



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **Broome, s. r. o.**, IČO 29316928
sídlem Sulkovská 481, 569 92 Bystré
zastoupena advokátkou Mgr. Annou Hrabovskou
sídlem Příční 120/12, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně žalovaného z 3. 11. 2020, čj. MPSV-2020/90488-513/2,

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí ministryně žalovaného z 3. 11. 2020, čj. MPSV-2020/90488-513/2, a žalovaného z 28. 4. 2020, čj. MPSV-2020/34464-424/2, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 17 040 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně, Mgr. Anny Hrabovské, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a žalobní argumentace

1. Žalobkyně se na soud obrátila, neboť žalovaný nevyhověl její žádosti, aby jí prominul nesplnění podmínky bezdlužnosti podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

2. Žalobkyně požádala dle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, o odstranění tvrdosti zákona. Žalovaný 28. 4. 2020 žádosti nevyhověl. Rozklad proti tomuto rozhodnutí zamítla ministryně žalovaného napadeným rozhodnutím.
3. Žalobkyně uvedla, že žaloba je přípustná a odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ve věci samé namítla, že žalovaný překročil meze správního uvážení a v řízení se dopustil závažných procesních vad, které mají vliv na zákonnost prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí. Navrhla proto, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí a uložil žalovanému uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení.
4. K prvnímu žalobnímu bodu uvedla, že nesporné, že k 31. 12. 2019 měla nedoplatek na dani z přidané hodnoty, a nesplňovala proto podmínku bezdlužnosti. Došlo k tomu v důsledku lidské chyby nové účetní. Žalobkyně chybu napravila ihned poté, co ji sama zjistila a 6. 1. 2020 dlužnou daň uhradila. Žalovaný uznal, že je žalobkyně bezproblémovým zaměstnavatelem na chráněném trhu již od roku 2014. Nikdy předtím nepochybila a o odstranění tvrdosti zákona žádá poprvé. I přesto žalovaný dospěl k závěru, že důvody uváděné žalobkyní nejsou zvláštního zřetele hodné. Takový závěr je přehnaně formalistický, neboť z možnosti odstranění tvrdosti zákona činí nedostižnou metu. Žalobkyně má přitom za to, že by měl být vykládán tak, aby pomáhal napravit nahodilou a nešťastnou chybu právě společností jako je žalobkyně, které dlouhodobě bez problému zaměstnávají desítky zaměstnanců se zdravotním postižením.
5. Žalobkyně o odstranění tvrdosti zákona žádala především proto, že kvůli nešťastné nepozornosti, jež byla téměř okamžitě napravena, je ohrožena existence její i jejích zaměstnanců. Ohrožení zaměstnanců a zachování společnosti jsou jedním z důvodů hodných zvláštního zřetele pro zmínění tvrdosti zákona a odpuštění nesplnění podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Příspěvek 1 885 232 Kč, o který žalobkyně žádala, je pro její existenci zcela zásadní. Negativní důsledky neudělení státní podpory jsou zjevně disproporční s prohřeškem žalobkyně. Žalovaný měl při svých úvahách vzít v potaz konkrétní okolnosti, které k pochybení vedly, historickou bezproblémovost žalobkyně a její jednání, možné negativní dopady na žalobkyni a tehdejší okolnosti jako byl vyhlášený nouzový stav, nedostatek prostředků v soukromém sektoru a zvýšené ohrožení chráněných skupin na trhu zaměstnanosti. To neučinil.
6. K druhému žalobnímu bodu žalobkyně uvedla, že rozhodnutí obsahuje řadu chyb a odkazuje na skutečnosti, které se žalobkyně netýkají. Žalovaný uvádí, že není veřejný zájem na podpoře zaměstnavatelů, kteří *neplní* své závazky, žalobkyně však pochybila pouze jednorázově. Žalovaný hovoří o uhrazení v patnáctidenní lhůtě, ale žalobkyně uhradila dluh ve lhůtě šestidenní. Žalovaný navíc nedodržel lhůtu k rozhodnutí o rozkladu. Žalobkyně musela rozhodnutí opakovaně urgovat. Žalobkyně poukázala na to, že se opozdila s platbou o šest dnů, ale ministryně vydala napadené rozhodnutí 152 dní po uplynutí lhůty. Zároveň uvedla, že žalovaný napadené rozhodnutí nesprávně doručil, neboť ho nezaslal zástupkyni žalobkyně.

II. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření podrobně zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Uvedl, že žalobu považuje za nepřípustnou, neboť napadené rozhodnutí je předběžné povahy. Navrhl proto, aby soud žalobu odmítl.

8. Pro případ, že by soud shledal žalobu přípustnou, žalovaný uvedl, že ji považuje za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Zdůraznil, že na prominutí podmínky bezdlužnosti není právní nárok. Správní orgán může podmínku prominout, pokud se jedná o výjimečný případ a navíc jsou důvody uváděné žadatelem hodné zvláštního zřetele. Takové důvody musí být nepředpokladatelné, žadatelem neovlivnitelné, vykazující rysy nahodilosti s tím, že jim žadatel nemohl zabránit, ani je nijak ovlivnit, a které mu objektivně znemožnily splnit podmínku bezdlužnosti. Žalobkyně takové důvody neuvedla. Žalovaný při posouzení žádosti přihlédl nejen k důvodům, pro které žalobkyně nesplnila podmínku bezdlužnosti, ale i k míře pozornosti a úrovni kontroly, kterou věnovala plnění svých zákonných povinností. Bylo totiž pouze na žalobkyni, aby zajistila dostatečnou kontrolu plateb vůči příslušným institucím, a to o to více, pokud splatnost daně za listopad 2019 připadla na období těsně po vánočních svátcích a u žalobkyně probíhaly organizační změny. Žalobkyně neuvedla žádné zásadní důvody, které by jí bránily ověřit si před koncem příslušného čtvrtletí, zda má uhrazeny všechny splatné závazky vůči veřejným orgánům.
9. Žalovaný při posuzování žádosti nemůže hodnotit spolehlivost a dlouhodobé jednání zaměstnavatele, ani dopad rozhodnutí do jeho ekonomické sféry či proporcionality mezi výší příspěvku a nedoplatku. Takové hodnocení by překročilo hranice správního uvážení vymezeného zákonem. Poskytování příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením je upraveno jasně stanovenými pravidly a je na žadateli, aby si zajistil splnění všech podmínek.
10. V odůvodnění rozhodnutí se neobjevují zásadní chyby a tvrzení žalobkyně, že je v něm uveden nesprávný časový údaj o uhrazení nedoplatku, je nesprávné. Skutečnost, že rozhodnutí o rozkladu vydala ministryně žalovaného po uplynutí lhůty, nemá za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nedostatek v doručování rozhodnutí nezkrátil žalobkyni na jejích právech.

III. Obsah správního spisu

11. Ze spisového materiálu soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
12. Žalobkyně požádala 27. 1. 2020 úřad práce 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 žádala příspěvek 1 885 232 Kč. K žádosti doložila mj. potvrzení celní správy, České správy sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven, že u ní neevidují k 31. 12. 2019 žádné nedoplatky, vyjma dvou zdravotních pojišťoven, které v potvrzení uvedly, že žalobkyně měla k 31. 12. 2019 nedoplatek, který však uhradila 6. 1. 2020. Dále žalobkyně předložila sdělení finančního úřadu, že k 31. 12. 2019 eviduje u žalobkyně nedoplatek 60 333 Kč na dani z přidané hodnoty. Ke sdělení žalobkyně připojila kopii výpisu z internetového bankovníctví o odchozí platbě 83 871 Kč s popiskem platby „DPH 11/2019“.
13. Úřad práce sdělil žalobkyni, že nesplňuje podmínku bezdlužnosti z důvodu evidovaného nedoplatku u finančního úřadu. Zároveň ji poučil o možnosti požádat o odstranění tvrdosti zákona.
14. Žalobkyně požádala 18. 2. 2020 o odstranění tvrdosti zákona. V žádosti uvedla, že osoby se zdravotním postižením zaměstnává již od roku 2014. Ke konci roku 2019 u ní došlo k organizační změně a na pracovní místo nastoupila nová účetní. V důsledku jejího

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

pochybení žalobkyně neuhradila včas daň z přidané hodnoty za listopad 2019, která byla splatná 27. 12. 2019, čímž jí vznikl nedoplatek. Ten ihned po jeho zjištění uhradila 6. 1. 2020. Z těchto důvodů požádala o prominutí splnění podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

15. Žalovaný požádal úřad práce v souvislosti s podanou žádostí o sdělení následujících informací: Od kdy je žalobkyni poskytován příspěvek. Zda byl žalobkyni v minulosti příspěvek přiznán a pokud ne, tak z jakých důvodů. Zda úřad práce někdy provedl u žalobkyně kontrolu a pokud ano, co zjistil. Od kdy pracují u žalobkyně zaměstnanci se zdravotním postižením a jaké činnosti vykonávají. Zda má úřad práce veškeré doklady k prokázání bezdlužnosti žalobkyně k 31. 12. 2019, případně jaké chybí. Jak v řízení o poskytnutí příspěvku úřad práce postupuje. Jak úřad práce hodnotí dosavadní působení žalobkyně na trhu práce v příslušném regionu. A pokud žalobkyně požádala úřad práce, aby sám zjistil, zda má žalobkyně nedoplatky, kdy jí úřad práce tuto informaci sdělil.
16. Úřad práce žalovanému k žádosti odpověděl, že žalobkyně změnila 22. 11. 2019 své sídlo a o dřívějších žádostech rozhodovalo jiné kontaktní pracoviště. Nemohl se proto vyjádřit, zda byl v minulosti žalobkyni příspěvek přiznáván či ne, ani zda byly dříve prováděny kontroly. Stejně tak se není schopen vyjádřit k působení žalobkyně na trhu práce. Dále uvedl, že u žalobkyně pracují osoby se zdravotním postižením od roku 2016 a vyjmenoval jednotlivé pozice. Všechny doklady k prokázání bezdlužnosti má úřad práce k dispozici. Řízení přerušil. Žalobkyně nežádala, aby úřad práce zjistil, zda má žalobkyně nedoplatky. Existenci nedoplatku oznámila sama při podání žádosti.
17. Žalovaný rozhodnutím z 28. 4. 2020 neprominul splnění podmínky výše součtu nedoplateků dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Měl za prokázáno, že žalobkyně měla k 31. 12. 2019 nedoplatek ve výši přesahující 10 000 Kč, který uhradila do 15 dnů od konce čtvrtletí, za které žádá o poskytnutí příspěvku. Příklad žalobkyně považoval za výjimečný, nikoli ale za zvláštního zřetele hodný. Výjimečnost spatřoval v tom, že žalobkyně žádá o příspěvky od 3. kalendářního čtvrtletí 2014 a o odstranění tvrdosti zákona žádá poprvé. Vedle toho měl však žalovaný za to, že zaměstnavatel musí uvést předpokládatelné a jím neovlivnitelné relevantní důvody, vykazující rysy nahodilosti, jejichž vzniku nemohl zaměstnavatel zabránit, ani je ovlivnit. Takové důvody žalobkyně neuvedla a nelze je spatřovat v lidské chybě vzniklé v důsledku organizačních změn. Zdůraznil, že je odpovědností žalobkyně zajistit úhradu svých závazků a případné pochybení jde k její tíži a nelze jej napravit odstraněním tvrdosti zákona. V této souvislosti citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 11. 7. 2019, čj. 2 Ads 340/2018-23. Nedoplatek nevznikl v důsledku přílišné tvrdosti zákona ale pochybením žalobkyně. Okolnosti vzniku nedoplatku byly zcela v moci žalobkyně.
18. Proti rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Namítla, že žalovaný opomněl skutečný důvod žádosti žalobkyně. Tedy, že kvůli nepozornosti, která byla téměř okamžitě napravena, je žalobkyně a její zaměstnanci existenčně ohrožena. V této skutečnosti žalobkyně spatřuje důvod zvláštního zřetele hodný. Negativní dopady neudělení příspěvku jsou ve zcela zjevném nepoměru s prohřeškem, kterého se žalobkyně dopustila. Právě na takové případy má být aplikován institut odstranění tvrdosti zákona.
19. Ministryně žalovaného rozklad zamítla napadeným rozhodnutím. Ztotožnila se s posouzením žalovaného a zdůraznila, že na prominutí nesplnění podmínky není právní nárok. Příklad žalobkyně považovala za výjimečný, ale důvody uvedené v žádosti nejsou

hodny zvláštního zřetele. Ke vzniku nedoplatku došlo sice neúmyslným jednáním žalobkyně, nicméně ta mohla vzniku nedoplatku zabránit. Úsilí, které k tomu bylo potřeba, není ve vztahu k možnosti získat státní příspěvek nepřiměřené. Není ve veřejném zájmu podporovat zaměstnavatele, kteří neplní své závazky vůči státu řádně a včas. K hrozbě propuštění zaměstnanců nelze při posuzování žádosti přihlížet.

IV. Ústní jednání

20. Ve věci se konalo ústním jednání 24. 6. 2021 v souladu s § 49 s. ř. s.
21. Žalobkyně setrvala na svém procesním návrhu a odkázala na svou písemnou argumentaci. Zdůraznila, že žalovaný měl zohlednit všechny okolnosti týkající se žalobkyně a její situace, která vedla k nesplnění podmínky bezdlužnosti. Uvedla, že v současnosti panuje složitá doba pro jakýkoliv typ podnikání a že žalovaný by měl dodržovat zákonné lhůty pro rozhodnutí. Žalobkyně další příspěvky obdržela a obdržela i příspěvek z programu Antivir, to ale nepovažuje za podstatné pro posouzení projednávané věci.
22. Žalovaný na jednání setrval na své argumentaci i procesním návrhu. Zdůraznil, že zaměstnavatelé musí plnit své zákonné povinnosti. Případ žalobkyně je sice výjimečný, ale důvody, které vedly ke vzniku nedoplatku, nejsou hodné zvláštního zřetele. Žalobkyně působí nadále na chráněném trhu práce a za další čtvrtletí příspěvky obdržela. Je tedy schopná ekonomicky nadále fungovat a navíc poskytuje tzv. náhradní plnění, takže dostatečné finanční prostředky má. Dostala i příspěvek z programu Antivir, kterým žalovaný podporuje zaměstnanost. Žalovaný též poukázal na zákon č. 161/2020 Sb., o některých úpravách v oblasti zaměstnanosti v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii, dle kterého se po dobu mimořádných opatření nepožaduje splnění podmínky bezdlužnosti. Zdůraznil, že si zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením velmi váží a snaží se je podporovat.
23. Soud na ústním jednání provedl dle § 52 odst. 1 s. ř. s. k důkazu *oznámení o převzetí zastoupení ze 7. 9. 2020 s doručenkou*. Z něj vyplynulo, že žalobkyně oznámila žalovanému, že její zástupkyně převzala její právní zastoupení. Zástupkyně žalobkyně požádala, aby rozhodnutí o rozkladu bylo doručeno do její datové schránky. Další důkazy navržené žalobkyní soud neprováděl, neboť s ohledem na právní závěry soudu nebyly pro rozhodnutí ve věci podstatné.

V. Posouzení věci soudem

24. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou. Žaloba proti rozhodnutí ministryně žalovaného v řízení o žádosti o odstranění pochybností je přípustná. Nejedná se o rozhodnutí předběžné povahy, neboť nejsou splněny podmínky dle § 70 písm. b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 5. 2020, čj. 1 Ads 201/2019-37, body 32 až 36).
26. Žaloba je důvodná.
27. V rámci prvního žalobního bodu žalobkyně namítala, že správní orgány překročily meze správního uvážení a dostatečně nepřihlédly k důvodům, které žalobkyně uvedla v žádosti o odstranění tvrdosti zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

V.A Obecně k posuzování žádosti o odstranění tvrdosti zákona dle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti

28. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyně nesplňovala ke konci 4. čtvrtletí 2019 podmínku bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti. Ten stanoví (v části rozhodné pro posouzení projednávané věci), že:

Príspevek 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 nedoplatků zaměstnavatele, s výjimkou nedoplatků 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.

29. Povinnost splnit podmínku dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti ohledně výše nedoplatků může ministerstvo prominout na základě § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, který stanoví (v části rozhodné pro posouzení projednávané věci), 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 vyšší součtu nedoplatků 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.

30. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že žalovaný může k žádosti zaměstnavatele rozhodnout, že se u něj neuplatní hranice 10 000 Kč stanovená v § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Tedy že se výjimka uvedená v tomto ustanovení aplikuje i na zaměstnavatele, který má splatné nedoplatky přesahující 10 000 Kč. Tvrdost zákona, kterou může žalovaný odstranit, tedy spočívá v tom, že v některých případech se může jevit jako příliš přísné setrvávat striktně na stanovené hranici výše nedoplatku.
31. Právní úprava zde kombinuje správní uvážení (ministerstvo může prominout) a neurčitý právní pojem (musí jít o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele). Správní orgán musí nejdříve interpretovat neurčitý právní pojem a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Dojde-li k závěru, že je pojem naplněn, uváží, zda žádosti vyhoví. Dojde-li však k závěru, že pojem naplněn není, nemůže žádosti vyhovět; v takovém případě prostor pro jeho

úvahu není dán (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ads 201/2019-37, bod 46 a 47).

32. Přezkum správního uvážení soudy je poměrně omezen (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 2. 2021, čj. 7 Afs 314/2019-21, bod 43 až 45). Výklad neurčitých právních pojmů a jejich aplikace na konkrétní případ však podléhá soudnímu přezkumu v plném rozsahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 15 a 24).
33. Žalovaný a následně i ministryně dospěli k závěru, že neurčitý právní pojem není v případě žalobkyně naplněn. V takovém případě již nebyl prostor pro žádné správní uvážení, zda žádosti vyhovět či ne. Nelze proto souhlasit s žalobkyní, že žalovaná překročila meze správního uvážení, neboť se k němu ani nedostala.
34. Žalovaný a jeho ministryně založili svá rozhodnutí na následujících obecných závěrech:
- Pro vyhovění žádosti musí být případ zaměstnavatele výjimečný a musí existovat důvody zvláštního zřetele hodné, pro které nesplnil podmínku bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti.
 - Při posouzení žádosti nelze přihlížet (i) k ekonomickým potížím, které mu může nepřiznání příspěvku způsobit, včetně hrozby propouštění podporovaných zaměstnanců a případného úpadku zaměstnavatele, ani (ii) k poměru mezi výší nedoplatků a výší případného příspěvku.

Tyto závěry nejsou správné.

35. První ze závěrů je neodůvodněně restriktivním výkladem § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti. Ten nepožaduje, aby *hodné zvláštního zřetele* byly *důvody*, které vedly k nesplnění podmínky dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Ustanovení hovoří o *výjimečných případech hodných zvláštního zřetele*. Oba dva požadavky (výjimečnost a hodnost zvláštního zřetele) se váží na konkrétní případ zaměstnavatele a zdůrazňují mimořádnost institutu odstranění tvrdosti zákona (srov. obdobné úvahy v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2021, čj. 5 As 76/2018-39, bod 37).
36. Druhý ze závěrů při výkladu § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti také neobstojí.
37. Neurčitý právní pojem použitý v § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti je pojmem velmi obecným a zákon neposkytuje ani příkladný výčet případů, které by jeho znaky naplňovaly (na rozdíl např. od § 67 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Vodítkem pro to, co vše má brát žalovaný do úvahy, je účel úpravy (teleologický výklad) a důvody pro jeho přijetí (subjektivně historický výklad).
38. Fyzickým osobám se zdravotním postižením se poskytuje na trhu práce zvýšená ochrana (§ 67 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Tato ochrana se projevuje jednak opatřeními směřujícími přímo vůči nim (především právo na pracovní rehabilitaci dle § 69 zákona o zaměstnanosti), jednak opatřeními vůči zaměstnavatelům, kteří provádějí jejich přípravu k práci (§ 72 a 73 zákona o zaměstnanosti), či je zaměstnávají formou zřízení chráněného pracovního místa (§ 75 a násl. zákona o zaměstnanosti). 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 zákona o zaměstnanosti).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

39. Úpravou podpory zaměstnávání osob se zdravotním postižením v zákoně o zaměstnanosti plní Česká republika svůj závazek plynoucí z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s. V ní se Česká republika zavázala podporovat pracovní příležitosti pro osoby se zdravotním postižením [čl. 27 odst. 1 písm. e) Úmluvy] a podporovat zaměstnávání těchto osob v soukromém sektoru [čl. 27 odst. 1 písm. h) Úmluvy]. Primárním účelem příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce je podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením skrze částečnou úhradu prostředků vynaložených na mzdy a dalších nákladů (§ 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Vzhledem k tomu, že stát přebírá část nákladů zaměstnavatele, je zcela legitimní, aby kladl na zaměstnavatele, kteří o příspěvek žádají přísné podmínky. V tomto ohledu lze souhlasit s žalovaným, že není v zájmu státu, aby z veřejných rozpočtů přispíval zaměstnavatelům, kteří nedodržují své závazky vůči státu.
40. Vzhledem k primárnímu účelu úpravy si však byl zákonodárce vědom, že striktní požadavky nelze absolutizovat, a proto umožnil dvě úlevy – první jsou výjimky uvedené v § 78a odst. 4 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti, druhou je možnost žádat o odstranění tvrdosti zákona dle odst. 15 a 16 tohoto ustanovení. Výjimky podle písm. a) a b) a oprávnění žalovaného prominout podmínky výše nedoplatků (ve znění obdobném tomu, které je dnes v § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti) byly do zákona o zaměstnanosti vloženy zákonem č. 458/2000 Sb., a to na základě pozměňovacího návrhu poslance M. K. Ten v druhém čtení k zákonu uvedl, že:

Pozměňovací návrh směřuje do zákona o zaměstnanosti a řeší problém prokazování tzv. bezdlužnosti zaměstnavatelů, která je jednou z podmínek nároku na příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Zákon v platné právní úpravě striktně vyžaduje bezdlužnost k poslednímu dni čtvrtletí, za které je o příspěvek žádáno, a nepočítá tak s případy, kdy dojde k dluhu na daních nebo pojistném na sociální a zdravotní pojištění, mnohdy ve velmi nepatrných částkách, o kterém se zaměstnavatel dozví až při žádosti o vydání potvrzení bezdlužnosti po uplynutí čtvrtletí bez možnosti doplacení dluhu tak, aby bezdlužnost byla k poslednímu dni čtvrtletí uznána. V důsledku toho ztrácí zaměstnavatel nárok na příspěvek, který mnohdy jinak náleží až ve statistických částkách, zaměstnává-li vysoký počet osob se zdravotním postižením.

Navrhuji proto, aby v případě, že dluh nepřevýší částku 10 000 korun a bude ve lhůtě stanovené zákonem - 15 dnů - uhrazen, byla podmínka bezdlužnosti považována též za splněnou. Ve zcela výjimečných případech hodných zvláštního zřetele se mimoto dává Ministerstvu práce a sociálních věcí možnost prominout podmínku bezdlužnosti i při dluhu vyšším, který však ve stanovené době 15 dnů opět bude uhrazen.

(stenografický zápis 52. schůze Poslanecké sněmovny z 25. 3. 2009, bod 9, dostupné online v digitálním repozitáři na <https://www.psp.cz/>)

41. Možnost žalovaného odstranit tvrdost zákona a prominout nesplnění podmínky výše nedoplatku vložil zákonodárce do zákona mj. pro zmírnění důsledků, které by přísná úprava mohla mít na zaměstnavatele, kterým by jinak náležel příspěvek ve výši nepoměrné k jejich pochybení.
42. V rámci posouzení, zda konkrétní případ zaměstnavatele je *výjimečným případem hodným zvláštního zřetele*, či není, musí žalovaný vycházet ze všech relevantních okolností tohoto případu. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i postup žalovaného v této věci. Před rozhodnutím o žádosti si totiž vyžádal od úřadu práce podrobné informace o minulosti

žalobkyně a jejím působením na trhu práce (viz bod 15 odůvodnění). Takový postup považuje soud za vhodný, přičemž pokud všechny informace žalovaný neobdržel z důvodu změny sídla žalobkyně, měl o informace požádat i předchozí pracoviště úřadu práce.

43. Relevantních okolností pro posouzení žádosti bude celá řada a budou se odvíjet od jednotlivých případů. Jistě jimi je i míra zavinění na straně zaměstnavatele a odpovědnost (či naopak jeho liknavost) při plnění povinností. Nicméně s ohledem na primární účel právní úpravy (podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a jejich ochranu) i na důvody jejího přijetí, jsou zásadními okolnostmi, které žalovaný musí brát v potaz, i poměr mezi výší nedoplatku a výší příspěvku, jakož i dopad neposkytnutí příspěvku na zaměstnavatele a jeho zaměstnance.
44. Judikatura, na kterou správní orgány odkazovaly, není pro posuzovanou věc přílehlavá.
45. Žalovaný a jeho ministryně svou argumentaci opírali o odkaz na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 340/2018-23, ve kterém Nejvyšší správní soud navázal na svůj rozsudek z 30. 10. 2013, čj. 3 Ads 23/2013-56. Závěry těchto rozsudků lze shrnout tak, že při posuzování splnění podmínky bezdlužnosti dle § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti nemůže správní orgán vykročit z mezí zákona; zohledňovat může pouze ty skutečnosti, které mu zákon umožňuje. Z toho důvodu nelze při rozhodování o poskytnutí příspěvku dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti zohledňovat poměr výše nedoplatků a výši případného příspěvku.
46. Tyto závěry se ovšem týkají rozhodování úřadu práce dle § 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nikoliv rozhodování žalovaného o žádosti na odstranění tvrdosti zákona. Tato dvě řízení nelze směšovat, neboť zatímco řízení o poskytnutí příspěvku nedává správnímu orgánu příliš prostoru k vlastní úvaze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 340/2018-23, bod 11), řízení o žádosti o odstranění tvrdosti zákona stojí právě na povinnosti správního orgánu interpretovat a aplikovat neurčitý právní pojem a následně správním uvážení, zda promine nesplnění podmínky výše nedoplatků. Toto rozlišení činí výslovně i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, v němž uvádí, že „nad rámec uvedených úlev je pak možné jen prominutí jedné z podmínek postupem podle § 78 odst. 13 zákona o zaměstnanosti“ (bod 12 rozsudku), a „prostor pro úlevy od pochybení menšího rázu zákon o zaměstnanosti poskytuje v § 78 odst. 4 písm. a), b) a v odst. 13“ (bod 13 rozsudku).
47. Tyto závěry tudíž argumentaci žalovaného nesvědčí a jeho výklad § 78 odst. 16 zákona o zaměstnanosti je nesprávný.

V.B Aplikace obecných závěrů na posuzovaný případ

48. Žádost dle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti musí být odůvodněná. Žalobkyně žádost odůvodnila sice stručně, nicméně z její žádosti vyplývají následující tvrzení. Žalobkyně zaměstnává 63 zaměstnanců se zdravotním postižením (z celkového počtu 74 zaměstnanců) a osoby se zdravotním postižením zaměstnává již od roku 2014. Bez peněžitě pomoci od státu by žalobkyně nemohla takový počet osob se zdravotním postižením zaměstnávat. Příspěvek za 4. čtvrtletí 2019 činil 1 885 232 Kč. Ke vzniku nedoplatku ve výši 60 333 Kč došlo chybou nové účetní, která nastoupila na konci roku 2019.
49. Tyto skutečnosti nevylučují, že by v případě žalobkyně mohlo jít o *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*. Výjimečnost lze spatřovat již v tom, že žalobkyně žádá o odstranění tvrdosti zákona poprvé za celou (relativně dlouhou) dobu, po kterou příspěvek pobírá.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Lidská chyba nové zaměstnankyně žalobkyně v době Vánoc, nepoměr mezi nedoplatkem a příspěvkem (nedoplatek je 31x menší než příspěvek) a ohrožení dalšího zaměstnávání osob se zdravotním postižením jsou relevantní důvody, které musí žalovaný posoudit. Pokud tak vůbec neučinil, neboť byl veden nesprávným právním názorem ohledně výkladu § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, je jeho rozhodnutí nezákonné.

50. První žalobní námitka je důvodná.

51. Soud nemůže nahradit absentující úvahu správního orgánu, která by brala v potaz všechny relevantní okolnosti případu žalobkyně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102, a ze 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010-53). Bude proto na žalovaném, aby nyní znovu posoudila žádost žalobkyně. Vyjde přitom z toho, že se jedná o řízení zahajované na žádost zaměstnavatele, v němž je primárně na žadateli, aby tvrdil a prokazoval všechny rozhodné skutečnosti. Bude-li mít žalovaný za to, že některé z tvrzení žalobkyně není prokázáno, poučí ji dle § 45 odst. 2 s. ř. ve spojení s § 142 zákona o zaměstnanosti, co je třeba doložit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 3. 2020, čj. 1 Azs 513/2019-34, bod 14). Při rozhodování vezme v potaz i skutečnosti známé mu z úřední činnosti, případně podklady o jiných správních orgánech (§ 50 odst. 1 s. ř. ve spojení s § 142 zákona o zaměstnanosti). Na základě takto řádně zjištěného stavu následně rozhodne o žádosti žalobkyně. Prokáže-li se, že ke vzniku nedoplatku nedošlo úmyslně ale v důsledku pochopitelné lidské chyby a že nepřiznání příspěvku by žalobkyni ekonomicky ohrozilo natolik, že by se dostala do úpadku či byla nucena propustit velkou část svých zaměstnanců, bude mít žalovaný za to, že v případě žalobkyně jde o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele.

52. V případě, že půjde o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele, přistoupí žalovaný ke správnímu uvážení, zda žádosti žalobkyně vyhovět nebo ne. V případě, že žalovaný dojde k závěru, že o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele nejde, žádost zamítne (k vázanosti správního orgánu soudním výkladem neurčitého právního pojmu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 28. 1. 2015, čj. 1 Azs 200/2014, č. 3200/2015 Sb. NSS).

V.C Další námitky žalobkyně

53. Žalobkyně dále namítala, že rozhodnutí obsahuje řadu chyb, bylo doručeno přímo žalobkyni namísto její zástupkyně a ministryně překročila lhůtu pro rozhodnutí o rozkladu.

54. Napadené rozhodnutí je zcela srozumitelné a je z něj zřejmé, na jakých úvahách ho žalovaný založil. Skutečnost, že při citování rozsudku Nejvyššího správního soudu opomněl uvést číslo senátu je pouhá zjevná chyba v psaní, která na zákonnost rozhodnutí nemá žádný vliv. S žalobkyní nelze souhlasit, že žalovaný nesprávně uvádí, že uhradila nedoplatek ve lhůtě 15 dnů, ačkoliv žalobkyně ho uhradila již po šesti dnech. Z odůvodnění rozhodnutí je totiž patrné, že žalovaný pouze cituje jednu z podmínek dle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení požaduje, aby zaměstnavatel *nedoplatky uhradil do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které o poskytnutí příspěvku žádá*. Žalovaný navíc tuto lhůtu zmiňuje jen proto, aby odůvodnil svůj závěr, že žalobkyně tuto podmínku splnila.

55. Na zákonnost rozhodnutí nemá vliv ani to, že ministryně překročila lhůtu pro rozhodnutí o rozkladu. Pokud správní orgán nevydá rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může se účastník

bránit prostředky na ochranu proti nečinnosti. Opožděné rozhodnutí však není z toho důvodu rozhodnutím nezákonným.

56. Doručení rozhodnutí žalobkyni namísto její zástupkyni je vadou řízení, neboť rozhodnutí mělo být v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. doručeno zástupkyni žalobkyně. Tato vada však neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí se totiž dostalo do dispozice žalobkyně, která proti němu podala včasnou žalobu. Ani tato námitka proto není důvodná (srov. obdobně závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze 4. 6. 2003, čj. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, a z 29. 9. 2009, čj. 4 Ads 74/2009-56).
57. Námitka žalobkyně ohledně procesních pochybení žalovaného není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

58. Napadené rozhodnutí je nezákonné. Soud ho proto výrokem I. zrušil postupem dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že nesprávným právním názorem byl veden žalovaný již v rozhodnutí prvního stupně, zrušil soud postupem dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí. V dalším řízení je žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu, že při posouzení žádosti o odstranění tvrdosti zákona je žalovaný povinen posuzovat všechny relevantní okolnosti konkrétní věci a brát v potaz primární účel zákonné úpravy (v podrobnostech zejm. bod 51 odůvodnění).
59. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
60. Náklady žalobkyně sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátkou. Ta ve věci učinila tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na ústním jednání), za které jí náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Zástupkyni dále náleží náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon. Dále žalobkyni náleží náhrada cestovného advokátky k ústním jednáním při cestě Brno (sídlo advokátky) – Praha (sídlo soudu) a zpět, tj. 420 km, osobním vozidlem reg. zn. X, průměrná spotřeba benzínu 95 oktanů dle technického průkazu 8,5 l/100 km, vyhláskové ceně automobilového benzínu 95 oktanů 27,80 Kč/l a základní náhradě za používání automobilu ve výši 4,40 Kč/km dle § 4 písm. c) a § 1 písm. b) vyhlášky č. 589/2020 Sb., v celkové výši 2 840 Kč ($8,5 \cdot 4,2 \cdot 27,8 + 4,4 \cdot 420$). Zástupkyni žalobkyně také náleží náhrada za promeškaný čas strávený cestou k jednání dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu ve výši 1 000 Kč (10 půlhodin po 100 Kč). Zástupkyně žalobkyně není plátkyní DPH. Celkem náleží žalobkyni na náhradě nákladů řízení částka ve výši 17 040 Kč ($3 \cdot 3100 + 3 \cdot 300 + 2840 + 1000 + 3000$).
61. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. června 2021

Mgr. Marek Bedřich v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.