla nepožádat úřad práce, aby sám zjistil, zda má žalobkyně nedoplatky na daních a povinných odvodech za zaměstnance, nýbrž se rozhodla podmínku bezdlužnosti doložit sama. V tomto ohledu krajský soud poukázal na žalobkynin nesprávný výklad § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť tento neumožňuje splnit podmínku bezdlužnosti úhradou nedoplatku do 5 pracovních dnů ode dne, kdy se o něm žalobkyně dozvěděla, aniž by předtím dala úřadu práce souhlas dle § 147b téhož zákona. Žalobkyně v tomto případě mohla zachovat svou bezdlužnost jedine úhradou nedoplatků do 15. dne měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které o poskytnutí příspěvku požádala, tj. do 15. 4. 2019. Krajský soud i s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3 Ads 23/2013-56, uzavřel, že z hlediska formálních zákonných podmínek žalobkyni příspěvek poskytnut být nemohl. Rozhodnutím ministryně práce a sociálních věcí ze dne 26. 8. 2019, č. j. MPSV-2019/95894-424/2, se krajský soud nezabýval, protože není rozhodnutím předběžné povahy, a proto proti němu žalobkyně měla brojit samostatnou žalobou. Stejně tak se krajský soud nezabýval listinami, kterými žalobkyně dokládala řádné a včasné plnění povinností ve vztahu k jiným obdobím a přeplatky vůči OSSZ, neboť na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí nemohla mít z nich učiněná skutková zjištění žádný vliv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku splnění podmínky bezdlužnosti pro účely poskytnutí příspěvku. Dle stěžovatelky krajský soud pochybil tím, že nevzal v potaz skutečnost, že se o dluhu na penále ve výši 130 Kč vůči OSSZ dozvěděla na základě sdělení OSSZ až po uplynutí patnáctidenní lhůty stanovené v § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti, a nemohla tedy dluh včas uhradit, přičemž toto prodlení OSSZ jí není možné přičítat k tíži. Stěžovatelka ostatně o příspěvek požádala v zákonné lhůtě dne 29. 4. 2019, kdy již podmínku bezdlužnosti splňovala, neboť předmětný dluh na penále uhradila dne 17. 4. 2019. Nadto stěžovatelka uvádí, že § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti je mezerou v zákoně a odporuje základním principům správního práva, neboť neposkytnutím dodatečné lhůty pro uhrazení nedoplatků znevýhodňuje ty žadatele, kteří nevyužijí svého práva dát úřadu práce souhlas, aby sám zjistil nedoplatky na daních a povinných odvodech za zaměstnance. Dále stěžovatelka namítá, že zjištěná skutková podstata, z níž správní orgány a soud vycházely, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, neboť stěžovatelka vede u Okresního soudu v Olomouci, pod sp. zn. 11 C 410/2018, spor s Mgr. Z. M. ohledně určení existence jejího pracovního poměru u stěžovatelky v období od 1. 7. 2018, přičemž pokud by došlo k určení, že pracovní poměr nevznikl, pak by bylo možné odvodit za tuto osobu považovat za přeplatky stěžovatelky vůči OSSZ i za první čtvrtletí roku 2019, a dluh na penále by tedy vůbec nevznikl. Dle stěžovatelky krajský soud nemohl dojít ke správným skutkovým zjištěním, neboť se touto námitkou nezabýval. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu, žalovaného i úřadu práce a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry uvedenými v rozsudku krajského soudu. Zopakoval, že stěžovatelka nesplnila zákonnou podmínku bezdlužnosti pro přiznání příspěvku danou § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti, ani výjimku poskytnutou písm. b) tohoto ustanovení, a proto nemohl úřad práce učinit jinak, než stěžovatelce příspěvek nepřiznat. Žalovaný doplnil, že důvody pro prominutí nesplnění podmínky bezdlužnosti neshledala ani ministryně práce a sociálních věcí, neboť případ stěžovatelky nepovažovala za výjimečný a zvláštního zřetele hodný. Dle žalovaného nelze pozdní úhradu dluhu vůči OSSZ přičítat skutečnosti, že stěžovatelka byla na existenci dluhu OSSZ upozorněna až dne 17. 4. 2019, tedy dva dny po uplynutí lhůty stanovené pro zaplacení dluhu existujícího ke dni 31. 3. 2019. Naopak, stěžovatelka měla sama dbát o včasnou úhradu všech dluhů, obzvláště s ohledem na skutečnost, že nedala úřadu práce souhlas dle § 147b zákona o zaměstnanosti, aby stěžovatelku na existenci dluhů upozornil a poskytl jí dodatečnou lhůtu 5 pracovních dnů pro jejich úhradu. Za irelevantní pro řízení před Nejvyšším správním soudem považuje žalovaný i stěžovatelkou namítané pochybení krajského soudu týkající se nezohlednění soudního sporu, který stěžovatelka vede, neboť pokud by skutečně došlo k určení, že Mgr. Z. M. nebyla zaměstnankyní stěžovatelky, a v důsledku toho by bylo změněno potvrzení o nedoplatku stěžovatelky, pak by stejně šlo pouze o důvod pro obnovu řízení. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, 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.

[8] Mezi stěžovatelkou a žalovaným je sporné především to, zda stěžovatelka naplnila podmínku bezdlužnosti stanovenou v § 78a odst. 4 zákona zaměstnanosti, dle kterého se příspěvek „*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*“. Tato podmínka je dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona zaměstnanosti splněna též v případě, kdy „*součet nedoplateků zaměstnavatele, s výjimkou nedoplateků podle písmene a), 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 poskytnutí příspěvku žádá, nebo je uhradil do 5 pracovních dnů ode dne, kdy se o těchto nedoplatcích od krajské pobočky Úřadu práce dozvěděl v případě, že si údaje o nedoplatcích podle § 147b zjistil Úřad práce sám, pokud mu k tomu dal zaměstnavatel souhlas a za tímto účelem zprostil příslušný finanční nebo celní úřad povinnosti mlčenlivosti vůči Úřadu práce; uhrazení nedoplatku je zaměstnavatel povinen krajské pobočce Úřadu práce doložit*“.

[9] Ze znění zákona vyplývá, že pokud měla stěžovatelka u OSSZ k 31. 3. 2019 nedoplatek, což stěžovatelka v kasační stížnosti nepopírá, měla stále možnost naplnit podmínku bezdlužnosti v dodatečné lhůtě 15 kalendářních dnů. Této možnosti však stěžovatelka nevyužila, neboť, jak sama v kasační stížnosti uvádí, dluh uhradila dne 17. 4. 2019. Ze zákona o zaměstnanosti nevyplývá povinnost úřadu práce ani jiných správních orgánů v této lhůtě stěžovatelku či jiné žadatele na existenci splatného nedoplatku upozornit. Závěr o neexistenci této informační povinnosti vyplývá *a contrario* i z toho, že povinnost úřadu práce upozornit žadatele na existenci dluhu je výslovně stanovena pouze pro případy, kdy žadatelé dají dle § 147b zákona o zaměstnanosti úřadu práce souhlas k tomu, aby si existenci nedoplateků sám zjistil. Pouze v takovém případě je pro jejich úhradu stanovena dodatečná lhůta 5 pracovních dnů. Nejvyšší správní soud neshledává, že by tím zákon o zaměstnanosti odporoval požadavku rovnosti účastníků, nebo že by šlo o mezeru v zákoně. Pro žadatele není nikterak složité úřadu práce souhlas dle § 147b zákona o zaměstnanosti udělit, neboť pro to postačí prostý projev vůle vyjádřený v rámci formulářové žádosti o příspěvek. Pokud se žadatelé rozhodnou tento souhlas neudělit, lhostejno z jakého důvodu, pak tím úřadu práce dávají na srozuměnou, že budou splnění podmínky své bezdlužnosti zjišťovat a dokládat sami. O porušení zásady rovnosti účastníků nejde i proto, že zatímco žadatelé neposkytující daný souhlas mají na zjištění existence nedoplateků a jejich zaplacení vždy dodatečných 15 kalendářních dnů, ty žadatele, kteří úřadu práce souhlas udělili, může tento k úhradě nedoplateků, v návaznosti na datum podání žádosti, teoreticky vyzvat již 1. den měsíce následujícího po čtvrtletí, za které o příspěvek žádali, a *de facto* by tak prostředky na úhradu nedoplatku museli

pokračování

vynaložit dříve. Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit se žalobkyní namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí krajského soudu [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť ten se s námitkou nerovného zacházení se zaměstnavateli dostatečně vypořádal v odst. 24 napadeného rozsudku.

[10] Pro poskytnutí příspěvku je třeba splnit zákonem o zaměstnanosti stanovené podmínky, z nichž jednou je i podmínka bezdlužnosti. Jak již krajský soud správně připomněl, Nejvyšší správní soud uvedl, že „podmínky pro přiznávání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením jsou poměrně striktní. [...] Jediné povolené výjimky jsou přitom uvedeny pod písmeny a) a b) daného ustanovení [pozn. § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti], které umožňují žadatelům napravit svá pochybení při platbě daní a pojistného. Jedná se přitom o klasickou veřejnoprávní normu kogentního charakteru, která neposkytuje správním orgánům příliš prostoru k vlastní úvaze a manévrování“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3 Ads 23/2013-56). Je proto „na žadateli, aby si zajistil jak splnění podmínek včasným provedením všech povinných plateb, tak i sledování, zda nepochybil, a zda mu nevznikl nedoplatek či penále tak, aby mohl případně včas využít možností k nápravě svých pochybení. Úsilí, které je k tomu třeba vynaložit, není ve vztahu k cíli nikterak výjimečné. [...] Podmínka bezdlužnosti má nejen vyloučit zaměstnavatele, kteří neplní své zákonné povinnosti, ale má vést i k jejich platební kázní, což ve svém důsledku vylučuje, že by stát přispíval zaměstnavateli mj. na platby, které by ten řádně neodváděl“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 2 Ads 340/2018-23). Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, „že je legitimním a rozumným požadavkem zákonodárce, aby subjekty, jimž má být z veřejných rozpočtů poskytnut nějaký finanční příspěvek na jejich činnost, řádně plnily své závazky vůči těmto veřejným rozpočtům“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2022, 5 Ads 73/2021-36).

[11] Pokud jde o námitku týkající se sporu s Mgr. Z. M. a možného přeplatku za první čtvrtletí roku 2019, ani zde Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu. Ze soudního spisu totiž vyplývá, že stěžovatelka v žalobě a jejím doplnění ze dne 19. 2. 2020 tuto námitku neuplatnila a na daný probíhající spor krajský soud upozornila teprve přípisem ze dne 15. 5. 2021. Dle § 71 odst. 2 s. ř. s. je přitom možné rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby, která dle odst. 1 téhož ustanovení činí v zásadě 2 měsíce od doručení napadeného rozhodnutí. V tomto případě tedy šlo o zjevně opožděně uplatněný žalobní bod a krajský soud pochybil, když neuvedl, že nebylo třeba jej z tohoto důvodu vypořádat. Jeho rozhodnutí to však nečiní nepřezkoumatelným, jak namítá stěžovatelka. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2022, č. j. 6 Afs 283/2018-39, totiž konstatoval, že „[j]estliže může Nejvyšší správní soud sám shledat opožděnost žaloby a na základě toho ji jako celek odmítnout [§ 110 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], pak není důvod, aby vrátil věc krajskému soudu k doplnění odůvodnění v případě, kdy se jedná o jednotlivý opožděně uplatněný žalobní bod (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud může v takovém případě doplnit odůvodnění rozhodnutí krajského soudu a sám vysvětlit, proč byl podle jeho názoru žalobní bod uplatněn opožděně a nebylo třeba jej věcně vypořádat“. Nevypořádání opožděné námítky nemohlo mít vliv na správné zjištění skutkového základu sporu.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Nejvyšší správní soud nezjistil ani žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl tedy kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[13] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 26. ledna 2023

Mgr. Eva

Š
o
n
k
o
v
á

předsedkyně senátu