



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Organizace nevidomých z.s.**, se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, zast. Mgr. Bc. Janem Spáčilem, LL.M, advokátem se sídlem Italská 2581/67, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 6. 2021, č. j. 29 Ad 5/2019-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce, Mgr. Bc. Jana Spáčila, LL.M, advokáta.

Odůvodnění

[1] Kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ve věci příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce.

[2] Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2018, č. j. JIA-T-76/2018, rozhodl Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Jihlavě (dále jen „úřad práce“), podle § 78a odst. 4 písm. a) a odst. 8 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), o tom, že žalobkyni se neposkytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2018 ve výši 252 038 Kč. Důvodem neposkytnutí příspěvku byla skutečnost, že žalobkyně měla ke dni 30. 9. 2018 nedoplatek vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Jihlava (dále jen „OSSZ“) ve výši 9212 Kč; částka 455 byla dodatečně uhrazena dne 8. 10. 2018, u částky 8757 Kč byly povoleny splátky, splátku splatnou dne 27. 8. 2018 však žalobkyně uhradila

až dne 28. 8. 2018, čímž dle úřadu práce porušila podmínku bezdlužnosti. Proti rozhodnutí úřadu práce podala žalobkyně odvolání, které odvolací správní orgán (žalovaný) zamítl rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019, č. j. MPSV-2019/13357-421/1.

[3] V **žalobě** žalobkyně namítala, že rozhodnutí žalovaného je založeno na nesprávném výkladu § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně uznala existenci nedoplatku ve výši 8757 Kč a penále ve výši 455 Kč, ale upozornila na nutnost zkoumat případné splnění výjimek stanovených pod písmeny a) a b) daného ustanovení. Správní orgány přihlédly k potvrzení OSSZ ze dne 8. 10. 2018, opomenuly však jeho opravenou verzi vydanou dne 1. 11. 2018. Žalobkyně tvrdila, že podmínky dle § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti splnila, neboť měla povoleno hrazení nedoplatku ve výši 8757 Kč ve splátkách a zároveň k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí (30. 9. 2018) nebyla v prodlení se žádnou ze splátek. Argumentace správních orgánů, dle níž se žadatel nesmí nikdy dostat do prodlení se žádnou z plateb splátkového kalendáře, neodpovídá jazykovému výkladu předmětného ustanovení. Žalovaný vykládá zákon restriktivně, bez přihlédnutí k jeho smyslu a účelu, což vede k tvrdosti zákona a neopodstatněné diskriminaci žadatelů, jimž byl poskytnut splátkový kalendář. Žalovaný jako orgán veřejné moci je povinen i v případě vícero možných výkladů zvolit výklad ve prospěch žadatele. Pro úplnost žalobkyně připomněla, že splnila rovněž podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť součet jejich nedoplatků nepřesahoval částku 10 000 Kč a penále ve výši 455 Kč bylo uhrazeno dne 8. 10. 2018 (tedy do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za něž se o poskytnutí příspěvku žádá).

[4] **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě setrval na svém výkladu, dle něhož je nutné, aby žadatel s povolenými splátkami tyto splátky po celou dobu řádně hradil (a to i tehdy, kdy dluh nevznikl v daném čtvrtletí), pokud má být postaven na roveň žadateli, který je reálně bezdlužný. Neplněním splátkového kalendáře žadatel možnost aplikace zákonné výjimky sám znemožní, neboť příspěvek je poskytován pouze zaměstnavatelům s řádnou platební morálkou. Způsob reakce OSSZ na pozdní úhradu není pro účely poskytnutí příspěvku relevantní. Pro posuzování bezdlužnosti jako takové je sice rozhodný poslední den čtvrtletí, nelze však dovodit, že by se k tomuto okamžiku měla vztahovat i výjimka upravená pod písm. a) daného ustanovení [v případě výjimky upravené pod písm. b) zákonodárce stanovil rozhodný den výslovně]. Dle žalovaného nelze hovořit o přílišné tvrdosti zákona, neboť samotné toto ustanovení představuje výjimku proti žádoucímu stavu (bezdlužnosti žadatele). Je pochopitelné, že když žalobkyně neplnila řádně své povinnosti, nesla následky. Nic jí navíc nebránilo uhradit celý dluh do 15. 10. 2018, čímž by se na celý dluh vztáhla výjimka dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

[5] **Krajský soud** dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. S odkazem na přesnou formulaci textu zákona krajský soud upozornil, že z prostého jazykově-logického výkladu vyplývá, že výjimka dle § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti se vztahuje ke stejnému datu, jako otázka samotné bezdlužnosti obsažená v předchozím textu § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti, tedy k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí. Na tom nic nemění ani fakt, že výjimka dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti je vztahena k těmto dni výslovně [krajský soud zde poukazuje rovněž na použitý přítomný čas u slovesa „není“ v písm. a) a minulý čas u slovesa „nepřesáhl“ v písm. b)]. Krajský soud v této souvislosti rovněž poznamenal, že i kdyby v písm. a) byl použit minulý čas, nesvědčilo by to jednoznačně pro výklad správních orgánů.

pokračování

[6] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS) krajský soud zdůraznil, že i v případě výkladových nejasností (jež v aktuálním případě nenastávají, neboť správným je jednoznačně výklad žalobkyně) nelze „dotvářet“ veřejné právo v neprospěch jednotlivce. Plyne-li ze zákona o zaměstnanosti, že je obecně rozhodný stav bezdlužnosti k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí, faktické znevýhodnění žadatelů řešících své nedoplatky formou splátkových kalendářů by musel zákonodárce v textu zákona zcela jednoznačně vyjádřit, což se nestalo. I kdyby soud nepovažoval výklad žalobkyně za přílehavější, musel by shledat minimálně rovnocennost obou výkladů. Vzhledem k veřejnoprávní povaze aplikovaného práva by bylo nutno použít zásadu *in dubio mitius* a zvolit výklad, že dodržování splátkového kalendáře se hodnotí toliko k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí.

[7] Krajský soud dále vytkl správním orgánům absenci hlubší analýzy institutu povolení splátek, pročež správní orgány přisuzují porušení splátkového kalendáře neadekvátní důležitost. I stávající právní úprava je dle krajského soudu dostatečně přísná, neboť v případě nedodržování splátkového kalendáře hrozí zesplatnění celého nedoplatku (a i kdyby k němu nedošlo, nutí tento postup zaměstnavatele k úhradě všech splátek, tedy žádoucímu stavu, minimálně jednou za čtvrtletí). Krajský soud uznává, že úřad práce mohl být ke svým závěrům „sveden“ nesprávným potvrzením OSSZ ze dne 8. 10. 2018, skutečný stav však byl prokázán jak žalobkyní předloženým detailem podkonta splátkového kalendáře, tak opraveným potvrzením OSSZ ze dne 1. 11. 2018, které si vyžádal sám úřad práce.

[8] V závěru krajský soud zdůraznil, že podstata projednávané věci je odlišná od situací dříve řešených Nejvyšším správním soudem (zejména rozsudky ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3 Ads 23/2013-56, *Synergy One*, či ze dne 11. 7. 2019, č. j. 2 Ads 340/2018-23, *ČS, náhradní plnění*), neboť v oněch případech objektivně došlo k pochybení žadatele, třebaš marginálnímu. V nyní projednávané věci však byla otázka délky prodlení a jejího nepoměru k následkům nepodstatná, neboť žalobkyně podmínku dle § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti splnila. Z tohoto důvodu krajský soud v souladu s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušil.

[9] V **kasáční stížnosti** žalovaný (stěžovatel) namítá, že příspěvek se poskytuje zaměstnavatelům s řádnou platební morálkou, a proto je nutno v případě dluhu hrazeného formou splátkového kalendáře zkoumat dodržování tohoto splátkového kalendáře, a to za celou dobu (nikoli jen za předmětné kalendářní čtvrtletí či dokonce pouze k poslednímu dni tohoto čtvrtletí). Žalobkyně dle stěžovatele takovým zaměstnavatelem nebyla, neboť neuhradila včas splátku splatnou dne 27. 8. 2019 (pozn. soudu, pravděpodobně myšleno 27. 8. 2018). Žalobkyně si mohla být vědoma, že nedodržováním svých povinností vůči OSSZ se vystavuje nesplnění podmínky bezdlužnosti.

[10] Stěžovatel uznává, že § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti jednoznačně vztahuje výjimku k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí, ovšem i nadále trvá na správnosti posouzení věci úřadem práce i jím samotným. V potvrzení OSSZ ze dne 8. 10. 2018 (jež je třeba jako veřejnou listinu považovat za správné) bylo totiž jednoznačně uvedeno, že žalobkyně měla ke dni 30. 9. 2018 nedoplatek na pojistném a penále na sociálním zabezpečení a že srpnovou měsíční splátku uhradila pozdě. Z tohoto důvodu

úřad práce dospěl k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku řádného plnění splátkového kalendáře dle § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

[11] Dále stěžovatel cituje judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž jsou podmínky poskytnutí příspěvku striktní a nedovolují správním orgánům odhlédnout od jejich porušení (rozsudek ve věci *Synergy one*), přičemž žadatelé si mají zajistit jak splnění podmínek, tak ověření, že ke splnění podmínek skutečně došlo a včas využít možnost k nápravě případných pochybení (rozsudek ve věci ČS, *náhradní plnění*). Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 6 Ad 14/2019-35, stěžovatel dovozuje, že na žadatele o příspěvek jsou kladeny přiměřené nároky ohledně jejich platební morálky. Stěžovatel je toho názoru, že platební morálka žalobkyně nebyla dostatečná na to, aby jí mohl být příspěvek poskytnut.

[12] Stěžovatel rovněž upozorňuje, že v duchu zásady *in dubio mitius* nelze promíjet zákonem stanovené podmínky. Dostatečným projevem této zásady je již samotná existence výjimky z požadavku bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Podle stěžovatele by bylo absurdní umožnit žadatelům, aby splátky nehrazené v průběhu celého čtvrtletí uhradili až ke dni rozhodnému pro posouzení bezdlužnosti. V takovém případě by podle stěžovatele byla popřena povaha splátkového kalendáře a význam požadavku na platební morálku žadatelů. Stěžovatel uzavírá, že nelze hovořit o platební morálce žalobkyně a poskytnout jí příspěvek ze státního rozpočtu, z něhož mohou být prostředky čerpány pouze za splnění podmínky hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

[13] **Žalobkyně** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že si nemohla být vědoma negativních důsledků prodlení se splátkou vůči OSSZ při posuzování své žádosti o příspěvek, neboť ze znění zákona nelze takové důsledky vyvodit. Výklad stěžovatele dle žalobkyně nejenže nemá oporu v samotném textu, ale odporuje i smyslu, účelu a systematickému zákonu. Žalobkyně dále upozorňuje, že postup úřadu práce a stěžovatele vedl k zadržení 252 038 Kč od října 2018, což jí i jejímu bývalému předsedovi způsobilo značné finanční potíže. Vyjádření stěžovatele ohledně platební morálky žalobkyně jsou o to absurdnější, že sám stěžovatel neuhradil náklady řízení o žalobě v soudem stanovené lhůtě, ale až 14 dní po jejím uplynutí. Žalobkyně nežádá za pomoci zásady *in dubio mitius* promíjení zákonem stanovených podmínek a odstranění tvrdosti zákona, ale dodržení textu zákona, jehož podmínky splnila. Žalobkyně zdůrazňuje, že dle zákona o zaměstnanosti je na OSSZ, zda v případě prodlení se splátkou celý nedoplatek zesplatní. I v takovém případě by však měla možnost nedoplatek uhradit v náhradní lhůtě a splnit tak podmínku dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

[14] K otázce údajného rozporu s judikaturou žalobkyně odkazuje na bod 26 napadeného rozsudku, kde krajský soud vysvětlil odlišnost situace žalobkyně od předchozích případů řešených správními soudy, přičemž upozorňuje, že v rozsahu, v jakém jsou předmětné rozsudky aplikovatelné na projednávaný případ, podporují její stanovisko. V případě žalobkyně se nejedná o situaci, kdy by postup úřadu práce byl přísný a formalistický, avšak v souladu se zákonem, ale o případ, kdy je postup úřadu práce se zákonem v přímém rozporu. Žalobkyně upozorňuje, že i v rozsudku ve věci *Synergy one* Nejvyšší správní soud hovoří o zákonných možnostech zaměstnavatelů napravit svá pochybení, stejně jako v ostatních citovaných rozsudcích.

pokračování

[15] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných kasačních námitek, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je nedůvodná.

[17] Podstatou věci je otázka splnění podmínek pro přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce; tento příspěvek představuje jistou formu kompenzace poskytované zaměstnavatelům za účelem podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením, přičemž podle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že *„[z]aměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, se poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů. Pro poskytování příspěvku je příslušná krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou.“*

[18] Podle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti *„[p]říspěvek 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 posečkání daně, nebo*
- b) *součet nedoplateků zaměstnavatele, s výjimkou nedoplateků podle písmene a), k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí nepřesáhl 10000 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 nedoplatecích od krajské pobočky Úřadu práce dozvěděl v případě, že si údaje o nedoplatecích 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. [...].“*

[19] Podle § 78a odst. 8 zákona o zaměstnanosti *„[k]rajská pobočka Úřadu práce vydá rozhodnutí o*

- a) *poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku uvedené v odstavcích 1 a 4,*
- b) *neposkytnutí příspěvku, pokud nejsou splněny podmínky uvedené v písmenu a), [...].“*

[20] Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobkyně požádala dne 17. 10. 2018 o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce podle § 78a zákona o zaměstnanosti za 3. čtvrtletí roku 2018. V potvrzení o stavu nedoplateků na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ze dne 8. 10. 2018, přiloženém k žádosti, OSSZ uvedla, že

žalobkyně „*má ke dni 30. 9. 2018 nedoplatek na pojistném a penále na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 9212,- Kč. Na uhrazení nedoplatku ve výši 8757,- Kč byly povoleny splátky a k výše uvedenému dni je v prodlení se splácením splátek, čímž vzniklo penále ve výši 466,- Kč. Toto penále bylo uhrazeno dne 8. 10. 2018.*“ Ze sestavy nazvané detail podkonta, předložené v průběhu správního řízení žalobkyní, přitom vyplývá, že sjednanou splátku nedoplatku ke dni 27. 8. 2018 ve výši 2909 Kč uhradila žalobkyně dne 28. 8. 2018. Ve splátkovém kalendáři bylo nadále pokračováno a žalobkyně uhradila další splátky ve dnech 24. 9. a 24. 10. téhož roku. Úřad práce si vyžádal od OSSZ další potvrzení o stavu nedoplatků, jež je datováno dne 8. 10. 2018, ovšem dle č. j. bylo reálně vydáno dne 1. 11. 2018. V tomto novém potvrzení OSSZ uvedla, že žalobkyně „*má jako zaměstnavatel ke dni 30. 9. 2018 nedoplatek na pojistném a penále na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 9212,- Kč. Na uhrazení nedoplatku ve výši 8757,- Kč byly povoleny splátky. Z důvodu pozdní úhrady srpnové měsíční splátky a pozdních úhrad běžného měsíčního pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti vzniklo ke dni 30. 9. 2018 penále ve výši 455,- Kč. Toto penále bylo uhrazeno dne 8. 10. 2018.*“

[21] Stěžovatel předně nijak nerozporuje skutečnost, že v částce penále ve výši 455 Kč byla naplněna výjimka dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť došlo k její úhradě do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po příslušném kalendářním čtvrtletí. Vzhledem k tomu, že existence tohoto dílčího nedoplatku nezpůsobila neposkytnutí příspěvku a netýká se jí žádná z kasačních námitek, Nejvyšší správní soud se jí nebude dále zabývat.

[22] Mezi stranami rovněž není sporu o tom, že první potvrzení OSSZ ze dne 8. 10. 2018 chybně uvádělo, že žalobkyně je v prodlení se splácením splátek, přestože z detailu podkonta i následně vydaného nového potvrzení OSSZ ze dne 1. 11. 2018 vyplývá, že k prodlení došlo pouze v souvislosti se splátkou splatnou dne 27. 8. 2018, která byla uhrazena o den později. Stěžovatel nerozporuje tvrzení žalobkyně, že ke dni 30. 9. 2018 již prodlení netrvalo a všechny její (dosud splatné) splátky byly uhrazeny. Sporným však zůstává výklad § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti, konkrétně otázka, zda (již netrvajících) prodlení s některou z předchozích splátek způsobí nenapravitelné nesplnění této výjimky do budoucna.

[23] Před vypořádáním jednotlivých kasačních námitek Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Důvody kasační stížnosti se proto musejí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského soudu (v tomto konkrétním řízení), který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s argumentací některé ze stran sporu. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné nahradit zopakováním argumentace obsažené ve zrušeném rozhodnutí stěžovatele či ve vyjádření k žalobě (jakkoli spojeným s obecným tvrzením, že právní názor krajského soudu je nesprávný). Námitky ohledně důležitosti institutu bezdlužnosti však představují právě takovéto opakování úvah stěžovatele obsažených ve zrušeném rozhodnutí a vyjádření k žalobě, s nimiž se krajský soud již dostatečně vypořádal.

[24] Nosným argumentem krajského soudu, který sám o sobě plně postačoval ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, je přitom jazykový výklad textu zákona, z něhož jednoznačně vyplývá, že naplnění výjimky obsažené v § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti je

pokračování

nutno posuzovat k témuž datu jako splnění podmínky bezdlužnosti samotné, tedy k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí (v projednávaném případě 30. 9. 2018). Nejde o situaci, kdy by existovaly dva rovnocenné výklady, tím spíše ani o situaci, kdy by jediným správním výkladem byl ten, který aplikují správní orgány. Stěžovatel, ač argumentuje hospodárností, efektivností a účelností vynakládání prostředků ze státního rozpočtu, však tuto stěžejní část odůvodnění rozsudku krajského soudu vůbec nenapadá. Napadení pouze některých důvodů pro zrušení rozhodnutí nemusí samo o sobě představovat chybný postup správního orgánu, ovšem vede ke zřejmému konečnému neúspěchu ve věci – i kdyby na základě dílčích kasačních námitek došlo ke zrušení rozsudku krajského soudu, lze předpokládat, že krajský soud následně rozhodnutí žalovaného opět zruší (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, č. j. 1 Afs 49/2009-109). Kasační stížnost je zároveň vnitřně rozporná, neboť stěžovatel na jedné straně opakovaně tvrdí, že on i úřad práce postupovali v souladu se zákonem, ale zároveň uznává, že zákon zní jednoznačně ve prospěch žalobkyně, když uvádí: „*Stěžovatel souhlasí se závěrem krajského soudu, že znění ust. § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti jednoznačně vztahuje podmínku neexistence prodlení se splácením splátek dluhu žadatele (žalobce) k poslednímu dni kalendářního čtvrtletí, za které je žádáno o předmětný příspěvek.*“

[25] Dále je nutno stěžovatele upozornit, že ani Nejvyššímu správnímu soudu, ani správním orgánům nepřísluší hodnotit vhodnost a efektivnost konkrétních řešení, která zákonodárce volí. Zákonodárce zavedl příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním pojištěním, jež by jinak na trhu práce mohly být z důvodu svého postižení znevýhodněny. Za účelem ochrany veřejných rozpočtů před zaměstnavateli, kteří v rovině platební neplní řádně své povinnosti a mohli by tak příspěvek zneužívat, omezil zákonodárce v § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti získání příspěvku podmínkou tzv. bezdlužnosti. Ovšem vzhledem k tomu, že tato podmínka by mohla na žadatele v určitých situacích dopadnout příliš tvrdě, umožnil zákonodárce získání příspěvku i v některých případech, kdy by jinak ke splnění podmínky bezdlužnosti nedošlo. Jednou z těchto výjimek je právě zachování bezdlužnosti v situaci, kdy sice existují nedoplatky, tyto jsou však hrazeny formou splátkového kalendáře.

[26] Je zřejmé, že v případě existence zákonné podmínky, dle níž by v celém průběhu splácení nesmělo dojít k jediné opožděné úhradě splátky, již by nebylo možné nikterak následně zhojit, by byl příspěvek poskytován pouze žadatelům s bezvadnou platební morálkou, kteří se nikdy nedopustili vůbec žádné chyby či opomenutí. Úroveň ochrany veřejných rozpočtů před zneužitím příspěvku, již tak silně akcentuje stěžovatel, by byla nepochybně velmi vysoká. Zůstává však otázkou, zda by tímto přístupem nebyly z možnosti získat příspěvek vyřazeny právě ti žadatelé, kteří jej nejvíce potřebují (zaměstnavatelé, jejichž nedobrá finanční situace zapříčinila vznik nedoplatků, kteří se však snaží situaci řešit pomocí splátek a i přes drobná pochybení se jim to obecně daří). Zákonodárce však ke striktním podmínkám získání příspěvku nepřistoupil a zvolil formulaci, která výjimku týkající se splátek vztahuje (konzistentně s posouzením bezdlužnosti samotné) pouze k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí. Z důvodové zprávy k zákonu o zaměstnanosti neplyne, zda se tak stalo úmyslně (za účelem ochrany zaměstnavatelů před příliš přísnými důsledky marginálních pochybení, za účelem jednoduchého administrativního posouzení existence nedoplatku k určitému dni, či za účelem úplně jiným), nebo nevědomky. Text zákona však zní jasně a nelze se od něj odchýlit jen z toho důvodu, že stěžovatel by považoval jinou zákonnou úpravu za

vhodnější. Takovým postupem stěžovatel svévolně porušuje ústavně zakotvenou zásadu zákonnosti (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a staví sám sebe nad úroveň zákonodárce, což v právním státě nelze akceptovat.

[27] Obdobně stěžovatel ohýbá i veřejnoprávní zásadu *in dubio mitius*, když za její dostatečné zohlednění považuje samotnou existenci zákonné výjimky z podmínky bezdlužnosti. Nejvyšší správní soud v této věci zdůrazňuje, že zásada *in dubio mitius* netíží zákonodárce při formulaci textu právních norem (ač se i zde může projevit), ale především správní orgány při jejich výkladu. Text zákona představuje určité předem dané a zásadně nepřekročitelné mantinely, v jejichž rámci správní orgány zákon aplikují v praxi. Při tom mohou vzniknout zamýšlené neurčitosti (vyžadující výklad neurčitého pojmu či správní uvážení), nebo dokonce nepředvídané nepřesnosti zaviněné nedokonalostí textu zákona. V takových případech pak teprve nastupuje zásada *in dubio mitius*, která zavazuje správní orgán, aby v pochybnostech rozhodl ve prospěch jednotlivce. Kdyby tedy § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti byl formulován neurčitě (způsobem připouštějícím jak výklad stěžovatele, tak výklad žalobkyně), správním orgánům by nezbyvalo nic jiného, než příspěvek poskytnout. Nejvyšší správní soud však opětovně připomíná, že taková situace v projednávaném případě nenastala. Výklad § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti je jednoznačný a měl vést k poskytnutí příspěvku i bez nutnosti uplatňovat zásadu *in dubio mitius*.

[28] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s argumentací, kterou stěžovatel předestřel v souvislosti s možným průběžným neplněním splátkového kalendáře a úhradou všech splátek až ke konci čtvrtletí. Lze poznamenat, že přestože negativní důsledky takového přístupu zaměstnavatele nestanoví přímo § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti (výjimka v něm obsažená by byla i v takovém krajním případě dodržena), je velmi nepravděpodobné, že by k takové situaci skutečně došlo, neboť s opožděným hrazením splátek se pojí riziko zesplatnění celého nedoplatku ze strany OSSZ. Obavy žalovaného z popření povahy splátkového kalendáře tak Nejvyšší správní soud nesdílí.

[29] Co se týká citací judikatury, obsažených v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud předně odkazuje na napadený rozsudek, kde krajský soud srozumitelně vysvětlil, proč není zcela příléhavé srovnání projednávaného případu s věcmi *Synergy one* a *ČS, náhradní plnění* (a z jakých částí těchto rozsudků lze při srovnání s projednávaným případem vycházet). Co se týká rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 Ad 14/2019-35, Nejvyšší správní soud poznamenává, že i tento rozsudek se týkal velmi odlišných skutkových okolností [aplikace výjimky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve spojení s opožděným vyzvednutím písemnosti z datové schránky], navíc byl vzhledem k vadám jemu předcházejícího správního řízení zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2022, č. j. 5 Ads 73/2021-36.

[30] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud závěrem poznamenává, že žalobkyně je neziskovou organizací (spolkem), která vyvíjí činnost ve prospěch nevidomých a slabozrakých osob, která je existenčně závislá na příspěvcích státu. Jejím jediným prohrěškem bylo uhrazení jedné ze splátek OSSZ (v částce 2909 Kč) později, a to o jeden jediný den. Stěžovatel však s tímto marginálním opomenutím v rozporu se zákonem spojil velmi závažné následky (neposkytnutí příspěvku ve výši 252 038 Kč).

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a proto jí vůči neúspěšnému stěžovateli přísluší právo na náhradu nákladů řízení vynaložených na odměnu a náhradu hotových výdajů jejího právního zástupce za jeden úkon právní služby, který zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti, a to sepis vyjádření ke kasační stížnosti [tj. úkon podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarif)], za něž advokátovi náležela odměna ve výši 3100 Kč a paušální částka náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč. Protože právnická osoba zřízená podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, jejímž společníkem je advokát žalobkyně (Deloitte Legal s. r. o., advokátní kancelář), je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4114 Kč.

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

V Brně dne 11. listopadu 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu