



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Broome, s.r.o.**, sídlem Sulkovská 481, Bystré, zastoupená Mgr. Annou Hrabovskou, advokátkou, sídlem Jaselská 205/25, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčnickém právu 376/1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 3. 11. 2020, č. j. MPSV-2020/90488-513/2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, č. j. 11 Ad 1/2021 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně požádala dne 27. 1. 2020 Úřad práce České republiky - Krajskou pobočku v Pardubicích o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 4. čtvrtletí 2019. Uvedla, že zaměstnává 63 zaměstnanců se zdravotním postižením, a požádala o příspěvek ve výši 1 885 232 Kč. K žádosti doložila mj. potvrzení celní správy, České správy sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven, že u ní neevidují ke dni 31. 12. 2019 žádné nedoplatky, vyjma dvou zdravotních pojišťoven, které v potvrzení uvedly, že žalobkyně měla k datu 31. 12. 2019 nedoplatek, který uhradila dne

6. 1. 2020. Žalobkyně dále předložila sdělení Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj (ze dne 20. 1. 2020, č. j. 17787/20/3001-51523-703044), že ke dni 31. 12. 2019 eviduje u žalobkyně nedoplatek ve výši 60 333 Kč na dani z přidané hodnoty. K uvedenému sdělení žalobkyně připojila výpis z elektronického bankovníctví (historii transakcí na bankovním účtu), dokládající odchozí platbu z bankovního účtu dne 6. 1. 2020 ve výši 83 871 Kč s popisem platby „DPH 11/2019“.

[2] Úřad práce sdělil žalobkyni (podáním ze dne 10. 2. 2020, č. j. UPCR-PA-2020/13277), že nesplňuje podmínku bezdlužnosti pro přiznání příspěvku, neboť má u Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj evidován nedoplatek na dani z přidané hodnoty. Zároveň žalobkyni poučil o možnosti požádat žalovaného o prominutí uvedené podmínky.

[3] Žalobkyně dne 18. 2. 2020 požádala žalovaného o prominutí podmínky bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti. V žádosti uvedla, že zaměstnává osoby se zdravotním postižením (v počtu 63 zaměstnanců) již od roku 2014. Poukázala na skutečnost, že ke konci roku 2019 u ní došlo k organizační změně, na místo účetní nastoupila nová pracovní síla, což vedlo k chybě a opožděné úhradě daně z přidané hodnoty za zdaňovací období měsíce listopadu 2019 (splatné dne 27. 12. 2019). V důsledku tohoto pochybení žalobkyni vznikl nedoplatek na dani, který uhradila ihned po jeho zjištění dne 6. 1. 2020. Žalobkyně doplnila, že bez pomoci v podobě čerpání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, který slouží ke krytí prostředků vynakládaných na mzdy těchto osob, jejichž výše činí měsíčně přibližně 1 200 000 Kč, by nemohla osoby se zdravotním pojištěním v takovém počtu zaměstnávat. Dostala by se do komplikované situace, která negativně ovlivní nejen její chod a fungování, ale negativně dopadne též na její zaměstnance.

[4] Žalovaný žádosti rozhodnutím ze dne 28. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/34464-424/2, nevyhověl. Dospěl k závěru, že případ žalobkyně lze sice pokládat za výjimečný, neboť žalobkyně o prominutí splnění podmínky požádala poprvé, nikoli však za případ zvláštního zřetele hodný. Žalovaný dovodil, že právní úprava obsažená v zákoně o zaměstnanosti je konstruována tak, že umožňuje odstranit tvrdost zákona a prominout podmínku bezdlužnosti (u nedoplateků převyšujících v součtu částku 10 000 Kč), jedná-li se (1) o výjimečný případ a (2) uvede-li zaměstnavatel v žádosti současně nepředpokládané a jím neovlivnitelné důvody vykazující znaky nahodilosti, jejichž vzniku nemohl zabránit a nemohl je ani vědomě ovlivnit, a které mu objektivně způsobily nemožnost splnit podmínku bezdlužnosti, na jejichž základě lze případ posoudit jako zvláštního zřetele hodný. Žalovaný upozornil, že je povinností každého zaměstnavatele (tedy i žalobkyně), aby zajistil chod a organizaci vnitřních mechanismů tak, aby i přes personální změny byl schopen hradit včas své závazky vůči orgánům veřejné moci. Jakékoli pochybení v tomto směru jde k tíži zaměstnavatele, včetně z toho plynoucích důsledků. Pokud tedy žalobkyně nezajistila včasnou úhradu svých závazků tak, aby mohla být ke dni 31. 12. 2019 považována pro účely zákona o zaměstnanosti za bezdlužnou, jde dle žalovaného tato skutečnost zcela k její tíži, neboť mohla a měla svým jednáním vznik nedoplatku vůči finančnímu úřadu ovlivnit.

