



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce

A. Závěry šetření

Ve zprávě o šetření ze dne 15. února 2021 zahájeném na základě podnětu společnosti A., o. p. s. (dále také „stěžovatelka“), která se na veřejného ochránce práv obrátila prostřednictvím svého ředitele B., jsem dospěla k závěru, že Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) a ministryně práce a sociálních věcí pochybily tím, že neposoudily případ stěžovatelky jako výjimečný hodný zvláštního zřetele a neprominuly stěžovatelce splnění podmínky bezdlužnosti.¹

Vzhledem k blížícímu se uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení jsem již ve zprávě o šetření navrhla jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o neprominutí splnění podmínky bezdlužnosti.

B. Vyjádření ministryně

Ke zprávě o šetření ministryně Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc. (dále také „ministryně“) sdělila, že „po projednání věci rozkladovou komisí byl učiněn závěr, že **námítky ze strany veřejného ochránce práv nelze považovat za důvodné**“. Zdůraznila, že na prominutí podmínky bezdlužnosti není právní nárok.

Ministryně nepřijala moje závěry ze šetření, neboť ve správní úvaze ministerstva a následně v jejím rozhodnutí nelze shledat svévoli ani překročení meze správního uvážení. Podotkla, že rovněž nelze dospět k závěru, že by bylo postupováno v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť v jiných obdobných případech bylo postupováno obdobně, jak tomu bylo i v případě dotčeného zaměstnavatele. O uvedeném svědčí i srovnání s dalšími 28 případy, jak tato skutečnost vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu.

Ministryně se po vyhodnocení všech skutečností ztotožnila s přijatým usnesením rozkladové komise, tedy že v **postupu a rozhodnutí ministerstva nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly vyvolat pochybnosti o jejich souladu s právními předpisy**. Z uvedeného důvodu rozhodla, že v daném případě podmínky pro prominutí splnění podmínky bezdlužnosti splněny nebyly. Uzavřela, že napadená rozhodnutí byla v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu přezkoumatelným způsobem zdůvodněna. Pouze rozpor s právními předpisy může být důvodem pro změnu nebo zrušení pravomocných rozhodnutí v přezkumném řízení. Protože ve výše uvedených rozhodnutích nebylo zjištěno nic, co by takovému rozporu nasvědčovalo, není ani důvod do těchto pravomocných rozhodnutí jakkoli zasahovat.

1 Splnění podmínky výše součtu nedoplatků stanovené v ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce.



C. Závěrečné hodnocení

I po obdržení vyjádření ministryně trvám na tom, že ministerstvo i ministryně disponovaly dostatečnými podklady proto, aby případ stěžovatelky v kontextu s dosud posuzovanými případy a zásadou legitimního očekávání a principu předvídatelnosti vyhodnotily jako výjimečný případ hodný zvláštního zřetele a prominuly stěžovatelce nesplnění podmínky bezdlužnosti.

Nerozporuji názor ministryně, že zákonné požadavky pro splnění nároku na příspěvek nejsou pro zaměstnavatele nijak nereálné nebo zbytečně zatěžující. Souhlasím i s tím, že mají zaměstnavatele motivovat k tomu, aby věnovali náležitou pozornost platbám státu, z jehož rozpočtu je příspěvek poskytován. Musím však znovu namítnout, že v běžném životě zaměstnavatele mohou nastat nepředvídatelné a závažné okolnosti, které ovlivní jeho standardní připravenost a schopnost tyto platby státu poskytnout včas. **Právě na tyto výjimečné situace pamatuje právní úprava, která umožňuje zaměstnavateli žádat o prominutí podmínky bezdlužnosti** (na základě žádosti o odstranění tvrdosti zákona).

Předpokládám, že právě tyto výjimečné momenty vedly zákonodárce k připuštění možnosti odstranění tvrdosti zákona. Jsem si jista, že s ohledem na nezanedbatelný přínos, ověřenou efektivitu a dopady již dlouhodobě poskytované finanční podpory státu na zaměstnávání OZP na trh práce **má možnost prominutí podmínky bezdlužnosti ve výjimečných případech své opodstatněné místo v právní úpravě**. Umožňuje zaměstnavatelům v případě nesplnění základní podmínky bezdlužnosti dodatečně ministerstvu vysvětlit, z jakého důvodu tuto podmínku ve stanoveném termínu nesplnili, a zhojit tak nastalou situaci v neposkytnutí příspěvku. V případě, že ministerstvo shledá tvrzené důvody vážnými, které ze situace činí případ výjimečný zvláštního zřetele hodný, pak může rozhodnutím prominout nesplnění podmínky bezdlužnosti podle § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti a odstranit původní tvrdost právní úpravy.

Podotýkám, že **institut odstranění tvrdosti zavedl zákonodárce v zákoně o zaměstnanosti pouze a právě u příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením**. Pro jiné situace (např. nesplnění podmínky pro nárok na podporu v nezaměstnanosti byť jen pro jeden jediný chybějící den získané doby důchodového pojištění) ho nepřipouští. Už jen pro jeho výjimečnost by s ním subjekt, který jej může realizovat, měl zacházet s maximální obezřetností, ale i respektem a vstřícností.

Tzv. odstranění tvrdosti zákona umožňuje právní úprava s účinností od 4. 7. 2009.² Novelou provedenou zákonem č. 367/2011 Sb. pak bylo toto ustanovení doplněno o lhůtu, ve které je možno podat žádost o prominutí splnění podmínky bezdlužnosti, aby při rozhodování o příspěvku nedocházelo ke zbytečným průtahům.

V rozhodnutí o zamítnutí rozkladu stěžovatelky ministryně uvedla, že **zákon o zaměstnanosti má institut odstranění tvrdosti zákona pouze pro případy naprosto výjimečné** (vzniklé za nepředvídatelných okolností, které zaměstnavatel nemohl ovlivnit). Opačný přístup by podle ní znamenal přílišnou benevolenci, tedy rozvolnění zákonných podmínek pro vznik nároku na příspěvek. S tím samozřejmě souhlasím.

² Zákon č. 158/2009 Sb.



Podle ministryně nelze než považovat jednání stěžovatelky za nedbalé, když ke konci kalendářního čtvrtletí její ředitel nezkontroloval všechny platby vůči státním institucím a nejednal s potřebnou pečlivostí tak, aby stěžovatelka řádně (včas) splnila povinnost vůči státu.

Na rozdíl od ministerstva a ministryně **považuji důvody pro odstranění tvrdosti zákona uváděné stěžovatelkou v jejich kumulaci za důvody vážné, které naplnily intenzitu „výjimečného případu hodného zvláštního zřetele“.**

Nadále nesouhlasím s vyjádřením ministryně, že postup ministerstva nebyl nepřiměřeně formální a že při rozhodování bylo postupováno v souladu se zásadami správního řízení, zejména se zásadou legitimního očekávání, kdy bylo v jiných případech rozhodováno shodně.

Ve zprávě o šetření jsem uvedla, že jsem od stěžovatelky obdržela spolu s podnětem kopie více rozhodnutí, kterými ministerstvo vyhovělo žádostem dalších zaměstnavatelů o odstranění tvrdosti zákona v souvislosti s neposkytnutím příspěvku. Jejich prostudováním jsem zjistila, že v některých případech ministerstvo při posuzování žádosti zaměstnavatele přihlédlo ke skutečnostem, které ale v případě stěžovatelky nevzalo v potaz. Mezi skutečnosti, k nimž opakovaně přihlédlo, patří například skutečnost, že k nesplnění podmínky bezdlužnosti nedošlo úmyslným porušením ze strany zaměstnavatele, dále nesporný společenský zájem na zachování veškerých zaměstnavatelem vytvořených pracovních míst umožňujících uplatnění na trhu práce osobám se zdravotním postižením, další zohledňovanou skutečností bylo stanovisko úřadu práce s hodnocením bezproblémové dosavadní spolupráce se zaměstnavatelem nebo také nepřiměřené ekonomické dopady na další činnost zaměstnavatele z důvodu neposkytnutí příspěvku.

Ve zprávě o šetření jsem také zmínila několik konkrétních kauz, u nichž ministerstvo odstranilo tvrdost zákona. Zmíněná rozhodnutí jsou pro mě současně potvrzením toho, že **ministerstvo v případě stěžovatelky nenaplnilo zásadu legitimního očekávání.** Rekapituluji jednu kauzu za všechny. Ministerstvo vyhodnotilo jako případ zvláštního zřetele hodný a vyhovělo žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti případ, kdy ke vzniku dluhu došlo obdobně pochybením účetní. Ta nedopatřením nesprávně stanovila výši čtvrtletní zálohy na daň z příjmu fyzických osob a zaměstnavatel odvedl na záloze na daň částku nižší, než kterou byl povinen odvést. Ministerstvo vyhovění žádosti odůvodnilo tím, že „k pochybení došlo za nestandardní situace, kdy účetní předávala agendu své nástupkyni v souvislosti se skončením pracovního poměru ze zdravotních důvodů. V této obtížné situaci se nová účetní dopustila početní chyby.“ Ministerstvo uzavřelo, že u **zaměstnavatele došlo ke kumulaci faktorů, které mu prokazatelně znemožnily splnit řádně a včas veškeré zákonné povinnosti vůči dotčeným institucím.**

Z podrobné analýzy obdržených rozhodnutí také vyplynulo, že **argument ministerstva o povinnosti důsledné kontroly stěžovatelem měl (mohl) být uplatněn i v některých dalších případech,** v nichž však ministerstvo podmínku bezdlužnosti prominulo, i když zaměstnavateli nesvědčil žádný jiný objektivní důvod ke včasnému neuhrazení plateb. Optikou dosavadního hodnocení ministerstvem zaměstnavatel mohl **v těchto případech**

důslednou kontrolou vzniku nedoplatku zabránit, ale neučinil tak, přesto ministerstvo tyto případy shledalo jako výjimečné hodné zvláštního zřetele.

Uvědomuji si, že na prominutí podmínky bezdlužnosti **není právní nárok a že vyhodnocení naplnění výjimečnosti případu hodného zvláštního zřetele je na správním uvážení ministerstva a ministryně v případě rozhodování o rozkladu.**

Jakkoli zákony v souvislosti se správní úvahou používají zpravidla obratu „**správní orgán může**“, neznamená to, že by správní orgán nebyl ve své úvaze ničím limitován, a nejde tedy a jít nemůže o „absolutní“ volnou úvahu.³ Proto je v samotném principu právního státu obsažena mimo jiné **zásada legitimního očekávání**, resp. oprávněné důvěry v právo a právní řád, která sice nedává adresátům veřejné správy (veřejné moci) jako takové nárok na to, aby správní orgán v jejich případě rozhodl určitým způsobem či v jejich prospěch. Dává jim však nárok na to, aby správní orgán rozhodoval i v jejich případě způsobem předvídatelným, resp. aby svůj postup a způsob rozhodnutí vždy řádně odůvodnil racionálními argumenty, které ob stojí z hlediska zásadních zásad obsažených v ustanovení § 2 správního řádu.^{4,5}

Souhlasím s ministerstvem, že nelze jakýmkoliv způsobem omezit správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Nicméně i správní uvážení úřadů při posuzování naplnění neurčitých právních pojmů (např. vážných důvodů, případu hodného zvláštního zřetele atd.), by však mělo být **předvídatelné**,⁶ a pokud možno v určitém období jednotné.

Vědomí, že se mohou účastníci řízení spolehnout na to, že jejich věc posoudí správní orgán stejným způsobem, jakým již dříve posoudil věc skutkově podobnou, je esenciální součástí jednoho ze znaků právního státu – právní jistoty.

Princip předvídatelnosti směřuje k tomu, aby správní úřad naplňoval legitimní očekávání osob a rozhodoval shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud⁷ „... Při naplnění určitých podmínek může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou

3 Srovnej Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, dostupný na www.nssoud.cz. NSS dovodil, že „Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovat lidskou důstojnost, principu proporcionality ad. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“

4 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN isbn978-80-7273-166-4, str. 104.

5 K tomu srovnej nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV ÚS 690/01, dostupný na <https://nalus.usoud.cz>

6 Předvídatelnost je také jeden z principů dobré správy, které formuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl.

7 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, dostupný na www.nssoud.cz.



správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolá ještě intenzivnější účinky...”

Ministryně se ohradila proti mému závěru, že ve věci bylo postupováno v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Zdůraznila, že v jiných případech bylo postupováno obdobně, jak tomu bylo i v případě dotčeného zaměstnavatele, o čemž svědčí i srovnání s dalšími 28 případy, jak tato skutečnost vyplývá z odůvodnění rozhodnutí o rozkladu.

S tím však nemohu souhlasit. Analýzou několika rozhodnutí ministerstva ohledně prominutí splnění podmínky bezdlužnosti jsem zjistila, že **ministerstvo nepostupuje předvídatelně a jednotně při posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele**, které by vedly k vyhovění žádosti o odstranění tvrdosti zákona pro účely poskytnutí příspěvku na zaměstnání OZP. Příklad stěžovatelky je toho důkazem.

Administrativní pochybení zaměstnankyně externí účetní firmy, která agendu účetnictví vykonávala teprve měsíc a jež ze 72 plateb nedopatřením odeslala v termínu „pouze“ 69, dále neplánovaný chirurgický zákrok jednatele účetní firmy, který tak nemohl zkontrolovat odchod plateb, i provedená kontrola souboru plateb stěžovatelem, který byl ve formátu pdf. kompletní, to vše za situace, kdy stěžovatel měl dostatek finančních prostředků na úhradu plateb, k jejichž odeslání nedošlo „pouze“ kvůli pochybení externí účetní, a které byly uhrazeny do 3, 10 a 17 dnů po zjištění, v kumulaci s neopominutelným a zcela zásadním přínosem zaměstnavatele na regionální trh práce a skutečnost, že k neuhrazení plateb včas došlo vůbec poprvé, **lze bez dalšího považovat v jejich kumulaci za důvody hodné zvláštního zřetele.**

Chtěla bych zdůraznit, že nezpochybňuji správnost a legitimnost dosavadních rozhodnutí ministerstva o prominutí podmínky bezdlužnosti v případech, ve kterých žádostem vyhovělo. Mou snahou je dosáhnout toho, aby ve skutkově podobných případech ministerstvo rozhodovalo stejně, což se podle mého zjištění neděje.

Nemám výhrady k tomu, pokud ministerstvo nepromine splnění podmínky bezdlužnosti, když bylo opomenutí **jedním** důvodem, který zaměstnavatel jako důvod uváděl, a nespolečí mu žádné další objektivní skutečnosti, které by mu ztížily či znemožnily splnit podmínku bezdlužnosti. Jsou však situace, kdy opomenutí **v kumulaci s jinými důvody** naplní intenzitu „případu zvláštního zřetele hodného“. A to je právě případ stěžovatelky.

Trvám na tom, že ministerstvo i ministryně práce a sociálních věcí pochybily tím, že na základě skutkových okolností neposoudily případ stěžovatelky jako výjimečný hodný zvláštního zřetele a neprominuly jí splnění podmínky bezdlužnosti.

Jak jsem již zmínila, z důvodu předejití uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení jsem již ve zprávě o šetření navrhla jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o neprominutí podmínky bezdlužnosti.

Ministryně se však ztotožnila s přijatým usnesením rozkladové komise, tedy že v postupu a rozhodnutí ministerstva nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly vyvolat pochybnosti o jejich souladu s právními předpisy, a tudíž není důvod do těchto pravomocných rozhodnutí jakkoli zasahovat.



Ministryně sice vyhověla původně mému návrhu na přijetí opatření k nápravě, když věc předložila k projednání rozkladové komisi. Zamítnutím rozkladu se však mnou sledovaný účel opatření k nápravě – zrušení rozhodnutí o neprominutí podmínky bezdlužnosti – nemohl dostatečně realizovat.

Protože přijaté opatření k nápravě považuji za nedostatečné, vydávám závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je nový návrh opatření k nápravě směřující **pouze do budoucí praxe ministerstva** a ministryně práce a sociálních věcí, neboť ve vztahu ke stěžovatelce již nelze v zásadě realizovat žádné opatření k nápravě. Rozhodnutí o neprominutí podmínky bezdlužnosti je pravomocné a může je zvrátit pouze rozhodnutí správního soudu, k němuž podala stěžovatelka správní žalobu. Krajský soud v Brně o žalobě dosud nerozhodl. Navrhované opatření k nápravě je proto obecného rázu a cílí ke změně praxe ministerstva do budoucna.

D. Opatření k nápravě

Ministerstvu práce a sociálních věcí navrhuji, aby

- (A) při rozhodování o žádostech o prominutí podmínky bezdlužnosti posuzovalo případy, které by mohly být považovány za výjimečné zvláštního zřetele hodné, s vědomím zákonné zásady legitimního očekávání a principu předvídatelnosti;
- (B) za účelem naplnění zásady legitimního očekávání do budoucna vypracovalo interní materiál, který by podpořil a zajistil sjednocení rozhodovací praxe při posuzování případů, které by mohly být považovány za výjimečné případy zvláštního zřetele hodné.

Závěrečné stanovisko zasílám ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a žádám ji, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska.

Stanovisko zasílám také stěžovatelce.

Pokud ministerstvo práce a sociálních věcí a ministryně práce a sociálních věcí nepřijmou navržená opatření k nápravě, nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost.

Brno 12. července 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)