



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Českých Budějovicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Hájka, Ph.D., a soudců Mgr. Heleny Nutilové a Mgr. et Mgr. Bc. Petra Jiříka ve věci

žalobkyně: **TSE, spol. s. r. o.**, IČO 15771946
se sídlem Mánesova 390/74, 370 01 České Budějovice
zastoupené advokátem JUDr. Jaromírem Hájkem
se sídlem Na Dolech 532, 373 81 Kamenný Újezd

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2019, čj. MPSV-2019/90710-421/1,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Doručením „[o]hlášení plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele“ za rok 2017 ze dne 13. 2. 2018, informovala žalobkyně Úřad práce České republiky, pobočka v Českých Budějovicích (dále jen „správní orgán prvního stupně“), že průměrný roční přepočtený počet jejich zaměstnanců činil 186,77 osob. Z toho činil povinný podíl 7,47 osob. Žalobkyně v tomto ohlášení dále uvedla, že povinný podíl plnila zaměstnáváním osob se zdravotním postižením v rozsahu 3,25 osob a dále odběrem výrobků a služeb nebo zadáváním zakázek u zaměstnavatelů, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením na vymezených chráněných pracovních místech, v rozsahu 10,52 osob.
2. Správní orgán prvního stupně následně vydal dne 18. 7. 2018 rozhodnutí, čj. UPCR-CB-2018/30796, jímž uložil žalobkyni na základě § 82 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu ve výši 303 429 Kč do třiceti dnů ode dne doručení rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 10. 8. 2018 odvolání, ve kterém namítla, že povinný podíl splnila, a to mimo jiné tím, že odebírala služby od zaměstnavatele na chráněném trhu práce.
3. Ve dnech 10. a 11. 10. 2018 proběhla u žalobkyně kontrola Oblastního inspektorátu práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu (dále jen „oblastní inspektorát práce“).
4. Na základě provedené kontroly obdržel dne 6. 11. 2018 správní orgán prvního stupně ohlášení plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců žalobkyně, které se oproti předcházejícímu odlišovalo v tom, že žalobkyně jako průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců uvedla 187,89 osob a z toho povinný podíl 7,51 osob. Žalobkyně k tomu uvedla, že povinný podíl plnila zaměstnáváním osob se zdravotním postižením v rozsahu 3,27 osob a dále odběrem výrobků a služeb nebo zadáváním zakázek zaměstnavatelům, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením na vymezených chráněných pracovních místech, v rozsahu 8,67 osob.
5. Dne 3. 1. 2019 obdržel správní orgán prvního stupně protokol o kontrole dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se zaměřením zejména na povinnosti zaměstnavatelů při zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Při kontrole oblastní inspektorát práce zjistil, že žalobkyně porušila § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, neboť byla povinna plnit předmětnou povinnost i odvodem do státního rozpočtu ve výši 304 867 Kč nejpozději ke dni 15. 2. 2018, přičemž odvedla částku 303 429 Kč ke dni 15. 8. 2018.
6. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 1. 2019, čj. MPSV-2018/162849-421/1, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, neboť ten řádně nezahájil řízení dle daňového řádu a žalobkyni tak upřel její procesní práva.
7. Dne 27. 3. 2019 oznámil správní orgán prvního stupně žalobkyni zahájení řízení ve věci uložení povinnosti poukázat odvod do státního rozpočtu za rok 2017.

8. Dne 4. 4. 2019 předložila žalobkyně své písemné vyjádření, ve kterém namítala, že je zapotřebí přihlédnout ke všem důkazům (včetně smluv o odebrání zboží a příslušných faktur, které jsou založeny ve spisu 76-11-CB v souvislosti s rozhodnutím čj. UPCR-CB-2018/30796).
9. Rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, čj. UPCR-CB-2019/18666-20110201, správní orgán prvního stupně žalobkyni uložil povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu ve výši 304 867 Kč do třiceti dnů ode dne doručení rozhodnutí. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně plnila povinný podíl pouze v rozsahu 3,27 osoby a vznikla jí tak povinnost odvést odvod do státního rozpočtu za rok 2017 v uvedené výši. Ve věci náhradního plnění prostřednictvím odběru zboží či služeb správní orgán prvního stupně konstatoval, že toto není možné uznat, neboť příslušné doklady nebyly dodavatelem zaevidovány do Evidence náhradního plnění (dále též jen „evidence“) vedené žalovaným.
10. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II. Shrnutí žaloby

11. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 4. 12. 2019 žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích.
12. Žalobkyně předně uvedla, že v § 81 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti je uvedeno, že povinnost uvedenou v odstavci 1 tohoto ustanovení zaměstnavatelé plní *„odebráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů, se kterými Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele (§ 78), nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebráním výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadáváním zakázek těmto osobám“*. Sám správní orgán prvního stupně přitom konstatoval, že žalobkyně skutečně odebírala výrobky či služby od zaměstnavatelů, se kterými správní orgán prvního stupně uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele. Z toho dle žalobkyně jasně plyne, že uvedeným způsobem plnila svou povinnost, kterou jí ukládá § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.
13. Žalobkyni nemůže být na újmu, že zaměstnavatelé, se kterými uzavřel správní orgán prvního stupně dohodu o uznání zaměstnavatele, nedodrželi podmínky stanovené v § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti spočívající v evidenční povinnosti poskytnutých plnění. Nedodržení výše uvedených podmínek nemůže být důvodem, aby byla žalobkyni uložena povinnost odvodu do státního rozpočtu, přestože ona sama svou povinnost dle § 81 zákona o zaměstnanosti splnila. Žalovaný své rozhodnutí stran splnění povinnosti žalobkyně nikterak neodůvodnil.
14. Žalobkyně dodala, že žádnou jinou podmínku pro plnění povinnosti zaměstnávat osoby se zdravotním postižením zákon, ani jiný obecně závazný právní předpis neukládá. Žalobkyně tak má dojem, že je trestána za to, že třetí osoba nevloží údaje o poskytnutém plnění do evidence. V souvislosti s tímto odkázala žalobkyně na čl. 4 Listiny základních práv a svobod.
15. Žalobkyně navrhla žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě stručně shrnul dosavadní průběh řízení, vymezil předmět sporu a odkázal na zákonný rámec obsažený v zákoně o zaměstnanosti.
17. Žalovaný se s názorem žalobkyně neztotožnil, a to s odkazem na § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, z něhož plyne, že pro účely stanoveného podílu lze zohlednit pouze taková plnění, která byla zaevidována v evidenci vedené žalovaným, a to ve lhůtě nejpozději do třiceti kalendářních dnů od zaplacení poskytnutého plnění. Poskytnutá plnění dodavatelem za rok 2017 však v evidenci nejsou vůbec zaevidována. Pokud dodavatel náhradního plnění tuto podmínku nesplnil, nemohl náhradní plnění žalobkyni v souladu se zákonem poskytnout, a logicky tedy ani žalobkyně nemůže takovýto odběr výrobků či služeb jako tzv. náhradní plnění uplatňovat.
18. Závěrem žalovaný dodal, že ačkoliv lze souhlasit s žalobkyní v tom, že povinnost vložit do evidence údaje o poskytnutém náhradním plnění má skutečně třetí osoba (dodavatel), nelze se ztotožnit s interpretací věci v tom smyslu, že by žalobkyně byla nějakým způsobem trestána. Po žalobkyni je pouze požadováno splnění povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, přičemž jí dokládáný odběr výrobků a služeb nesplňuje zákonné podmínky pro to, aby mohl být uznán pro účely stanoveného podílu.
19. Žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

IV. Předchozí rozsudek krajského soudu a zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

20. Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 7. 2020, čj. 61 Af 4/2019-33, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že – stručně řečeno – žalobkyni nelze klást k tíži skutečnost, že třetí osoba nesplnila svou povinnost zanést poskytnutá náhradní plnění do příslušné evidence.
21. Nejvyšší správní soud se však s tímto závěrem neztotožnil a rozsudkem ze dne 27. 7. 2022, čj. 10 Ads 254/2020-46, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výklad zvolený krajským soudem totiž dle Nejvyššího správního soudu přehlíží text zákona (§ 81 zákona o zaměstnanosti) i jeho zákonodárcem zamýšlený cíl (podrobněji viz níže).

V. Právní hodnocení krajského soudu

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání postupem podle § 51 s. ř. s.
23. Žaloba není důvodná.
24. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, jejíž důvodnost by sama o sobě byla důvodem pro zrušení uvedeného rozhodnutí.
25. V otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, „*proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané*

účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“. Jinými slovy z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně zaplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25).

26. Nepřezkoumatelnost spatřuje žalobkyně v tom, že žalovaný nikterak neuvádí důvody svého rozhodnutí stran povinností žalobkyně. S touto argumentací žalobkyně se krajský soud neztotožnil. Jakkoliv je odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stručné, obsahuje výčet zákonných ustanovení, která dle žalovaného na nyní posuzovanou věc dopadají. Z rozhodnutí je zároveň seznatelné, jakými úvahami byl žalovaný veden, a z jakých podkladů vycházel. Žalobou napadené rozhodnutí tak krajský soud považuje stran odůvodnění povinnosti žalobkyně odvodu do státního rozpočtu za stručné, nikoliv však za nepřezkoumatelné.
27. Krajský soud následně přistoupil k samotnému posouzení věci. Sporné je mezi stranami to, zda lze uznat náhradní plnění dle § 81 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti i za situace, není-li zaevidováno v evidenci.
28. Dle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že *„[z]aměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Povinný podíl činí 4 %. U zaměstnavatelů, kteří jsou agenturou práce podle § 14 odst. 3 písm. b), se do celkového počtu zaměstnanců v pracovním poměru nezapočítají zaměstnanci, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce k uživateli.“*
29. Odst. 2 stejného ustanovení stanovuje možnosti, jimiž lze povinnost uvedenou v odst. 1 splnit. Jedná se o:
 - a) zaměstnávání osob se zdravotním postižením v pracovním poměru,
 - b) odebírání výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů, se kterými úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele (§ 78), nebo zadávání zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebírání výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadávání zakázek těmto osobám, nebo
 - c) odvodem do státního rozpočtu,
 - d) nebo vzájemnou kombinací způsobů uvedených v písmenech a) až c).
30. Z odst. 3 uvedeného ustanovení se dále podává, že *„[z]aměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné uvedení v odstavci 2 písm. b) mohou pro účely splnění povinnosti uvedené v odstavci 1 poskytnout v kalendářním roce své výrobky a služby nebo splnit zadané zakázky jen do výše odpovídající 28násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku za každého přepočteného zaměstnance se zdravotním postižením zaměstnaného v předchozím kalendářním roce (dále*

jen ‚limit‘) a v případě, že nejpozději do 30 kalendářních dnů od zaplacení poskytnutého plnění údaje o poskytnutém plnění vloží do evidence vedené ministerstvem podle § 84.“.

31. Právě výkladem posledně citovaného ustanovení se pak blíže zabýval Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. 10 Ads 254/2020-46:

„[13] Stanoví se tu tedy dvě podmínky, jejichž cílem je vyloučit, aby dodavatel dodával své výrobky a služby ve velkém rozsahu za pomoci subdodavatelů (tj. aby jen ‚přefakturoval‘ plnění poskytnutá ve skutečnosti nikoli jeho zdravotně postiženými zaměstnanci, ale někým jiným; k tomu viz důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti č. 367/2011 Sb. a komentář k zákonu o zaměstnanosti, Steinichová, L. a kol., Wolters Kluwer, Praha 2010). Právní úprava nařizující zaměstnávat povinný podíl zdravotně postižených osob zabezpečuje jejich pracovní uplatnění na trhu práce; a úprava nařizující plnit jen do výše zákonného limitu a plnění evidovat má zabránit tomu, aby se z této povinnosti stala jen formalita – práci mají vykonávat přímo zdravotně postižené osoby. Zákon tedy chrání trh práce pro zdravotně postižené osoby.

[14] I když takto konstruované pravidlo se nemusí jevit jako nejzdařilejší, plyne z § 81 odst. 2 a 3 jednoznačně, že náhradní plnění je vázáno na více podmínek. Nestací, že odběratel odebere zboží a služby od ‚kvalifikovaného‘ zaměstnavatele a zaplatí za ně. Současně je třeba, aby dodavatel vložil doklady o plnění do úřední evidence, a aby navíc těmito plněními pro odběratele nepřekročil maximální zákonný limit.

[15] Protože evidence je od října 2017 veřejně dostupná, umožňuje to odběratelům, aby průběžně kontrolovali, zda jejich dodavatel plní své povinnosti, a aby tomu své vztahy s dodavatelem přizpůsobili. Jak na to upozorňuje ministerstvo, odběratelé by si měli ve smlouvě s dodavatelem výslovně vymínit, že dodavatel bude nejen řádně dodávat zboží či služby, ale že bude poskytnutá plnění i řádně evidovat a že nepřekročí zákonný limit. Pokud by tuto povinnost nesplnil, měli by odběratelé požadovat smluvní sankci – povinnost uhradit odběrateli částku odpovídající výši případně uložené pokuty za přestupek (spočívající v porušení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) a především kompenzovat mu částku odvodu, kterou musel odběratel uhradit jen kvůli formálně nedostatečné evidenci.

[16] Veřejně dostupná evidence usnadnila ministerstvu a úřadům práce kontrolu, která do té doby mohla směřovat jen vůči vnitřním evidencím zaměstnavatelů (k tomu viz důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb.). Současně ale usnadnila kontrolu i odběratelům, kteří se nyní nemusejí jen trpně spoléhat na administrativní disciplínu svých dodavatelů, ale mohou si ji průběžně ověřovat a vyvodit z toho důsledky.

[17] Soud si je vědom toho, že patrně ne všichni odběratelé zaznamenali zmíněnou novelu účinnou od října 2017. Je možné, že mnozí si neuvědomili její dopad a zejména tomu nestačili přizpůsobit znění smluv s dodavateli, zvláště těmi dlouhodobými. Faktem ale zůstává, že novela začala platit v půli července 2017 a účinnosti nabyla až k 1. 10. 2017; zaměstnavatelé tedy měli dva a půl měsíce na to, aby se s ní seznámili. Kromě toho lze z veřejně dostupných zdrojů zjistit, že nejpozději v říjnu 2017 zveřejnilo ministerstvo na svých stránkách metodiku, resp. manuál, který popisoval fungování nově vzniklé evidence a upozorňoval zaměstnavatele na změny s tím spojené.

[18] To uvádí soud spíše pro úplnost. Žalobkyně v této věci totiž nijak nenamítala, že odvod, který jí byl uložen, byl jen důsledkem nové právní úpravy a její vlastní nejistoty v

prvních měsících účinnosti novely. Naopak žalobkyně zpochybňovala konstrukci zákonné povinnosti jako takovou: trvala na tom, že pokud služby odebrala a zaplatila za ně, neměl by být od ní odvod vyžadován. Toto přesvědčení ovšem v konfrontaci s textem zákona neobstojí.“

32. Těmito závěry je krajský soud vázán, přičemž poskytují odpověď v podstatě na veškerou žalobní argumentaci.

VI. Závěr a náklady řízení

33. Na základě shora uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením před soudem vznikly nezbytné náklady důvodně vynaložené nad rámec běžné úřední činnosti. Z toho důvodu mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

České Budějovice 25. srpna 2022

JUDr. Michal Hájek, Ph.D. v. r.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. S.