[5] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, v němž namítala, že žalovaný nezohlednil skutečný důvod žádosti, a sice že kvůli nešťastné nepozornosti, která byla téměř okamžitě napravena, jsou celá společnost a všichni její zaměstnanci existenčně ohroženi. Právě ohrožení zaměstnanců a zachování chodu společnosti je dle žalobkyně nutno považovat za důvod zvláštního zřetele hodný. Negativní důsledky neudělení státního příspěvku jsou ve zjevném nepoměru ve vztahu k pochybení, k němuž u žalobkyně došlo. Žalobkyně

pokračování

připomněla, že institut zmírnění tvrdosti zákona je v zákoně o zaměstnanosti obsažen především z toho důvodu, aby správní orgán mohl individuálně posoudit okolnosti konkrétního případu, kdy není spravedlivé, aby žadatel byl vyloučen z režimu státní podpory. Žalobkyně se domnívala, že její případ odůvodňoval vyhovění žádosti, neboť je spořádanou společností, která řadu let zaměstnává osoby se zdravotním pojištěním, vždy si počínala bezproblémově a v případě zjištěného pochybení se ihned (do pěti pracovních dnů) zasadila o jeho nápravu.

[6] Ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím označeným v záhlaví rozklad žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí žalovaného potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí ve shodě s žalovaným uvedla, že splnění podmínky bezdlužnosti bylo zcela v dispozici žalobkyně, na její případ tak nebylo možné aplikovat výjimku ze zákonných podmínek, které musejí být naplněny, aby mohlo dojít k poskytnutí příspěvku. Opačný přístup by znamenal přílišnou benevolenci a rozvolnění zákonných podmínek pro vznik nároku na příspěvek. Dle ministryně zákon o zaměstnanosti neumožňuje při posuzování žádosti zohledňovat ani nepoměr mezi výší nedoplatku a výší požadovaného příspěvku, ani případné ekonomické a existenční důsledky spojené s jeho neposkytnutím.

[7] Žalobkyně napadla rozhodnutí o rozkladu žalobou, které Městský soud v Praze vyhověl rozsudkem označeným v záhlaví, a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud se v napadeném rozsudku podrobně zabýval povahou § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, v němž dochází ke kombinaci neurčitého právního pojmu *vyjimečný případ hodný zvláštního zřetele* a správního uvážení jako možnosti žalovaného prominout splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b) téhož ustanovení zákona. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že správní orgány obou stupňů v posuzované věci dospěly k závěru, že v případě žalobkyně nedošlo k naplnění neurčitého právního pojmu, a tedy již nebyl dán prostor pro následné správní uvážení.

[8] Městský soud pokládal výklad § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti a neurčitého právního pojmu *vyjimečný případ hodný zvláštního zřetele* (provedený správními orgány) za neodůvodněně restriktivní. Dle jeho názoru znění tohoto ustanovení nevyžaduje, aby zvláštního zřetele hodné byly pouze takové důvody, které vedly k nesplnění podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Městský soud dospěl k závěru, že oba požadavky (tj. výjimečnost a hodnota zvláštního zřetele) se váží vždy na konkrétní případ zaměstnavatele, který se stal „obětí“ tvrdosti zákona. Proto je nutno vycházet ze všech relevantních okolností konkrétního případu, tedy zohledňovat nejen míru zavinění na straně zaměstnavatele (zde žalobkyně) při plnění povinnosti, ale též další důležité okolnosti, např. poměr mezi výší nedoplatku a výší příspěvku či konkrétní dopady neposkytnutí příspěvku na chod a fungování zaměstnavatele, včetně jeho zaměstnanců. Městský soud připomněl, že primárním účelem příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením prostřednictvím částečné úhrady (krytí) prostředků vynaložených na mzdy a další náklady. Tento primární účel však není absolutní. Proto zákon vytváří mechanismy, díky kterým se příspěvky poskytují pouze takovým žadatelům, kteří řádně plní své závazky vůči státu. Současně však zákonodárce pamatoval na to, že mohou vzniknout situace vedoucí k nepřiměřené tvrdosti. Proto zákon o zaměstnanosti obsahuje § 78a odst. 4 a odst. 16, které napomáhají zmírnění důsledků, jež by přísná právní úprava mohla mít na zaměstnavatele, kterým by jinak náležel příspěvek ve výši nepoměrné v porovnání s jejich pochybením. Městský soud uzavřel, že v důsledku přijatého restriktivního výkladu dotčených ustanovení zákona o zaměstnanosti a neurčitého právního pojmu se žalovaný nezabýval veškerými okolnostmi daného případu. Ke komplexnímu posouzení všech relevantních informací týkající se žalobkyně byl proto žalovaný zavázán městským soudem v dalším řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[9] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Souhlasil se závěrem městského soudu, že *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* je neurčitým právním pojmem a že je povinností správního orgánu vyhodnotit, zda konkrétní posuzovaný případ spadá pod tento neurčitý právní pojem či nikoli. Prominutí splnění podmínky bezdlužnosti lze však dle stěžovatele aprobovat pouze tehdy, jedná-li se o výjimečný případ a lze-li okolnosti případu považovat za hodné zvláštního zřetele. Stěžovatel za tyto okolnosti považuje pouze takové případy, u nichž jsou důvody zaměstnavatelem neovlivnitelné a nelze je předpokládat, vykazují rysy nahodilosti, zaměstnavatel nemohl jejich vzniku zabránit a nemohl je vědomě ovlivnit, přičemž mu objektivně způsobily nemožnost splnit podmínku bezdlužnosti k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí, za který o příspěvek žádá.

[10] Stěžovatel upozornil, že v předchozím řízení neposuzoval pouze důvody nesplnění podmínky bezdlužnosti pro účely přiznání příspěvku (v daném případě pochybení nové účetní před koncem kalendářního roku), ale hodnotil též míru pozornosti a kontroly žalobkyně, kterou jako zaměstnavatel měla věnovat plnění závazků vůči orgánům veřejné moci. Připomněl, že z hlediska hodnocení výjimečnosti je nezbytné zkoumat mj. informaci, kolikrát zaměstnavatel v minulosti o prominutí podmínky bezdlužnosti žádal. Pokud by žalobkyně o prominutí podmínky bezdlužnosti žádala opakovaně, nemohla by posuzovaný případ podmínku výjimečného případu hodného zvláštního zřetele naplnit.

[11] Stěžovatel se ztotožnil také se závěrem městského soudu, že primárním účelem právní úpravy je zájem na zachování existujících pracovních míst vhodných pro osoby se zdravotním postižením, neboť pro tyto osoby je obtížnější se na trhu práce realizovat. Současně však nelze dle stěžovatele odhlížet od veřejného zájmu na tom, aby příspěvek byl poskytován pouze zaměstnavatelům, kteří plní řádně a včas své povinnosti. Pokud by při výkladu neurčitého právního pojmu byl upřednostněn teleologický výklad a podmínky pro poskytnutí příspěvku by byly upozaděny, vedlo by to (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2021, č. j. 5 Ads 28/2019 - 37, bod [43]) k tomu, že *„ad absurdum by bylo možné odůvodnit v podstatě jakékoliv porušení zákonem předpokládaných podmínek pro poskytnutí daného příspěvku, neboť v závěru by měla vždy převážet skutečnost, že prostředky byly poskytnuty na zákonem předpokládaný účel spočívající v podpoře rovných příležitostí zaměstnanců se zdravotním postižením na trhu práce“*.

[12] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že by mezi zásadní okolnosti při prominutí splnění podmínek bezdlužnosti měl patřit poměr mezi výší nedoplatku a výší příspěvku, jakož i dopad neposkytnutí příspěvku na fungování zaměstnavatele a jeho zaměstnance. Dle stěžovatele by zohledňování poměru mezi výší nedoplatku a výší příspěvku bylo diskriminující pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají nižší počet osob se zdravotním postižením, následkem čehož zaměstnavatel pobírá příspěvky v nižší výši oproti zaměstnavatelům s vyšším počtem zaměstnanců. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 2 Ads 340/2018 - 23, pak stěžovatel připomněl, že není podstatný vztah výše nedoplatku a výše poskytnutého příspěvku, pro takovou úvahu zákon neposkytuje prostor. Stejně tak ekonomické důsledky nemohou být dle stěžovatele v případě žádosti o prominutí podmínky bezdlužnosti zohledňovány, jelikož je zřejmé, že neposkytnutí příspěvku bude mít vždy negativní ekonomický dopad do sféry žadatele. Není přitom možné objektivně odhadnout, jak intenzivní tento dopad bude. Stěžovatel v této souvislosti doplnil, že navzdory neposkytnutí příspěvku žalobkyně nadále zůstala ekonomicky činná.

pokračování

[13] K závěru městského soudu, dle kterého by stěžovatel v druhé fázi (dospěje-li v první fázi k závěru, že se jedná o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele, a že tedy případ lze subsumovat pod neurčitý právní pojem) měl přistoupit ke správnímu uvážení, zda žádosti vyhoví či nikoli, stěžovatel namítl, že v daném případě lze jen stěží od sebe oddělit fázi interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu a fázi správního uvážení, neboť se výrazně prolínají. Vzhledem k tomu, že městský soud stěžovateli nenaznačil, jak má v dalším řízení postupovat, je nutno napadený rozsudek pokládat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[14] Žalobkyně práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud se této námitce věnoval přednostně, neboť její důvodnost by sama o sobě postačovala ke zrušení napadeného soudního rozhodnutí. Ve své dosavadní judikatuře přitom Nejvyšší správní soud již mnohokrát konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných a jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. V projednávaném případě Nejvyšší správní soud neshledal, že by v napadeném rozsudku absentoval některý z výše uvedených požadavků. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem připomíná, že soudní přezkum správního uvážení se ve smyslu § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“), omezuje toliko na posouzení toho, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, anebo je nezneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 314/2019 - 21, body [43] až [45]). Pokud by tedy městský soud v tomto ohledu stěžovateli cokoli naznačoval, postupoval by *ultra vires* a zatížil by rozsudek vadou, pro kterou by jej Nejvyšší správní soud musel zrušit. Z týchž důvodů tak nemůže činit ani Nejvyšší správní soud.

[17] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k věcnému posouzení jednotlivých kasačních námitek, přičemž se neztotožnil se stěžovatelovou argumentací, že městský soud učinil nesprávné závěry vztahující se k výkladu neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*.

[18] V souvislosti s problematikou neurčitých právních pojmů Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že podle jeho dosavadní judikatury „*neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se [soud] musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit*“ (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS).

[19] Neurčitý právní pojem obsažený v § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, jehož výklad je mezi účastníky řízení předmětem sporu v nyní souzené věci, je pojmem velmi obecným a zákon v jeho případě neposkytuje ani příkladný výčet případů, které by pod něj bylo možno podřadit. Vodítkem, co všechno by stěžovatel měl při jeho výkladu zohledňovat, je účel úpravy (výklad teleologický) a důvody vedoucí zákonodárce k jeho přijetí (výklad historický).

[20] Městský soud v napadeném rozsudku v této souvislosti správně poukázal na skutečnost, že primárním účelem § 78a zákona o zaměstnanosti je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců, vytváří zákonodárce chráněný trh práce (§ 78 zákona o zaměstnanosti) a zaměstnavatelům poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání (§ 78a téhož zákona). Městský soud také správně upozornil, že primární účel uvedeného ustanovení zákona nelze absolutizovat, z tohoto důvodu jsou v zákoně o zaměstnanosti zakotveny ochranné mechanismy, díky kterým se příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytne pouze takovým žadatelům, kteří řádně a včas plní své závazky vůči státu. Zákonodárce ovšem pamatoval také na situace, v nichž může zájem na podpoře zaměstnávání osob se zdravotním postižením převážit nad striktním plněním zákonem stanovených požadavků. Do dotčeného ustanovení byl za účelem zmírnění důsledků, které by přísná právní úprava mohla mít na zaměstnavatele, kterým by jinak náležel příspěvek ve výši nepoměrné k jejich pochybení, vložen dvojí druh úlev, a sice výjimky upravené v § 78a odst. 4 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti a v odst. 15 a 16 téhož ustanovení zákona.

[21] Podle § 78a odst. 4 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti je podmínka bezdlužnosti splněna také za předpokladu, že zaměstnavateli bylo schváleno, aby svůj dluh splácel ve splátkách, nebo nepřevyšuje-li součet nedoplateků dlužnou částku 10 000 Kč a zaměstnavatel je 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.

[22] Ministr práce a sociálních věcí pak může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o nedodržení lhůt stanovených k úhradě nedoplateků zaměstnavatele (§ 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti). Podle odst. 16 téhož ustanovení zákona, jehož výklad je předmětem sporu v nyní projednávané věci, pak platí, že ministerstvo *může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b), pokud jde o výši součtu nedoplateků zaměstnavatele, která k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí přesáhla 10 000 Kč. Žádost musí být ministerstvu doručena nejpozději do konce druhého kalendářního měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které je o poskytnutí příspěvku žádáno, prokazuje-li splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b) zaměstnavatel sám. V případě, že splnění podmínky uvedené v odstavci 4 písm. b) zjišťoval podle § 147b Úřad práce, pokud mu k tomu dal zaměstnavatel souhlas a za tímto účelem zprostil příslušný finanční nebo celní úřad mlčenlivosti vůči Úřadu práce, žádost musí být ministerstvu doručena nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel o svých nedoplatecích podle odstavce 4 písm. b) dozvěděl od krajské pobočky Úřadu práce.*

[23] V souzené věci nejsou mezi účastníky řízení sporné skutkové okolnosti případu, tj. že žalobkyně měla ke dni 31. 12. 2019 evidován u finančního úřadu nedoplatek na dani (převyšující částku 10 000 Kč), který uhradila dne 6. 1. 2020.

[24] Stěžovatel svůj výklad neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* omezil výhradně na ty případy, které jsou dle jeho názoru zaměstnavatelem neovlivnitelné a nepředpokládané, vykazují rysy nahodilosti, jejich vzniku nemohl zaměstnavatel zabránit, ani je nemohl vědomě ovlivnit, přičemž mu objektivně způsobily nemožnost splnit podmínku bezdlužnosti k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí, za který o příspěvek žádal. Aniž by tomu odpovídalo znění dotčeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, je zjevné, že stěžovatel pod neurčitý právní pojem *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* podřazuje pouze ty

pokračování

situace, u nichž zcela absentuje zavinění zaměstnavatele. S uvedeným výkladem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje a považuje jej ve shodě s městským soudem za nedůvodně restriktivní. Jak bylo uvedeno výše, správní orgán je při výkladu neurčitěho právního pojmu povinen posuzovat a hodnotit všechny relevantní skutkové okolnosti věci a následně rozhodnout, zda konkrétní skutkovou podstatu lze pod neurčitý právní pojem podřadit. Dojde-li k nesplnění závazku z důvodu nedbalosti na straně zaměstnavatele (např. v důsledku opomenutí konkrétního zaměstnance, jak v souzené věci tvrdila žalobkyně), nelze bez dalšího presumovat, že se o případ zvláštního zřetele hodný nikdy jednat nemůže. I v takové situaci je totiž nutno (*ad hoc*, tedy případ od případu) přistoupit ke komplexnímu zhodnocení všech relevantních okolností věci, kterých může být celá řada. Nelze se tedy omezit toliko na hodnocení míry zavinění na straně zaměstnavatele, ale je nutno přihlídnout např. k jeho dosavadnímu přístupu k plnění zákonem stanovených povinností (přístup odpovědný nebo naopak liknavý), ale též k tomu, jakým způsobem k porušení povinnosti v konkrétní věci došlo, z jakého důvodu byla povinnost porušena, jak zaměstnavatel reagoval, když se o porušení dozvěděl, zda se jednalo o případ ojedinělý či pravidelně se opakující, v jaké konkrétní výši nebyla povinnost splněna (zda se jednalo o pochybení menšího rázu), s čímž souvisí také zohledňování poměru mezi výší nedoplatku a požadovaným příspěvkem, včetně toho, jaký dopad bude mít neposkytnutí příspěvku na zaměstnavatele a jeho zaměstnance, apod.

[25] Městský soud v této souvislosti správně dovodil, že se jedná o okolnosti, které ve spojení s okolnostmi dalšími mohou přispět ke komplexnímu zhodnocení, zda byl neurčitý právní pojem v konkrétní věci naplněn či nikoli. Ke stěžovatelově argumentaci, že stran pochybení nové účetní měla být žalobkyně dostatečně bdělá a měla provést řádnou kontrolu, aby nesplnění povinnosti předešla, Nejvyšší správní soud poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu vztahující se k péči řádného hospodáře, pod kterou se řadí také povinnost kontroly nad zaměstnanci (konkrétně např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2363/2011, nebo ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 29 Cdo 5036/2015). Dle uvedené judikatury je nutno pochybení zaměstnavatele, které by bylo výsledkem kupříkladu špatně nastavených vnitřních postupů, odlišovat od situace, v níž by udělal vše, co lze po něm rozumně požadovat ve snaze snížit pravděpodobnost možného pochybení, a přesto by k negativnímu následku došlo. Správní orgány se těmito aspekty v předchozím řízení vůbec nezabývaly, přesto však bez dalšího vyslovují ve vydaných rozhodnutích blíže neodůvodněný závěr, že „*důslednou kontrolou povinných plateb vůči státním institucím bylo možné chybu včas odstranit a vzniku nedoplatku tak zabránit*“.

[26] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatele poukazující na diskriminaci zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají menší počet osob se zdravotním postižením. Je logické, že zaměstnává-li zaměstnavatel větší počet osob se zdravotním postižením, je mu poskytován vyšší příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením než zaměstnavateli, který zaměstnává nižší počet těchto osob. Rovněž pokud jde o ekonomické důsledky způsobené neposkytnutím příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, může se nepochybně jednat o okolnost významnou pro rozhodnutí, neboť způsobený negativní následek v podobě propouštění osob se zdravotním postižením ze zaměstnání odporuje smyslu a účelu § 78a zákona o zaměstnanosti. Nic tak nebrání tomu, aby i těmito skutečnostem byla při posuzování žádosti věnována pozornost (jsou-li tvrzeny) a aby byly zohledňovány při hodnocení, zda řešený případ spadá pod neurčitý právní pojem či nikoli. Nelze přitom dodatečně (*ex post*) argumentovat poznatky, jimiž stěžovatel nedisponoval v době vydání správního rozhodnutí (zde poukazem na pokračující fungování žalobkyně v důsledku dodávek náhradních plnění v následujících letech). Rovněž správní soudy jsou ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. povinny vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

[27] Městský soud také správně dovodil, že judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování bezdlužnosti při samotném poskytování příspěvku dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti (konkrétně rozsudek ze dne 11. 7. 2019, č. j. 2 Ads 340/2018 - 23, který navázal na rozsudek ze dne 30. 10. 2013, č. j. 3 Ads 23/2013 - 56), dle které nelze při rozhodování o poskytnutí příspěvku vykročit ze zákonných mezí, a tedy zohledňovat skutečnosti, které zákon neumožňuje, nelze automaticky vztahovat na rozhodování o prominutí podmínky bezdlužnosti dle § 78a odst. 16 tohoto zákona. Zatímco řízení o poskytnutí příspěvku nedává správnímu orgánu příliš prostoru k vlastní úvaze (viz k tomu shodně bod 11 rozsudku č. j. 2 Ads 340/2018 - 23), řízení o žádosti k odstranění tvrdosti zákona stojí právě na povinnosti správního orgánu interpretovat a aplikovat neurčitý právní pojem a dále na správním uvážení, zda nesplnění podmínky bezdlužnosti správní orgán promine, či nikoli. Toto rozlišení Nejvyšší správní soud výslovně provedl též v citovaném rozsudku č. j. 2 Ads 340/2018 - 23, v němž v bodech [12] a [13] uvedl, že „nad rámec uvedených úlev je pak možné jen prominutí jedné z podmínek postupem podle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti“ a že „prostor pro úlevy v případě pochybení menšího rázu zákon o zaměstnanosti poskytuje v § 78 odst. 4 písm. a), b) a v odst. 13“.

[28] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani se stěžovatelovou námitkou (podpořenou odkazem na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 28/2019 - 37), že by pak *ad absurdum* bylo možné každý případ odůvodnit jako *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*. V této souvislosti Nejvyšší správní soud opakovaně připomíná, že v § 78a zákona o zaměstnanosti jsou stanoveny striktní podmínky, za jejichž splnění má zaměstnavatel právo na příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Pokud zaměstnavatel tyto podmínky nesplní, upravuje § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti konkrétní okolnosti, při jejichž splnění je na zaměstnavatele pohlíženo tak, jako kdyby je splnil. Zákonodárce však pamatoval také na zlomek situací, kdy sice nedojde ke splnění zákonem striktně stanovených podmínek, přesto ale i takové situace jsou - právě s ohledem na zachování naplnění primárního účelu § 78a zákona o zaměstnanosti - hodné posouzení. Vzhledem k tomu, že správní orgán je v každém jednotlivém případě povinen posoudit, zda se jedná o *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* (výklad neurčitého právního pojmu) a zda nesplnění podmínky v konkrétním případě promine či nikoli (správní uvážení), nelze souhlasit s tím, že by takto musel být hodnocen každý takový případ.

[29] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem nepochybně, že příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením má být poskytován pouze těm zaměstnavatelům, kteří řádně plní své závazky vůči státu. Absolutizace stěžovatelem zastávaného přístupu by však vedla k tomu, že by dotčená ustanovení zákona o zaměstnanosti pozbyla svůj význam. Dle Nejvyššího správního soudu tak městský soud správně dovodil, že stěžovatel v důsledku zastávaného restriktivního výkladu neprovedl v řízení komplexní posouzení a vyhodnocení toho, zda okolnosti tvrzené žalobkyní v podané žádosti naplnily neurčitý právní pojem *výjimečného případu hodného zvláštního zřetele*. Tímto komplexním posouzením a hodnocením je tedy stěžovatel povinen se zabývat v dalším řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel (žalovaný) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů

pokračování

řízení. Úspěšné žalobkyni žádné náklady řízení nevznikly, neboť v řízení o kasační stížnosti neučinila žádný úkon. Proto se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. srpna 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu