

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **ČS, náhradní plnění s.r.o.,** se sídlem U Zlaté stoky 576, Litvínovice, zastoupená Mgr. Ondřejem Pustějovským, advokátem se sídlem Zahradní 8, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,** se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2018, č. j. MPSV-2018/6761-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 10. 2018, č. j. 50 Ad 2/2018 – 27.

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 10. 2018, č. j. 50 Ad 2/2018 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný se jako stěžovatel domáhá včasnou kasační stížností zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 26. 1. 2018, č. j. MPSV-2018/6761-421, a rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajská pobočka v Českých Budějovicích (dále jen „Úřad práce“) ze dne 28. 12. 2017, č. j. CB-T-420/2017, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím Úřad práce rozhodl, že žalobci se neposkytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě za 3. čtvrtletí roku 2017. Důvodem bylo nesplnění podmínky bezdlužnosti, neboť měl ke dni 30. 9. 2017 nedoplatek na penále na veřejné zdravotní pojištění u Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra ve výši 101 Kč, který byl uhrazen až dne 20. 10. 2017. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů stálo na argumentaci, že žadatel nesplnil podmínku bezdlužnosti podle

§ 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a ani podmínku pro výjimku z této povinnosti plynoucí z odst. 4 písm. b) tohoto ustanovení.

[2] Žaloba stála na tvrzení, že evidované penále na zdravotním pojištění nelze považovat za nedoplatek ve smyslu § 78a zákona o zaměstnanosti, a na nemožnosti řádného zjištění nedoplatků, jsou-li zaměstnanci evidování u různých pojišťoven. Přitom zákonný limit, pod nímž se nedoplatek neeviduje, byl přesažen o 47 haléřů, přičemž o existenci penále žalobce nebyl vyrozuměn.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval sdělení ZPMV ze dne 19. 10. 2017 určené žalobci, z něhož je zřejmé, že žalobce měl na veřejném zdravotním pojištění nedoplatek - penále ve výši 101 Kč, přičemž z připojeného Přehledu plateb pojistného a penále vyplynulo, že za rok 2015 pojišťovna evidovala penále ve výši 1,79 Kč, za rok 2016 ve výši 9,54 Kč, a v roce 2017 ve výši 100,47 Kč. Podle krajského soudu tak penále za rok 2017 vznikalo v průběhu tohoto roku, což vedlo k jeho předepsání v zaokrouhlené výši 101 Kč. Krajský soud proto nepřisvědčil žalobci v názoru, že ke vzniku penále nedošlo, a ani v názoru, že penále vzniká až okamžikem, kdy je pojišťovnou plátci oznámeno. V daném případě penále vzniklo dnem 21. 8. 2017. Přitom bylo povinností žadatele o příspěvek zjistit si včas, zda splňuje podmínky pro jeho poskytnutí. Navzdory těmto zjištěním krajský soud dospěl k závěru, že je nutno vzít v úvahu i účel příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jímž je podpora zaměstnavatelů, kteří takové osoby zaměstnávají. Podmínka bezdlužnosti má předcházet situacím, kdy zaměstnavatel využívá benefitu státního příspěvku, aniž by za zaměstnance odváděl zákonné platby. V případě žalobce v roce 2017 došlo k situaci, kdy odváděl pojistné neúmyslně chybně, a to v řádu několika korun, což zjistil až dne 19. 10. 2017 a následně to napravil. Jeho úmyslem tedy nebylo krátit zákonné platby určené státu. Stojí-li tak na jedné straně penále přesahující zákonný limit jeho vyměření o 47 haléřů a na druhé straně státní příspěvek ve výši 1 355 683 Kč, určený pro další podnikání, jehož neposkytnutí může vést k likvidaci zaměstnavatele, je neposkytnutí příspěvku v rozporu se smyslem a účelem příspěvku. Proto krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Poukazuje na to, že krajský soud uznal správnost a zákonnost jeho postupu, ale přesto jeho rozhodnutí zrušil. Pominul, že žalovaný je vázán principem legality plynoucím z § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zákon mu neumožňuje zohlednění jeho účelu či úvahu o proporcionalitě. Zákon o zaměstnanosti v tomto směru nedává prostor ani pro správní uvážení, ani neobsahuje nejednoznačný text, který by bylo možno vyložit. Podmínku bezdlužnosti nelze proto za užití žádné metody výkladu vyložit tak, jak učinil krajský soud. Pravomoc k moderaci tvrdosti má žalovaný pouze v mezích § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, naopak z ustanovení odst. 13 téhož ustanovení plyne, že ji nemá ve vztahu k nesplnění podmínek bezdlužnosti, protože pak by toto ustanovení ztratilo svůj význam. Mimo to stěžovatel soudí, že jeho rozhodnutí by ani nebylo v rozporu s principem proporcionality či v rozporu se smyslem a účelem zákona. Bylo na žalobci jako žadateli o příspěvek, aby

zajistil splnění všech podmínek pro jeho poskytnutí. Výjimka z podmínky bezdlužnosti podle § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti jím rovněž nebyla splněna. Žalobce tedy nejen že nebyl bezdlužný, ale nedokázal využít zákonných 15 dnů pro naplnění výjimky. Stěžovatel respektuje účel zákona, ovšem tím je i nepřispívat těm, kteří mají nedoplatky na povinných platbách. Zákonodárce jednoznačně určil hranici pro splnění podmínky bezdlužnosti, vyjma výslovně stanovených výjimek. Stěžovatel považuje úvahu krajského soudu o potřebě poměřovat výši dluhu s výší neposkytnutého příspěvku za zavádějící. To by totiž vedlo k diskriminaci malých zaměstnavatelů, u nichž by nikdy nemohlo dojít k poměření nedoplatku s vysokou hodnotou příspěvku. Naopak právě u větších zaměstnavatelů je třeba klást větší důraz na plnění jejich povinností. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[5] Žalobce nevyužil možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval formálními podmínkami projednání kasační stížnosti. Kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Byla podána osobou k tomu oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, ze kterého napadený rozsudek vzešel, a jedná prostřednictvím zaměstnance splňujícího podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je opřena o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je tudíž přípustná a projednatelná.

[7] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost projednal v mezích uplatněného kasačního důvodu, tedy zkoumal správnost právního posouzení věci krajským soudem, z něhož plyne, že smysl a účel zákona o zaměstnanosti v daném případě vylučuje užití restriktivního postupu vůči žalobci přesto, že ten nesplnil zákonné podmínky pro přiznání příspěvku.

[8] Předně je třeba konstatovat, že mezi účastníky kasačního řízení není sporu o skutkových okolnostech, které plynou ze správního spisu a které podrobně konstatoval krajský soud v napadeném rozsudku. Lze je shrnout tak, že žalobce požádal o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě za 3. čtvrtletí roku 2017, přičemž bylo zjištěno, že k rozhodnému dni 30. 9. 2017 měl evidován dluh na veřejném zdravotním pojištění, a to penále ve výši 100,47 Kč. O tomto nedoplatku na penále byl žalobce pojišťovnou vyrozuměn dne 19. 10. 2017 a týž den nedoplatek uhradil.

[9] Pro posouzení věci je rozhodné znění zákona o zaměstnanosti do 31. 12. 2017. Podle § 67 cit. zákona se fyzickým osobám se zdravotním postižením poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce, což spočívá v opatřeních směřujících jednak přímo vůči nim, jednak vůči zaměstnavatelům, kteří provádějí jejich přípravu k práci či je zaměstnávají formou zřízení chráněného pracovního místa. V daném případě byl žalobce zřejmě v postavení zaměstnavatele zaměstnávajícího na chráněných pracovních místech více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců. Takovým zaměstnavatelům je poskytován podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti příspěvek na podporu zaměstnávání těchto osob formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů. Příspěvkem jsou podle odst. 2 téhož ustanovení nahrazovány „*skutečně*

vynaložené prostředky na mzdy nebo platy v měsíční výši 75% skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy na zaměstnance v pracovním poměru, který je osobou se zdravotním postižením, včetně pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, které zaměstnavatel za sebe odvedl z vyměřovacího základu tohoto zaměstnance (...)". Příspěvek se poskytuje podle odst. 4 cit. ustanovení čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele a poskytuje se 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 penále na veřejné zdravotní pojištění*". Výjimky z této podmínky jsou dále uvedeny a spočívají jednak v povolených a dodržovaných splátkách či v povoleném posečkání daně [písm. a)] nebo v tom, že součet všech splatných nedoplatků 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, nebo je uhradil do pěti pracovních dnů ode dne, kdy se o těchto nedoplatcích dozvěděl od krajské pobočky Úřadu práce, v případě, že výši těchto nedoplatků zjistil Úřad se souhlasem zaměstnavatele sám [písm. b)]. Při nesplnění těchto podmínek vydá krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku (odst. 8 cit. ustanovení). Možnost Ministerstva prominout ve výjimečných případech nesplnění podmínek podle odst. 4 písm. b) se vztahuje pouze k výši součtu všech splatných nedoplatků žadatele (odst. 13 téhož ustanovení).

[10] Nesplnění podmínek bezdlužnosti u žalobce spočívalo v existenci penále na veřejném zdravotním pojištění, které vzniklo podle § 18 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, přičemž podle odst. 4 téhož ustanovení se penále nepředepíše, nepřesahuje-li v úhrnu 100 Kč za jeden kalendářní rok, a podle odst. 3 téhož ustanovení se každá platba penále zaokrouhluje na celé koruny směrem nahoru. Krajský soud správně poukázal na povinnost vyplývající pro žalobce ze zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zdůraznil, že žalobce zákon porušil a že ve vztahu k podmínkám bezdlužnosti tyto formálně nenaplnil, stejně tak jako nesplnil podmínky, za nichž mu mohl k jeho žádosti žalovaný nenaplnění těchto podmínek prominout. Pokud žalobce v žalobě argumentoval nenaplněním pojmu nedoplatku a podmínkami pro prominutí podmínek bezdlužnosti podle § 78a zákona o zaměstnanosti, jedná se o ustanovení, které v rozhodné době neplatilo, a krajský soud správně vycházel z rozhodného znění zákona.

[11] Stěžovateli lze proto přisvědčit v názoru, že z hlediska formálních zákonných podmínek neměl být žalobci příspěvek poskytnut. Žalovaný jako správní orgán je povinen rozhodovat v mezích zákona a úlevy ze zákonných podmínek může poskytnout pouze, pokud mu to zákon umožňuje. Podmínky bezdlužnosti jsou stanoveny poměrně přísně. Nejvyšší správní soud se jimi již zabýval v rozsudku ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3 Ads 23/2013 – 56, kde vyslovil, že „*podmínky pro přiznávání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením jsou poměrně striktní. Zákon o zaměstnanosti uvádí v § 78 odst. 3 jasně, které podmínky musí každý žadatel splnit. Jediné povolené výjimky jsou přitom uvedeny pod písmeny a) a b) daného ustanovení, 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. Stěžovatel správně uvedl, že v průběhu správního řízení je vázán všemi zásadami plynoucími ze správního řádu a nemůže bez dalšího upřednostnit jednu zásadu před*

druhou.“ Je třeba poznamenat, že v daném rozsudku Nejvyšší správní soud řešil problém splatnosti penále vzniklého podle zákona č. 589/1992 Sb., a tedy existence nedoplatku na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, přičemž fakticky se jednalo o nedoplatek ve výši **3 Kč**; uzavřel, že byť se jednalo o dluh v této částce, podmínka bezdlužnosti splněna nebyla.

[12] V nynější věci se jedná o nedoplatek ve výši 101 Kč vzniklý tím, že byla překročena částka 100 Kč, která je vyjmuta z vyměření penále, přičemž nedoplatek činí celá tato částka. Na jedné straně přísné podmínky bezdlužnosti jsou vyváženy možnostmi úlev plynoucích z § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Možnost obdržení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě tedy má jasně stanovená pravidla a je 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. Nad rámec uvedených úlev je pak možné jen prominutí jedné z podmínek postupem podle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti.

[13] Nejvyšší správní soud vnímá argumentaci užitou krajským soudem, aniž by ji považoval za zákonem nepředpokládané užití principu proporcionality, jak ji označuje stěžovatel. Není ovšem podstatný vztah výše nedoplatku a výše poskytnutého příspěvku; pro takovou úvahu zákon neposkytuje prostor. Krajský soud tím zjevně akcentoval smysl a účel zákona spočívající v podpoře vytváření a udržovaní pracovních příležitostí pro osoby zdravotně postižené a nesplnění podmínek pro poskytnutí příspěvku tímto pohledem zřejmě považoval v daném případě za bagatelní. Smysl a účel zákona je v tomto směru ovšem naplněn nejen poskytnutím příspěvku a jeho využitím ve prospěch osob, jimž zlepšuje obtížné postavení na trhu práce, ale v rámci smyslu a účelu zákona má svůj smysl a účel i stanovení podmínek pro zaměstnavatele, které nejsou nereálné ani zbytečně zatěžující. Podmínka bezdlužnosti má nejen vyloučit zaměstnavatele, kteří neplní své zákonné povinnosti, ale má vést i k jejich platební kázni, což ve svém důsledku vylučuje, že by stát přispíval zaměstnavateli mj. na platby, které by ten řádně neodváděl. Přitom prostor pro úlevy od pochybení menšího rázu zákon o zaměstnanosti poskytuje v § 78 odst. 4 písm. a), b) a v odst. 13. V tomto případě jím je navíc i ustanovení ukládající vyměřit penále až poté přesáhne-li částku 100 Kč (což třeba nebylo ve výše označené věci sp. zn. 3 Ads 23/2013). To vše vytváří prostor, aby bagatelní pochybení nemělo neproporcionální následek. Nepřiznání příspěvku nelze porovnávat jen s mírou pochybení žadatele spočívající v nesprávném odvodu, ale také s mírou pozornosti, kterou věnoval splnění podmínek zákona. Poukazem na smysl a účel zákona tak, jak jej užil krajský soud, by byla rozšířena zákonná možnost úlev ze splnění podmínky bezdlužnosti, a to poměrně neohraničeným způsobem.

[14] Z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud kasační stížnost za důvodnou. Proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení, při němž je krajský soud podle odst. 4 téhož ustanovení vázán právním názorem výše vysloveným. O věci Nejvyšší správní soud rozhodoval bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů tohoto kasačního řízení.

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

V Brně dne 11. července 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu