



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Příležitosti bez bariér s.r.o.**, se sídlem Roháčova 1637/88, Praha 3, zast. Mgr. Janem Maršálem, advokátem se sídlem Politických vězňů 935/13, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. MPSV-2021/12717-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, č. j. 18 Ad 3/2021–61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Maršála, advokáta se sídlem Politických vězňů 935/13, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný („stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s“), zrušeno shora uvedené rozhodnutí stěžovatele a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – pobočky pro hl. m. Prahu („správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 11. 2020, č. j. ABA-T-1694/2020, a toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobkyně v souladu s § 78a zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, doručila dne 4. 11. 2020 správnímu orgánu I. stupně žádost o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2020 („příspěvek“). Současně s žádostí požádala o prominutí zmeškání

úkonu dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („s. ř.“). V ní uvedla, že v důsledku diagnostiky onemocnění COVID-19 dne 20. 10. 2020 u jednatele společnosti a následné nařízené karantény u jejich zaměstnanců došlo k narušení administrativního chodu žalobkyně. Těsně před nařízením karantény u odpovědných zaměstnanců proto žalobkyně v zájmu dodržet zákonnou lhůtu pro podání žádosti o příspěvek (končící dnem 31. 10. 2020) nedopatřením odeslala žádost Zdravotní pojišťovně Ministerstva vnitra. Toto nedopatření nebylo možné napravit během nařízené karantény, nýbrž až po jejím ukončení dne 4. 11. 2020, kdy žalobkyně bezodkladně zajistila řádné odeslání této žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

[3] Správní orgán I. stupně podle § 78a odst. 8 písm. b) zákona o zaměstnanosti příspěvek žalobkyni neposkytl. Uvedl, že žalobkyně mu nedoručila písemnou žádost o příspěvek ve lhůtě stanovené § 78a odst. 4 daného zákona, již nelze prominout. Žádosti o zmeškání úkonu dle § 41 s. ř. proto nevyhověl. Stěžovatel se v rozhodnutí o odvolání ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a konstatoval, že bylo zcela na žalobkyni, aby si řádně zajistila splnění všech zákonných podmínek pro poskytnutí příspěvku.

[4] Proti rozhodnutí stěžovatele se žalobkyně bránila správní žalobou podanou u městského soudu. Ten v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že správní orgány pochybily, odmítly-li posoudit žádost žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání její žádosti o příspěvek. Jakkoliv se lhůta dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti může jevit jako hmotněprávní a prekluzivní, její zmeškání lze prominout postupem dle § 41 s. ř.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu v celém rozsahu kasační stížností, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Závěr městského soudu prolamuje dlouhodobé rozlišování mezi hmotněprávními a procesněprávními lhůtami, neboť na lhůtu stanovenou hmotněprávním předpisem aplikuje úpravu procesního práva zakotvenou v § 41 s. ř. Dle stěžovatele je z teleologického výkladu zřejmé, že se jedná o lhůtu hmotněprávní, jejíž zmeškání má za následek zánik nároku na příspěvek.

[7] Tento závěr je rovněž nepřezkoumatelný. Městský soud nevysvětlil, proč se o hmotněprávní lhůtu nejedná. Rozsudek je navíc vnitřně rozporný, neboť městský soud v odůvodnění uvedl, že žaloba „není důvodná“, ačkoliv jí následně vyhověl.

[8] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila s argumentací městského soudu. Nadto uvedla, že ve formalistickém přístupu stěžovatele není nijak zohledněn veřejný zájem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením jakož i skutečnost, že k pozdnímu doručení žádosti o příspěvek došlo vlivem pandemie onemocnění COVID-19. Prominutí zmeškání lhůty o pouhé čtyři dny má pro stát nepoměrně menší dopad, než jaký má nepřiznání příspěvku za celé vykazované období pro žalobkyni.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Rovněž ověřoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Městský soud v něm přesvědčivě vysvětlil, co jej vedlo k právnímu závěru o nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů, přičemž své úvahy opřel o relevantní judikaturu NSS. Konkrétně pak upřesnil, z jakého důvodu považuje za možné využít postupu dle § 41 s. ř. i v případě lhůt, „*které se na první pohled tváří jako hmotněprávní a svou povahou jde o lhůty prekluzivní*“ (body 21 až 23 napadeného rozsudku). Námitka stěžovatele, dle které městský soud nevysvětlil, proč se v případě lhůt dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti *nejedná* o hmotněprávní lhůtu, je tedy lichá; městský soud totiž k takovému závěru vůbec nedospěl.

[12] Pokud jde o rozpornost závěru městského soudu o nedůvodnosti žaloby (bod 14 napadeného rozsudku) s výrokem o zrušení napadených rozhodnutí, je v kontextu celého odůvodnění městského soudu zřejmé (jak ostatně v doplnění své kasační stížnosti uznal sám stěžovatel), že se jedná o písařskou chybu, jež na přezkoumatelnost rozsudku městského soudu nemůže mít vliv.

[13] NSS se následně zabýval námitkou nezákonnosti napadeného rozsudku.

[14] Dle § 78a odst. 1 věty první zákona o zaměstnanosti se *zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů.*

[15] Dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti se *příspěvek 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.*

[16] Dle § 41 odst. 1 s. ř. se navracením v předešlý stav *rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.* V souladu s § 41 odst. 4 s. ř. *správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*

[17] Podstatou sporu v projednávané věci je otázka, zda lze postupem dle § 41 s. ř. prominout zmeškání lhůty pro podání žádosti o příspěvek stanovené § 78a odst. 4 větou první zákona o zaměstnanosti.

[18] Vzhledem k tomu, že § 41 odst. 1 s. ř. je součástí části druhé s. ř. upravující „obecná ustanovení o správním řízení“, systematickým výkladem nelze dojít k jinému závěru,

než že „úkonem“ ve smyslu § 41 odst. 1 s. ř. je třeba rozumět toliko úkony účastníků správního řízení. Postupem dle § 41 s. ř. lze tak prominout zmeškání jen takových úkonů, k jejichž vykonání jsou z povahy věci stanoveny lhůty procesněprávní (obdobně viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 452).

[19] Tento závěr odpovídá judikatuře NSS, dle které hmotněprávní lhůty nelze navracet ani prominout, neboť jejich běh zpravidla nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem a jejich konec je absolutní, v důsledku čehož jejich zmeškání vede k zániku hmotného práva. Procesní lhůty (ať už zákonné či soudcovské) mají naopak svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva, neboť s jejich nedodržením zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu (viz rozsudek NSS z 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58).

[20] Ve světle výše uvedeného je proto nutné zkoumat, zda lhůta upravená v § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti je svou povahou hmotněprávní či procesněprávní.

[21] Vzhledem k tomu, že u zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně povahu lhůty nestanoví, je její určení záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující danou lhůtu (viz rozsudek NSS z 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58).

[22] Z textu § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti nelze jednoznačně dovodit, zda zákonodárce měl v úmyslu upravit lhůtu hmotněprávní či procesněprávní. Vodítka v tomto ohledu neposkytuje ani důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, jež se ve vztahu k jeho § 78, v němž byl příspěvek původně upraven, omezuje na konstatování, že „*ustanovení obsahuje podmínky poskytování příspěvku a jeho výši*“.

[23] Rozšířený senát sice v minulosti – a to ještě před účinností novely č. 327/2017 Sb., která vymezení podmínek pro přiznání příspěvku změnila – konstatoval, že právní nárok na příspěvek vznikne zaměstnavateli při splnění zákonných podmínek, přičemž jednou z těchto podmínek je právě (včasná) žádost o příspěvek (viz rozsudek rozšířeného senátu z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, bod 42). Předmětem posouzení rozšířeného senátu nicméně byla pouze otázka přezkoumatelnosti rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku ve správním soudnictví. Na jeho základě proto rovněž nelze učinit jednoznačný závěr o povaze lhůty předepsané § 78a odst. 4 větou první zákona o zaměstnanosti, jíž se rozšířený senát vůbec nezabýval.

[24] Ze zákonného vymezení podmínek pro přiznání příspěvku je zjevné, že primárním předpokladem pro vznik právního nároku na tento příspěvek je uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce mezi žadatelem a místně příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce (§ 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Tu lze uzavřít za podmínek stanovených § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Stěžejním je v tomto ohledu zejména požadavek, dle kterého musí žadatel zaměstnávat ve čtvrtletním přepočteném počtu za kalendářní čtvrtletí předcházející dni podání žádosti o uzavření této dohody více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců [§ 78 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti]. Žadatel musí rovněž k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí splnit podmínku tzv. bezdlužnosti (§ 78a odst. 4 věta druhá zákona o zaměstnanosti).

pokračování

[25] V žádosti o příspěvek dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti již žadatel toliko zpětně deklaruje, že výše vymezené materiální předpoklady pro vznik právního nároku na příspěvek v předchozím čtvrtletí naplnil. Tuto žádost proto nelze považovat za další hmotněprávní předpoklad pro vznik právního nároku na příspěvek, nýbrž za obligatorní a zároveň výhradní prostředek k uplatnění již vzniklého právního nároku vůči orgánu veřejné moci. Svou povahou jde proto o úkon procesní (konkrétně o podání ve smyslu § 37 s. ř.) směřující vůči správnímu orgánu. Doručením žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu se zahajuje správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Na věc tedy dopadají normy procesního práva včetně správního řádu (žadatel může např. svou žádost vzít zpět pouze za podmínek dle § 45 odst. 4 s. ř.). Rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku je rovněž plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz rozsudek rozšířeného senátu z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014–46).

[26] Zmešká-li proto žadatel zákonnou lhůtu k podání žádosti dle § 78a odst. 4 věty první zákona o zaměstnanosti, správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby zmeškání této lhůty prominul, splní-li žadatel podmínky předepsané § 41 odst. 2 s. ř. a prokáže-li, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (§ 41 odst. 4 s. ř.).

[27] Opačný názor zastávaný stěžovatelem by naopak vedl k porušení zásady, dle které je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit takový výklad veřejnoprávní normy, který méně zasahuje do základního práva či svobody (viz rozsudek NSS z 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, bod 61; srov. nálezy Ústavního soudu z 30. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 2843/18, bod 17, či z 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33) a přičil by se účelu části třetí uvedeného zákona, kterým je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Označení včasnosti žádosti za další hmotněprávní podmínku pro přiznání příspěvku by bylo jednoznačně k tíži adresátů práva. Včasnost by navíc byla negativní podmínkou (způsobující zánik práva), což neodpovídá konstrukci zákona o zaměstnanosti. Ten v případech ostatních příspěvků na zaměstnávání osob se zdravotním postižením odděluje hmotněprávní podmínky pro vznik nároku na přiznání příspěvků od náležitostí žádostí, na základě kterých jsou tyto příspěvky poskytovány (srov. § 75 a § 76 zákona o zaměstnanosti). Stejně rozlišení ostatně činilo i prvotní znění § 78 daného zákona původně upravující příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Ke smíšení hmotněprávních podmínek pro vznik nároku na příspěvek a náležitostí žádosti došlo až novelou č. 382/2008 Sb., a to konkrétně v důsledku pozměňovacího návrhu Výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny. Tento pozměňovací návrh poněkud nesystematicky včlenil podmínky tzv. bezdlužnosti do tehdejšího § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti upravujícího do té doby toliko náležitosti žádosti o příspěvek.

[28] NSS se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle kterého v právě projednávané věci správní orgány pochybily, pokud bez dalšího odmítly žádost žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty k podání její žádosti o příspěvek, aniž by se jí věcně zabývaly (bod 25 napadeného rozsudku), což ve svém důsledku vedlo k nezákonnosti jejich rozhodnutí (bod 28 napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasací stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle

§ 109 odst. 2 věty první s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, neboť kasační stížnost byla zamítnuta, a proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[31] Zástupce žalobkyně učinil v řízení před kasačním soudem jeden úkon právní služby, kterým je 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 tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně osvědčil, že je plátcem DPH, k nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 % (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobkyni zaplatit k rukám jejího zástupce Mgr. Jana Maršála, advokáta se sídlem Politických vězňů 935/13, Praha 1, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu