



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **TEKIS s.r.o.**, se sídlem Svinný 83, Chotěboř, zast. Mgr. Bohuslavem Novákem, advokátem se sídlem Sartoriova 26/9, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 23. 4. 2021, č. j. MPSV-2020/12750-513/3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2023, č. j. 31 Ad 1/2023-56,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2023, č. j. 31 Ad 1/2023-56, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 23. 4. 2021, č. j. MPSV-2020/12750-513/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **20 342 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Bohuslava Nováka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká výkladu neurčitého právního pojmu *výjimečné případy hodné zvláštního zřetele* podle § 78a odst. 16 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně požádala úřad práce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 2. čtvrtletí 2019. Nesplnila však zákonnou podmínku bezdlužnosti podle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť se opozdila s platbou daně z přidané hodnoty (DPH).

[2] Žalobkyně požádala žalovaného o odstranění tvrdosti zákona ve smyslu § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 12. 2020 splnění podmínky bezdlužnosti neprominul. Ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Hradci Králové, který žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že krajský soud posuzoval jednotlivé okolnosti jejího případu izolovaně. Pokud by je však hodnotil komplexně, shledal by, že jde o výjimečný případ hodný zvláštního zřetele. Správní orgány zdůraznily, že se jedná již o druhou stěžovatelčinu žádost, ačkoli nebyl důvod tuto skutečnost upřednostnit. Oproti tomu řádně neposoudily další stěžovatelčina tvrzení. Důvody stěžovatelčiny první (úspěšné) žádosti o odstranění tvrdosti zákona byly dokonce méně intenzivní než ty nynější. Krajský soud se nezabýval tím, zda ve správní praxi žalovaného uspěl se žádostí o odstranění tvrdosti zákona jeden zaměstnavatel opakovaně.

[5] Finanční úřad stěžovatelce sdělil, že neeviduje žádný její nedoplatek. Proti takové nesprávné informaci se však nelze bránit. Není ani jasné, jak mohla stěžovatelka před skončením kalendářního čtvrtletí ověřit, zda nemá k jeho poslednímu dni evidovány nedoplatky. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, podle něhož ve správním řízení nenavrhovala důkazy k prokázání nestandardního jednání finančního úřadu. Sporným činí i závěr krajského soudu, že měla požádat úřad práce, aby sám zjistil, že stěžovatelka splňuje podmínku bezdlužnosti.

[6] Krajský soud se podle stěžovatelky dostatečně nezabýval ani tím, že § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti je diskriminační a protiústavní. Zákonem stanovená hranice 10 000 Kč znevýhodňuje zaměstnavatele s vyšším společenským přínosem spočívajícím v počtu zaměstnáváných osob se zdravotním postižením, ačkoli nepřiznání příspěvku může mít na ně likvidační dopad. Diskriminační důvod spatřuje stěžovatelka v tom, že větší počet zaměstnanců nese riziko vzniku vyšších nedoplateků. Větší riziko vzniku nedoplatku nesou také zaměstnavatelé, kteří jsou plátcí DPH. Podle stěžovatelky v tomto specifickém podnikání není pravidlem, že větší zaměstnavatel má automaticky kvalitnější administrativní zázemí.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Správní orgány posoudily žádost o odstranění tvrdosti zákona věcně správně.

pokračování

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud (NSS) má v této věci posoudit, zda okolnosti, jimiž stěžovatelka odůvodnila žádost o odstranění tvrdosti zákona podle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, mohou představovat *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*, jenž je předpokladem pro možnost, aby správní orgán stěžovatelce ve smyslu § 78a odst. 4 písm. b) téhož zákona mohl prominout splnění podmínky bezdlužnosti.

III. A Obecná východiska

[10] Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením vychází z čl. 27 odst. 2 písm. h) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (dále též „Úmluva“). Podle tohoto ustanovení *státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají právo osob se zdravotním postižením na práci na rovnoprávném základě s ostatními; patří sem zejména právo na možnost žít se prací svobodně zvolenou nebo přijatou na trhu práce a v pracovním prostředí, které je otevřené, začleňující a přístupné osobám se zdravotním postižením. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zabezpečují a podporují realizaci práva na práci, mimo jiné i pro osoby, u kterých dojde ke vzniku zdravotního postižení v průběhu zaměstnání, přijímáním příslušných opatření, včetně opatření legislativních, s cílem zejména podporovat zaměstnávání osob se zdravotním postižením v soukromém sektoru prostřednictvím vhodné politiky a opatření, která mohou zahrnovat programy pozitivní diskriminace, pobídky a další opatření.*

[11] Úmluva je pro Českou republiku závazná a na práva v ní zakotvená již několikrát odkázal i Ústavní soud (nálezy ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. I. ÚS 1581/16, bod 38; ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 2933/15, bod 12; či ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 3333/11, bod 34). Podle NSS nelze čl. 27 odst. 2 písm. h) Úmluvy vnitrostátně přímo použít a vyžaduje provedení zákonem (přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, bod 33).

[12] Z čl. 27 odst. 2 písm. h) Úmluvy tedy plyne pozitivní závazek veřejné moci, který předpokládá provedení zákonem. Tím je § 78a zákona o zaměstnanosti, jenž stanoví konkrétní podmínky pro přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce. Pro zaměstnavatele, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců, vytváří zákonodárce chráněný trh práce a poskytuje jim příspěvek na podporu zaměstnávání. Zákon o zaměstnanosti obsahuje mechanismy, díky nimž se tento příspěvek poskytne pouze žadatelům, kteří mj. řádně a včas plní své závazky vůči státu. Současně však pamatuje také na situace, v nichž může zájem na podpoře zaměstnávání osob se zdravotním postižením převážit nad striktním lpěním na plnění zákonem stanovených požadavků.

[13] Jedná se o výjimky podle § 78a odst. 4 písm. a) a b) a odst. 15 a 16 zákona o zaměstnanosti. Podle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti může ministerstvo 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 nedoplatků zaměstnavatele, která k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí přesáhla 10 000 Kč. Správní orgán hodnotí konkrétní případ zaměstnavatele a bere v potaz mimořádnost institutu odstranění tvrdosti zákona (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2021, č. j. 5 As 76/2018-39, bod 37). Zároveň musí zohlednit, že primárním účelem § 78a zákona o zaměstnanosti je podpora zaměstnavatelů osob se zdravotním postižením [čl. 27 odst. 1 písm. h) Úmluvy].

[14] Ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti kombinuje neurčitý právní pojem *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* a správní uvážení jako *možnost* žalovaného prominout splnění podmínky uvedené v § 78a odst. 4 písm. b) téhož zákona. Teprve je-li naplněn neurčitý právní pojem, nastupuje správní uvážení (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Ads 201/2019-37, body 46 a 47). V projednávané věci dospěly správní orgány k závěru, že důvody stěžovatelčiny žádosti nelze podřadit pod neurčitý právní pojem *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*. Za takové situace již nebyl prostor pro užití správního uvážení.

[15] Obecně lze uvést, že obsah neurčitého právního pojmu nelze přesně právně definovat. Při jeho výkladu je třeba zabývat se konkrétní skutkovou podstatou i ostatními okolnostmi případu a alespoň rámcově objasnit obsah a význam neurčitého právního pojmu (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). Správní orgán je při výkladu neurčitého právního pojmu povinen posuzovat a hodnotit všechny relevantní skutkové okolnosti věci a následně rozhodnout, zda konkrétní skutkovou podstatu lze pod neurčitý právní pojem podřadit. Na rozdíl od správního uvážení podléhá výklad a aplikace neurčitých právních pojmů soudnímu přezkumu v plném rozsahu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, body 15 a 24).

[16] NSS se výkladem neurčitého právního pojmu podle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti podrobně zabýval v rozsudku ze dne 31. 8. 2022, č. j. 6 Ads 244/2021-29. Uvedl, že neurčitý právní pojem *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* je velmi obecný a zákon neposkytuje ani příkladný výčet případů, které by pod něj bylo možné podřadit. Vodítkem, co všechno by měl správní orgán při jeho výkladu zohledňovat, je účel úpravy (výklad teleologický) a důvody vedoucí zákonodárce k jeho přijetí (výklad historický).

[17] NSS v rozsudku č. j. 6 Ads 244/2021-29 poskytl vodítka, která by měl žalovaný při výkladu neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* zohledňovat. Nespádají pod něj pouze případy *zaměstnavatelem neovlivnitelné a nepředpokládané, vykazující rysy nahodilosti, jejichž 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*. Pod tento neurčitý právní pojem tedy nelze podřazovat pouze ty situace, *u nichž zcela absentuje zavinění zaměstnavatele*. Správní orgán je povinen posoudit všechny podstatné okolnosti věci. *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*

pokračování

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. (bod 24 citovaného rozsudku).

[18] NSS doplňuje, že pro výklad neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* podle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti je podstatná také metodika žalovaného, konkrétně instrukce náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti č. 11/2022, podle níž má žalovaný postupovat. Instrukce byla vydána za účelem naplnění zásady legitimního očekávání a za účelem sjednocení rozhodovací praxe při posuzování případů, které by mohly být považovány za výjimečné případy zvláštního zřetele hodné. Tato metodika však ke dni vydání rozhodnutí o rozkladu nebyla účinná. K závaznosti metodik správních orgánů odkazuje NSS na svou ustálenou judikaturu (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS).

III. B Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

[19] Stěžovatelka je obchodní korporací zaměstnávající zdravotně znevýhodněné osoby. Od 4. čtvrtletí roku 2013 je pravidelnou žadatelkou o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce ve smyslu § 78a zákona o zaměstnanosti. Dne 24. 7. 2019 stěžovatelka požádala o příspěvek za 2. kalendářní čtvrtletí roku 2019. Uvedla, že zaměstnává 21 zaměstnanců se zdravotním postižením, a žádala o příspěvek ve výši 738 000 Kč. Podle sdělení Finančního úřadu pro Kraj Vysočina však měla stěžovatelka ke dni 30. 6. 2019 evidován nedoplatek na dani z přidané hodnoty (DPH) ve výši 51 931 Kč. Stěžovatelka nesplnila podmínku bezdlužnosti pro přiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti a požádala žalovaného o odstranění tvrdosti zákona. Úřad práce přerušil řízení o přiznání příspěvku do rozhodnutí o této žádosti.

[20] V žádosti o odstranění tvrdosti zákona stěžovatelka jako podstatné okolnosti uvedla, že:

- úhradu DPH provedla platebním příkazem dne 28. 6. 2019; po odeslání platby následovaly dva nebankovní dny, tedy i den 30. 6. 2019 byl nebankovní den (neděle); platba pak byla na účet finančního úřadu připsána v pondělí dne 1. 7. 2019;
- u ní došlo k výpadku *cash flow* (důvodem byly nesplacené faktury jednoho ze zákazníků kvůli jeho insolvenční prohlášení koncem roku 2018, refinancování úvěrů, rozšiřování výroby, nesplacené faktury v prodlení);
- stěžovatelčin společník byl v pracovní neschopnosti a její účetní čerpala dovolenou;
- postup finančního úřadu při vydávání potvrzení o bezdlužnosti (údajné sdělení o možnosti antedatovat hotovostní platbu, pokud byla ke dni 1. 7. 2019 uhrazena; nesprávné vydání potvrzení o bezdlužnosti až k 8. 7. 2019 a nikoli již k 1. 7. 2019 kvůli nepropojení daňových účtů; bezdlužnost by se měla v případě, že případně na nebankovní den, hodnotit až k dalšímu pracovnímu dni);
- negativní ekonomické důsledky pro stěžovatelku včetně hrozícího snížení počtu chráněných pracovních míst.

[21] Žalovaný i ministryně ve svých rozhodnutích především zohlednili, že stěžovatelka o odstranění tvrdosti zákona požádala již podruhé. Nesplnění podmínky bezdlužnosti pro účely poskytnutí téhož příspěvku jí žalovaný prominul již za 4. kalendářní čtvrtletí roku 2017. Podle správních orgánů není podstatné, že úhrada DPH byla na účet finančního úřadu připsána až po 30. 6. 2019 pouze vlivem nebankovních dnů. Okolností hodnou zvláštního zřetele není ani tvrzení, že stěžovatelka dne 22. 6. 2019 u finančního úřadu ověřila bezdlužnost, či fakt, že stěžovatelčina účetní čerpala dovolenou. Ani to nemohlo stěžovatelce objektivně znemožnit úhradu splatných závazků řádně a včas.

[22] Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, na jejichž rozhodnutí odkázal. Žalovaný podle něj posoudil věc komplexně.

[23] NSS nejprve zhodnotil, zda krajský soud přezkoumatelně posoudil všechny žalobní námitky. Napadený rozsudek je srozumitelně odůvodněný a přezkoumatelný. Z odůvodnění je zřejmé, na základě jakých zákonných ustanovení a podkladů krajský soud rozhodl, jak a proč o věci uvážil.

[24] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud nezabýval tím, zda v praxi žalovaného uspěl se žádostí o odstranění tvrdosti zákona jeden zaměstnavatel opakovaně. Tuto námitku však neuplatnila v řízení před krajským soudem. V žalobě pouze obecně uvedla, že žalovaný posuzuje jednotlivé případy rozdílně, na což upozornil i veřejný ochránce práv. Toto obecné tvrzení však nekonkretizovala ani je nevztáhla k hodnocení skutečnosti, že je její žádost opakovaná. Související kasační námitka je tak nepřípustná [§ 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[25] Pokud jde o věcné posouzení, dospěl NSS k závěru, že správní orgány i krajský soud posoudily věc v rozporu s již citovaným rozsudkem NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29. Jak kasační soud dále vyloží, jedná se o pochybení při výkladu neurčitého právního pojmu, jelikož některé okolnosti byly hodnoceny jednostranně či nedostatečně (skutečnost, že šlo o opakovanou žádost, dosavadní působení stěžovatelky na chráněném trhu práce, tvrzení o nedostatečném *cash flow*), posouzení jiných okolností zase bylo v přímém rozporu s citovaným rozsudkem (závěr, že se nejednalo o situaci, kdy zcela chybí zavinění zaměstnavatele) a některé podstatné okolnosti nebyly zohledněny vůbec (v jaké konkrétní výši nebyla povinnost splněna a poměr mezi výší nedoplatku a požadovaným příspěvkem, včetně toho, jaký dopad bude mít neposkytnutí příspěvku na zaměstnavatele a jeho zaměstnance).

[26] Správní orgány uvedly, že stěžovatelčin případ není výjimečný již proto, že jde o opakovanou žádost. Mezi první a druhou žádostí navíc neuplynul dostatečně dlouhý časový úsek. NSS připomíná bod 24 svého rozsudku č. j. 6 Ads 244/2021-29, podle něhož je nutné hodnotit, zda se jedná o případ ojedinělý či *pravidelně* se opakující. Správní orgány tedy měly posoudit i to, zda se stěžovatelčiny žádosti nepřiměřeně opakují. Při hodnocení, zda uběhl dostatečný čas od první žádosti, měly blíže vysvětlit, jaký časový úsek mezi dvěma žádostmi by pro závěr o výjimečnosti případu považovaly za dostatečný a proč. Zároveň je třeba zdůraznit, že skutečnost, že jde o opakovanou (navíc v této věci ještě nikoli nepřiměřeně se opakující) žádost, automaticky nevylučuje hodnocení dalších kritérií.

pokračování

Sama o sobě tedy nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti. Naopak, vedle této okolnosti bylo třeba posoudit i další okolnosti, které stěžovatelka v žádosti o odstranění tvrdosti zákona uvedla. To správní orgány sice učinily, ale ne dostatečně.

[27] Podle NSS měly správní orgány zohlednit také to, po jak dlouhou dobu stěžovatelka na chráněném trhu práce fungovala jako bezproblémový zaměstnavatel. Stěžovatelka zaměstnává osoby se zdravotním postižením od 1. 11. 2013 a nepřetržitě od 4. kalendářního čtvrtletí roku 2013 žádá z toho titulu o příspěvek. Také z tohoto hlediska bylo třeba nahlédnout na fakt, že stěžovatelka již v minulosti žádala o odstranění tvrdosti zákona. Správní orgány měly posoudit, zda má předchozí žádost tak zásadní vliv na zamítnutí žádosti i v situaci, kdy se s ohledem na stěžovatelčinu dlouholetou praxi stále jedná spíše o ojedinělou okolnost (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29, bod 24). Je pravdou, že stěžovatelka by měla být obeznámena s pravidly poskytnutí příspěvku právě proto, že na chráněném trhu práce působí delší dobu. Pouze takový izolovaný náhled na okolnost, že stěžovatelka na chráněném trhu práce působí dlouhodobě, však NSS považuje za poněkud jednostranný. V rámci vyváženosti hodnocení bylo namísto též posoudit, zda lze stěžovatelčino pochybení považovat za nikoli nepřiměřeně se opakující právě s ohledem na její dlouholeté působení v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

[28] NSS nepovažuje za dostatečné ani hodnocení stěžovatelčina tvrzení ohledně *cash flow*. Podle správních orgánů a krajského soudu prohlášení konkursu na odběratele stěžovatelky ani neuzavření smlouvy o úvěru stěžovatelku nezbavuje povinnosti uhradit veškeré splatné závazky vůči všem dotčeným institucím. Stěžovatelka měla ještě před 30. 6. 2019 dostatek finančních prostředků, protože příkaz k jejich převodu na úhradu daně z přidané hodnoty zadala již dne 28. 6. 2019. Správní orgány se však nezabývaly tím, zda právě kvůli momentálnímu nedostatku finančních prostředků se stěžovatelka dostala do prodlení s placením DPH a nemohla zadat příkaz k úhradě před 28. 6. 2019, tedy s dostatečným předstihem kvůli následným nebankovním dnům. To je přitom okolnost, kterou mají správní orgány ve smyslu rozsudku NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29 hodnotit, tj. posoudit, *z jakého důvodu byla povinnost porušena a jak zaměstnavatel reagoval, když se o porušení dozvěděl*. Z tohoto úhlu pohledu je nutné hodnotit také tvrzení stěžovatelky o nesplacených fakturách, refinancování úvěrů a nákladech na rozšiřování výroby. Nepostačí tedy závěr, že stěžovatelka měla finanční prostředky na úhradu DPH dne 28. 6. 2019, správní orgány musí na základě stěžovatelčiných tvrzení posoudit, zda měla dostatečné finanční prostředky i před tímto datem.

[29] V rozporu s rozsudkem NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29 je dále závěr správních orgánů a krajského soudu, že *výjimečným případem hodným zvláštního zřetele* může být pouze situace, kdy zcela chybí zavinění zaměstnavatele. Ostatně v tam posuzované věci vznikl nedoplatek kvůli organizační změně ve společnosti; na místo účetní nastoupila nová pracovní síla, což vedlo k chybě a opožděné úhradě DPH. NSS souhlasí s krajským soudem, že podmínka bezdlužnosti podle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti musí být splněna k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí. Jedná se o zákonem stanovený přesný okamžik, k němuž musí být podmínka splněna; nejedná se tedy o lhůtu hmotněprávní, jak nepřesně uzavřel krajský soud. Žadatel o příspěvek má přijmout takové vnitřní procesy, aby zajistil splnění zákonných podmínek, včetně podmínky bezdlužnosti, bez ohledu na to, zda poslední den kalendářního čtvrtletí připadá na nebankovní den, či

nikoli. Stěžovatelka nese odpovědnost za to, aby příslušná platba byla připsána na účet řádně a včas, bez ohledu na zvolený způsob úhrady.

[30] NSS také souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelka obdržela od finančního úřadu informaci o své bezdlužnosti dne 22. 6. 2019 předčasně. Stěžovatelka dále tvrdí, že dne 23. 6. 2019 odeslala finančnímu úřadu daňové přiznání k DPH. Podle krajského soudu musela vědět, že jí vznikla daňová povinnost splatná ke dni 25. 6. 2019. Věděla tedy, že v případě řádného a včasného nesplnění daňové povinnosti jí vznikne nedoplatek vůči finančnímu úřadu, a pokud tento přetrvá i do 30. 6. 2019, nesplní podmínku bezdlužnosti ve smyslu zákona o zaměstnanosti.

[31] Podle NSS není v rámci řízení o žádosti o odstranění tvrdosti zákona předmětem posouzení zhodnotit, že stěžovatelka nesplnila svou daňovou povinnost a v důsledku toho ani podmínku bezdlužnosti ke dni 30. 6. 2019. O tom není v řízení sporu; ostatně nesplnění podmínky bezdlužnosti je předpokladem podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona. Předmětem nynějšího posouzení je otázka, zda na základě důvodů, které stěžovatelka uvedla v žádosti, převáží zájem na podpoře zaměstnávání osob se zdravotním postižením nad požadavkem na striktním plnění zákonem stanovených požadavků. V souladu s rozsudkem NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29 je nutné zohlednit všechny okolnosti případu, včetně těch, které stěžovatelka mohla předvídat a mohla je ovlivnit. Touto optikou kasační soud posoudil stěžovatelčiny kroky a časový sled událostí.

[32] Stěžovatelka učinila kroky k úhradě DPH třetí den po její splatnosti, avšak stále dva dny před dnem rozhodným pro posouzení bezdlužnosti. Je pravdou, že zanedbala své povinnosti. Své pochybení ale během několika dní napravila. Podle ministryně jsou výjimečné případy zvláštního zřetele hodné pouze takové, které vznikly za nepředvídatelných okolností, které zaměstnavatel nemohl ovlivnit. Takový závěr je však v přímém rozporu s bodem 24 rozsudku NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29, podle něhož nelze pod tento neurčitý právní pojem podřazovat pouze ty situace, u nichž zcela chybí zavinění zaměstnavatele. Stěžovatelka zadala příkaz k úhradě nedoplatku na DPH dne 28. 6. 2019. Skutečnost, že daň byla připsána na účet finančního úřadu až dne 1. 7. 2019, a tedy stěžovatelka nebyla ke dni 30. 6. 2019 formálně bezdlužná, byla způsobena nebankovními dny (dny 29. a 30. 6. 2019 připadly na sobotu a neděli). Správní orgány se však nedostatečně zabývaly okolnostmi, v jejichž důsledku nesplnila stěžovatelka podmínku bezdlužnosti. Důvod, pro který stěžovatelka nesplnila svou povinnost, je přitom pro posouzení podstatný. Pouhý nedostatek administrativní obezřetnosti či pečlivosti nelze při posuzování závažnosti stěžovatelčina pochybení stavět na roveň např. ignoraci vůči plnění zákonných povinností.

[33] Při hodnocení, jak stěžovatelka reagovala na porušení své povinnosti, krajský soud nesprávně vyložil rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Ads 201/2019-37. Krajský soud nepovažoval za podstatný časový úsek, o který se stěžovatelka s platbou opozdila (resp. nezohlednil, že stěžovatelka nesplnila podmínku bezdlužnosti o pouhý jeden den). Stěžovatelka podle něj sice nerezignovala na povinnost dlužnou částku uhradit, avšak délka prodlení s placením podle citovaného rozsudku není okolností, kterou lze zohlednit při výkladu pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*. Podle § 78a odst. 4 písm. b) a odst. 16 zákona o zaměstnanosti totiž úhrada nedoplatků ve lhůtě do 15. dne

pokračování

kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které se o poskytnutí příspěvku žádá, je pouze základním předpokladem pro to, aby se žalovaný žádostí o odstranění tvrdosti zákona zabýval. Smyslem výkladu neurčitého právního pojmu při rozhodování o nynější žádosti je posoudit stěžovatelčino jednání přede dnem 30. 6. 2019, a tedy důvodů, proč k tomuto dni nesplnila podmínku bezdlužnosti. Krajský soud však při aplikaci závěrů citovaného rozsudku pochybil.

[34] NSS v rozsudku č. j. 1 Ads 201/2019-37 vyložil, že zaměstnavatel může žádat nejen o prominutí podmínky *výše splatných nedoplatků* (§ 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti), ale i prominutí nesplnění podmínky *úhrady nedoplatků do 15 dnů* po skončení čtvrtletí, za které žádá o příspěvek (§ 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti). Správnímu orgánu příslušnému posoudit žádost o prominutí podmínky výše splatných nedoplatků nepřísluší posuzovat, zda žadatel (ne)zaplatil nedoplatek do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí ve smyslu § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Jde o podmínku data splacení dluhů, kterou může posoudit v prvním stupni ministr práce a sociálních věcí na základě žádosti podané podle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti. Jedná se o různé podmínky a jejich posouzení je předmětem různých žádostí. V rozhodnutí o žádosti podle odst. 16 tak nelze závazně rozhodnout o (ne)splnění podmínky data splacení dluhů. Ve věci řešené NSS pod sp. zn. 1 Ads 201/2019 správní orgány zamítly žádost o prominutí nesplnění podmínky bezdlužnosti výhradně kvůli skutečnosti, že splatné nedoplatky nebyly uhrazeny do 15. dne po uplynutí čtvrtletí, za které žadatel o příspěvek žádá. Šlo tedy o to, že ministryně měla o žádosti žalobce podle § 78a odst. 15 zákona o zaměstnanosti rozhodnout samostatně, a nikoli pouze v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ve věci žádosti prominutí podmínky výše splatných nedoplatků konstatovat, že se jí nebude zabývat a že jí nelze vyhovět. Vyznění rozsudku NSS č. j. 1 Ads 201/2019-37 tedy nesměřuje k závěru, že při hodnocení žádosti podle § 78 odst. 16 nelze hodnotit následné chování žadatele, tedy i to, kdy svůj dluh splatil.

[35] Podle NSS může být časová okolnost uhrazení stěžovatelčina nedoplatku na DPH i tak relevantní. Měla by být součástí posouzení, jak zaměstnavatel reagoval na nesplnění své povinnosti (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29, bod 24). Stěžovatelka daň zaplatila bankovním převodem dne 28. 6. 2019. K zaúčtování platby zpožděnému o jeden kalendářní den došlo v důsledku nebankovních dní. Závěry, které přijal NSS v rozsudku č. j. 1 Ads 201/2019-37, nečiní tento stěžovatelčin důvod pro odstranění tvrdosti zákona nepodstatným. Naopak, jak již NSS zdůraznil výše v bodě [32], tuto okolnost je třeba zohlednit, i když ji zavinila stěžovatelka.

[36] Ani závěr správních orgánů, podle něhož nelze zohlednit nepoměr mezi výší nedoplatků a výší případného příspěvku, není v souladu s judikaturou NSS. Ohledně stěžovatelčina tvrzení o výši jejich nedoplatků lze opět odkázat na bod 24 rozsudku č. j. 6 Ads 244/2021-29, podle něhož je nutné zohlednit také to, *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*. To však správní orgány vůbec nezohlednily. Okolností významnou pro rozhodnutí mohou být také hrozící ekonomické důsledky způsobené neposkytnutím příspěvku. Negativní následek v podobě propouštění osob se zdravotním postižením ze zaměstnání, jež stěžovatelka tvrdila, odporuje smyslu a účelu § 78a zákona o zaměstnanosti (rozsudek NSS č. j. 6 Ads 244/2021-29, bod 26).

Závěr správních orgánů, podle něhož nelze zohlednit důsledky spojené s neposkytnutím příspěvku, tedy neobstojí. Jakkoli hrozba propouštění zaměstnanců zpravidla nemůže být důvodem, který by mohl sám o sobě vést k odstranění tvrdosti zákona, jedná se nepochybně o okolnost, kterou správní orgány musejí zohlednit, pokud ji účastník řízení v žádosti o odstranění tvrdosti zákona namítá.

[37] Ohledně tvrzených pochybení finančního úřadu NSS dospěl k závěru, že není jasné, jak je pro výklad pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* podstatné, že finanční úřad při osobním jednání dne 1.7.2019 údajně navrhl situaci řešit antedatováním hotovostní platby. Zároveň ze správního spisu neplyne, že stěžovatelka navrhovala důkazy k prokázání svého tvrzení. Čerpání dovolené zaměstnankyně stěžovatelky (účetní) či překážky na straně společníka stěžovatelky nejsou okolnostmi, které by judikatura NSS považovala bez dalšího za hodné zvláštního zřetele, a správní orgány při jejich hodnocení nepochybily. Také tyto okolnosti bude však vhodné znovu hodnotit v souvislosti všech tvrzení.

[38] NSS nezpochybnuje, že příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením má být poskytován pouze těm zaměstnavatelům, kteří řádně plní své závazky vůči státu. Aplikace neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* však nemůže vést k tomu, že by možnost prominutí nesplnění podmínek pozbyla svůj význam či se stala reálně nedosažitelnou. K závěru ministryně, že stát na sebe poskytnutím příspěvku částečně přebírá břímě, které nese zaměstnavatel osob se zdravotním postižením, NSS upozorňuje, že stát je podle čl. 27 odst. 1 písm. h) Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením povinen *podporovat zaměstnávání osob se zdravotním postižením v soukromém sektoru prostřednictvím vhodné politiky a opatření, která mohou zahrnovat programy pozitivní diskriminace, pobídky a další opatření*. Poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce je tedy třeba považovat za splnění povinnosti (pozitivního závazku) státu plynoucí i z mezinárodního práva. Nejedná se o „dobrovolné“ ulehčení soukromému zaměstnavateli, jež by bylo možné vnímat jen jako dobrodiní ze strany státu.

[39] Podle NSS tak správní orgány i krajský soud v důsledku restriktivního výkladu v řízení komplexně neposoudily a nevyhodnotily, zda okolnosti tvrzené stěžovatelkou v žádosti naplnily neurčitý právní pojem *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele*. Tímto komplexním posouzením a hodnocením je tedy žalovaný povinen se zabývat v dalším řízení. Kasační soud tímto nepředjímá, jak mají správní orgány o žádosti rozhodnout.

[40] Stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti namítala, že zákonem stanovená hranice 10 000 Kč (do této výše jsou nedoplatky vůči státu zákonem tolerovány, pokud jsou uhrazeny do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí) je diskriminační. Zaměstnávání většího počtu zaměstnanců totiž nese riziko vzniku větších nedoplatků. NSS ve shodě s krajským soudem konstatuje, že tato zákonem stanovená hranice je pro všechny zaměstnavatele působící na chráněném trhu práce shodná. Stěžovatelka neuvedla žádný diskriminační důvod ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ani nevysvětlila, v čem zákonná úprava odporuje principu rovnosti ve smyslu čl. 1 odst. 1 Listiny. NSS připomíná, že rovnost v právech neznamená, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Právní rozlišování

pokračování

v přístupu k určitým právům však nesmí být projevem libovůle (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96, a ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13).

[41] Závěr krajského soudu, podle něhož větší zaměstnavatelé mají zpravidla lidské či technické zdroje, které zajistí pravidelnou kontrolu stavu závazků vůči státu a jejich včasné splnění, není podle NSS pro projednávanou věc podstatný.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zároveň soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť by krajský soud musel učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. NSS vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný v dalším řízení znovu vyhodnotí všechny důvody stěžovatelčiny žádosti. Při výkladu neurčitého právního pojmu *výjimečný případ hodný zvláštního zřetele* bude následovat vodítka poskytnutá kasačním soudem.

[43] S ohledem na tento procesní postup NSS rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci úspěšná. Žalovaný ve věci úspěšný nebyl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[44] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovatelce se skládá z:

- soudních poplatků v celkové výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost).
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o žalobě, a to za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepisu žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu jde o 2 x 3 100 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočítat paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tedy celkově 6 800 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, a proto se náhrada za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 1 428 Kč na **celkových 8 228 Kč**.
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti v rozsahu jednoho úkonu právní služby spočívajícího v sepisu kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč, tedy celkově 3 400 Kč. I v tomto případě se náhrada za zastupování zvyšuje o DPH ve výši 714 Kč na **celkových 4 114 Kč**.

[45] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovatelce náklady řízení v celkové výši **20 342 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu