



Zpráva o šetření ve věci příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postížením na chráněném trhu práce

Na Kancelář veřejného ochránce práv se obrátila prostřednictvím svého ředitele pana A. společnost B., o. p. s., se sídlem xxx (dále také „stěžovatelka“), se stížností na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“), které nevyhovělo žádosti stěžovatelky o odstranění tvrdosti zákona. Ministerstvo tak stěžovatelce neprominulo splnění podmínky bezdlužnosti¹ pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postížením na chráněném trhu práce za 3. kalendářní čtvrtletí roku 2019. Ministryně práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Jana Maláčová, MSc. (dále také „ministryně práce a sociálních věcí“), poté zamítla rozklad stěžovatelky proti rozhodnutí ministerstva.

Vyřizování věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Stanislava Křečka ujala já, neboť na mě přenesl svoji působnost² na úseku správy zaměstnanosti a práce. Šetření jsem zaměřila na zjištění, proč ministerstvo nepovažovalo důvody pro prominutí splnění podmínky bezdlužnosti uváděné stěžovatelkou za hodné zvláštního zřetele.

A. Shrnutí závěrů

Ministerstvo může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky bezdlužnosti, pokud jde o výši součtu nedoplatků zaměstnavatele, která k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí, za které se o příspěvek žádá, přesáhla částku 10 000 Kč.

Stěžovatelka měla ke dni 30. 9. 2019 nedoplatky na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na pojistném na zdravotní pojištění v celkové výši 162 658 Kč. Stěžovatelka nedoplatky v zákonné lhůtě uhradila a požádala ministerstvo o odstranění tvrdosti zákona spočívající v prominutí splnění podmínky bezdlužnosti. Včasné neuhrazení plateb zdůvodnila vážnými okolnostmi, které v žádosti konkretizovala. Ministerstvo tyto důvody neposoudilo jako hodné zvláštního zřetele a splnění podmínky bezdlužnosti neprominulo. Stěžovatelka podala proti rozhodnutí rozklad, který ministryně práce a sociálních věcí zamítla, protože případ rovněž nevyhodnotila jako hodný zvláštního zřetele.

Dospěla jsem k závěru, že ministerstvo i ministryně práce a sociálních věcí pochybily tím, že neposoudily případ stěžovatelky jako výjimečný hodný zvláštního zřetele a neprominuly stěžovatelce splnění podmínky bezdlužnosti.

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.

2 Podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



B. Skutková zjištění

Stěžovatelka je zaměstnavatelem na chráněném trhu práce a o příspěvek na podporu zaměstnání osob se zdravotním postižením (dále také „zaměstnávání OZP“) žádá od 3. čtvrtletí roku 2016. V říjnu 2019 požádala Úřad práce České republiky, krajskou pobočku v Brně (dále také „úřad práce“), o příspěvek na podporu zaměstnávání OZP na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2019. Stěžovatelka zaměstnávala v uvedeném období 57 osob se zdravotním postižením, téměř polovina zaměstnanců trpěla duševním onemocněním. Celková výše žádaného příspěvku byla 2 126 921 Kč.

Při posuzování žádosti však úřad práce zjistil, že k 30. 9. 2019 měla stěžovatelka nedoplatky vůči více subjektům. Na základě potvrzení Městské správy sociálního zabezpečení Brno (dále také „MSSZ Brno“) měl k 30. 9. 2019 činit nedoplatek na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti 149 713 Kč. Nedoplatky na pojistném na zdravotní pojištění evidovala k 30. 9. 2019 také Česká průmyslová zdravotní pojišťovna (dále také „ČPZP“), a to ve výši 2 675 Kč, a Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR (dále také „VZP“) ve výši 10 270 Kč. Nedoplatky tak v celkovém součtu přesáhly zákonem stanovený limit 10 000 Kč.

Dne 8. 11. 2019 v zákonné lhůtě požádala ministerstvo o odstranění tvrdosti zákona. Úřad práce v této souvislosti přerušil řízení ve věci příspěvku na podporu zaměstnávání OZP do doby vyřešení této předběžné otázky.

Stěžovatelka v žádosti uvedla, že ke vzniku nedoplateků došlo administrativní chybou externí účetní firmy C., s. r. o., jež pro zaměstnavatele zpracovává účetní a mzdovou agendu a která 3 ze 72 povinných plateb za měsíc srpen 2019 neodeslala včas. Platba na účet MSSZ Brno tak byla připsána až dne 3. 10. 2019, platba na účet ČPZP dne 11. 10. 2019 a na účet VZP dne 17. 10. 2019. **I tak stěžovatelka nedoplatky uhradila do 5 pracovních dnů ode dne, kdy se o těchto nedoplatecích dozvěděla od úřadu práce.**

Ministerstvo nevyhovělo žádosti a rozhodnutím ze dne 9. 12. 2019 neprominulo splnění podmínky bezdlužnosti. Případ sice shledalo výjimečným, nikoli však hodným zvláštního zřetele.

Proti rozhodnutí ministerstva podala stěžovatelka rozklad, který ministryně zamítla rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 8. 6. 2020. Rozklad podpořil svým vysvětlujícím dopisem také jednatel externí účetní firmy, ve kterém znovu vysvětlil, jak k pochybení došlo (viz dále). Ministryně sice posoudila případ jako výjimečný (stěžovatel žádal o prominutí poprvé), nikoli však jako hodný zvláštního zřetele.

C. Právní hodnocení

Příspěvek na zaměstnávání OZP se poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele. Ta musí být úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí, za které se o příspěvek žádá. Příspěvek 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 (dále tzv. **podmínka bezdlužnosti**), s výjimkou případů, kdy a) bylo povoleno splácení ve splátkách a zaměstnavatel není v prodlení se splácením splátek nebo bylo povoleno posečkáni daně nebo za b) **součet nedoplatků** zaměstnavatele 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 úřadu práce dozvěděl (v případě, že si údaje o nedoplatcích 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).³ Tak tomu bylo v případě stěžovatelky.

Stručně řečeno, podmínka bezdlužnosti je splněna automaticky i v případě, kdy zaměstnavatel sice má k poslednímu kalendářnímu čtvrtletí nedoplatky, ty ale nepřesahují 10 000 Kč a zaměstnavatel je uhradil v zákonem stanovené lhůtě.

S ohledem na ověřenou efektivitu a dopady finanční podpory státu na zaměstnávání OZP na trh práce je právní úprava vstřícná a v ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti poskytuje zaměstnavatelům osob se zdravotním postižením ještě „poslední možnost záchrany“ získání příspěvku v případě, že z **vážných důvodů podmínku bezdlužnosti nesplnili**.

Možností případného zhojení nedodržení podmínky bezdlužnosti disponuje ministerstvo. Ministerstvo **může na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout** splnění podmínky bezdlužnosti, pokud jde o výši 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 či nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel o svých nedoplatcích dozvěděl od úřadu práce.⁴

Ministerstvo tedy **může** prominout splnění podmínky bezdlužnosti, pokud vyhodnotí případ jako **výjimečný hodný zvláštního zřetele**. Ministerstvo tak hodnotí současně podmínky – zda je případ výjimečný a zvláštního zřetele hodný.

Termín „výjimečný případ hodný zvláštního zřetele“ je **neurčitý právní pojem**, který je třeba interpretovat v souvislosti s konkrétními okolnostmi každého jednotlivého případu. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově objasnit obsah a význam užitého neurčitého právního pojmu. Zákonodárce vytváří prostor správnímu orgánu, aby zhodnotil, zda lze konkrétní případ

³ Podle ustanovení § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

⁴ Podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti.



zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.⁵ O to vyšší nároky tak klade na správní orgány aplikující právo.

Z rozhodovací činnosti ministerstva vyplývá, že **výjimečnost** spatřuje v tom, že zaměstnavatel žádá o prominutí splnění podmínky bezdlužnosti poprvé. Za **důvody hodné zvláštního zřetele** pak považuje například zdravotní důvody, přírodní katastrofy, živelní pohromy, přičemž tyto vždy představují takovou okolnost, která nemůže být při hodnocení konkrétního případu opomíjena, avšak i zde musí být zřejmá souvislost s daným pochybením.

Ministerstvo k **zahájení šetření** uvedlo, že každý jednotlivý případ, týkající se žádosti o odstranění tvrdosti zákona podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, se posuzuje komplexně. V rámci řízení o jednotlivých žádostech jsou posuzovány veškeré okolnosti, které zapříčinily nesplnění podmínky bezdlužnosti, přičemž není hodnocen zaměstnavatel jako takový. Podstatné pro rozhodování je, z jakého důvodu ke konkrétnímu pochybení došlo. Zda se jedná o důvod, který by byl na vůli zaměstnavatele nezávislý, anebo kumulaci několika důvodů, které nemohl zaměstnavatel nijak zabránit.

Podle ministerstva bylo podstatné v případě stěžovatelky to, že podle zaměstnavatele došlo ke vzniku nedoplatek v daném případě v důsledku administrativního pochybení externí účetní. Zaměstnavatel však neuvedl žádný vážný důvod, pro který nemohlo být administrativnímu pochybení zabráněno. Zaměstnavatel nesplnil podmínku bezdlužnosti, neboť povinné platby na zdravotním a sociálním pojištění byly zaměstnavatelem uhrazeny o 3 dny, resp. 10 dnů a 17 dnů později, než stanoví zákon o zaměstnanosti.

Ministerstvo trvá na tom, že stěžovatelka mohla odpovědnou kontrolou plateb vzniku nedoplatek zabránit. Dodalo, že zákonné požadavky pro splnění nároku na příspěvek nejsou nijak nereálné nebo zbytečně zatěžující, přičemž tyto mají vést zaměstnavatele pouze k platební kázi, aby zaměstnavatel věnoval náležitou pozornost platbám státu, neboť příspěvek je zaměstnavatelům poskytován z prostředků ze státního rozpočtu. Úsilí, které je platbám a jejich kontrole třeba vynaložit, není ve vztahu k cíli (tedy k možnosti získat zákonný nárok na příspěvek) nikterak výjimečné.

Ministerstvo při posuzování žádosti stěžovatelky o odstranění tvrdosti zákona dospělo sice k tomu, že případ je výjimečný, neboť o prominutí splnění podmínky bezdlužnosti požádala poprvé, ale nepovažovalo ho za případ hodný zvláštního zřetele.

V rozhodnutí o 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. Takovým způsobem při rozhodování o finančních prostředcích státu postupovat nelze. Dodala, že je zcela pochopitelné, že stát, který zčásti přebírá břímě,

⁵ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73, dostupný na www.nssoud.cz.



kteří na sebe bere zaměstnavatel zaměstnávající OZP, pro tuto svoji činnost stanovuje specifické podmínky, které pokud nejsou splněny, vedou k neposkytnutí příspěvku.

Ministryně při rozhodování o rozkladu sice posoudila případ jako výjimečný (stěžovatelka žádala o prominutí poprvé), nikoli však jako hodný zvláštního zřetele. Podle ministryně **nelze než považovat jednání zaměstnavatele za nedbalé, když jako ředitel ke konci kalendářního čtvrtletí nekontroloval všechny platby vůči státním institucím** a nejednal s potřebnou pečlivostí, tedy řádně (včas) nesplnil povinnost vůči státu.

Ministerstvo se při posuzování případu opíralo o judikaturu správních soudů, která je, bohužel, v oblasti příspěvků na zaměstnávání OZP velmi vágní. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v jednom z několika málo rozhodnutí⁶ uvedl, že poskytování příspěvku na zaměstnávání OZP je upraveno jasně stanovenými pravidly a je pouze na žadateli o tento příspěvek, aby si zajistil, jak splnění podmínek pro jeho poskytnutí včasným provedením všech povinných plateb, tak i sledování, zda nepochybil a zda mu nevznikl nedoplatek či penále tak, aby mohl případně včas využít možností k nápravě svých pochybení. Úsilí, které je k tomu třeba vynaložit, není podle NSS ve vztahu k cíli (tedy k možnosti získat příspěvek) nikterak výjimečné. NSS doplnil, že zákon o zaměstnanosti neumožňuje zohlednit nepoměr mezi výší nedoplateků a výší případného příspěvku, a zdůraznil míru pozornosti, kterou má zaměstnavatel věnovat splnění podmínek zákona.

Šlo však věcně o jinou situaci, kdy se žalobce **domáhal prominutí nedodržení lhůty stanovené k úhradě nedoplateků**, i když ustanovení o možnosti doplatit nedoplatky v určité lhůtě tehdy ještě neplatilo. NSS konstatoval, že úlevy ze zákonných podmínek lze poskytnout pouze, pokud to zákon umožňuje (a v té době umožňoval prominutí pouze ve vztahu k výši součtu všech splatných nedoplateků). NSS se tak přímo nezabýval tím, zda konkrétní důvody uváděné zaměstnavatelem lze považovat za důvody hodné zvláštního zřetele.

Nemohu souhlasit s přístupem ministerstva ani ministryně práce a sociálních věcí, které případ stěžovatele nevyhodnotily jako výjimečný případ hodný zvláštního zřetele. Nesouhlasím s vyjádřením ministryně, že postup ministerstva nepovažuje za 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.

Nerozporuji názor ministerstva, který vychází z názoru NSS, že zákonné požadavky pro splnění nároku na příspěvek nejsou pro zaměstnavatele nijak nereálné nebo zbytečně zatěžující. Souhlasím i s tím, že mají zaměstnavatele vést k platební kázi tak, aby zaměstnavatel věnoval náležitou pozornost platbám státu, neboť příspěvek je zaměstnavatelům poskytován z prostředků ze státního rozpočtu. Nicméně současně upozorňuji na to, že v běžném životě zaměstnavatele mohou nastat okolnosti, které ovlivní jeho schopnost a připravenost tyto platby státu poskytnout včas. **Právě na tyto situace pamatuje právní úprava s možností žádat odstranění tvrdosti zákona.**

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 2 Ads 340/2018-23, dostupný na www.nssoud.cz. Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2019, č. j. 62 Ad 6/2017-36, dostupný tamtéž.



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

V tuto chvíli považuji za nezbytné zmínit, že jsem od stěžovatelky obdržela kopie více rozhodnutí, kterými ministerstvo **vyhovělo** žádostem dalších zaměstnavatelů o odstranění tvrdosti zákona v souvislosti s neposkytnutím příspěvku.⁷ **Z nich vyplynula pro mě zcela zásadní zjištění.**

V některých případech ministerstvo při posuzování žádostí zaměstnavatele přihlédlo ke skutečnostem, které naopak v případě stěžovatelky nevzalo v potaz. Mezi skutečnosti, k nimž opakovaně přihlédlo, patří např. vyhodnocení, 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, neboť pro tyto osoby je zpravidla obtížné najít na trhu práce pracovní místo, které jim jejich zdravotní stav umožňuje vykonávat, protože jejich schopnost vykonávat výdělečnou činnost v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu poklesla nebo je alespoň podstatně omezena. Další zohledňovanou skutečností bylo **vyžádané stanovisko úřadu práce**, který většinou hodnotil dosavadní vzájemnou spolupráci se zaměstnavatelem jako bezproblémovou a neměl k ní žádné výhrady. V některých případech vzalo ministerstvo v potaz **nepřiměřené ekonomické dopady na další činnost zaměstnavatele** vyplývající z neposkytnutí příspěvku za určité kalendářní čtvrtletí.

Abych byla konkrétní, uvedu několik případů. V kauze, v níž ke vzniku dluhu došlo rovněž pochybením účetní, která nedopatřením nesprávně stanovila výši čtvrtletní zálohy na daň z příjmu fyzických osob, ministerstvo takové jednání vyhodnotilo jako případ zvláštního zřetele hodný a žádosti o odstranění tvrdosti zaměstnavatele vyhovělo. Argumentem pro vyhovění žádosti bylo, 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, která měla za následek, že zaměstnavatel odvedl na záloze na daň z příjmu fyzických osob částku nižší, než kterou byl povinen odvést“. Ministerstvo uzavřelo, že u **zaměstnavatele došlo ke kumulaci faktorů, které mu prokazatelně znemožnily splnit řádně a včas veškeré zákonné povinnosti vůči dotčeným institucím.**

V jiném případě ministerstvo zase jako důvod zvláštního zřetele hodný posoudilo skutečnost, že ke vzniku nedoplatku na dani z přidané hodnoty nedošlo úmyslně, nýbrž v důsledku chybně uvedeného čísla bankovního účtu při zadávání platby z přidané hodnoty a následné nemoci účetní, která z důvodu bezprostředně nastalé nemoci a nařízeného klidového režimu nemohla pochybení v zadání platby zjistit, což mělo za následek neprovedení platby a vznik nedoplatku ke konci kalendářního čtvrtletí. Stejně jako v předchozím případě vzalo ministerstvo také v úvahu, že ke **vzniku nedoplatku došlo v důsledku kumulace několika skutečností, jež ve svém souhrnu měly za následek, že daň**

⁷ Stěžovatelka tato rozhodnutí získala od Ministerstva práce a sociálních věcí na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.



nebyla řádně odvedena a vznikl nedoplatek. V tomto případě také zohlednilo skutečnost, že zaměstnavatel vytvořil vhodná pracovní místa pro OZP, a to i pro osoby s těžším postižením, u nichž je zpravidla obtížné nalézt uplatnění na trhu práce odpovídající jejich zdravotnímu stavu.

Vstřícně ministerstvo rozhodlo i o žádosti o odstranění tvrdosti u zaměstnavatele, u něhož rovněž konstatovalo, že k **nesplnění podmínky bezdlužnosti nedošlo úmyslně**, nýbrž **v důsledku pochybení při zadávání platebních příkazů** k bezhotovostním převodům finančních prostředků z firemního účtu, neboť zaměstnavatel si neuvědomil výši částky, která představuje denní limit pro bezhotovostní převody z bankovního účtu. Banka tak nemohla realizovat včas zadaný platební příkaz. Ministerstvo akceptovalo důvody uvedené v žádosti, neboť při posuzování zohlednilo zejména **stanovisko úřadu práce**, který považuje zaměstnavatele za stabilní podnikatelský subjekt a nemá žádné výhrady k jeho působení na regionálním trhu práce. Ministerstvo uzavřelo, že pokud by k uvedenému pochybení nedošlo, zaměstnavatel by splnil podmínku bezdlužnosti pro účely poskytnutí příspěvku, stejně jako tuto podmínku splnil za všechna předcházející období.

Mezi další zohledněné skutečnosti při vyhovění žádosti o odstranění tvrdosti patřilo například zadání odchozí platby v nočních hodinách a z důvodu výpadku počítačového serveru její připsání na účet až za několik dnů, zrušení platby bankou z důvodu jejího chybného zadání, opomenutí účetní i zaměstnavatele, že již pro zaměstnavatele platí nová výše zálohy na daň z příjmu FO či nečekané výdaje zaměstnavatele jako důvod zdržení plateb atd.

Můj odmítavý postoj k výše zmíněnému nejednotnému přístupu ministerstva k hodnocení aspektů případů hodného zvláštního zřetele ještě umocnilo zjištění, že ministerstvo v některých rozhodnutích odůvodnilo vyhovění žádosti o odstranění tvrdosti zákona nejen akcentováním stanoviska úřadu práce, podle kterého úřad práce nemá k působení zaměstnavatele na regionálním trhu práce žádné výhrady a vzájemnou spolupráci s ním považuje za zcela bezproblémovou, ale vzalo v potaz (na rozdíl od případu stěžovatelky) dopad (ne)poskytnutí příspěvku na zaměstnávání OZP na regionálním trhu práce.

Ministerstvo konstatovalo, že „vzalo v úvahu skutečnost, že oblast zaměstnávání OZP je jednou z hlavních priorit státu, který se prostřednictvím různých opatření snaží integrovat tyto osoby na trh práce, neboť představují zcela specifickou skupinu osob na trhu práce znevýhodněných. Proto je třeba maximálně motivovat zaměstnavatelské subjekty, aby osoby se zdravotním postižením do pracovního poměru skutečně přijímaly, a umožnily jim tak zapojit se do pracovního procesu, a to i z hlediska zlepšení jejich ekonomické situace a aktivního zapojení se do společností“. Souhlasím i s tím, že příspěvek je významnou formou ekonomické podpory těch zaměstnavatelů, kteří OZP umožňují zapojit se do pracovního procesu, přičemž současně umožňuje tyto osoby zaměstnávat za důstojných pracovních podmínek.

Vítám, že se ministerstvo v jednom z případů zamýšlí nad tím, že „pokud by zaměstnavatel vzhledem k současné nepříznivé ekonomické situaci související s neuhrazením vystavených faktur ve lhůtách splatnosti a s neposkytnutím příspěvku byl nucen realizovat takové organizační změny, v jejichž důsledku by došlo ke snižování počtu zaměstnanců, zaměstnavateli by vznikly rovněž další náklady související s vyplacením odstupného



zaměstnancům, s nimiž by byl pracovní poměr ukončen z důvodu organizačních změn na straně zaměstnavatele, které by také měly negativní dopad na jeho ekonomickou situaci. Lze důvodně předpokládat, že následně by další finanční prostředky musely být rovněž vypláceny ze strany státu, a to například ve formě podpor v nezaměstnanosti či ve formě sociálních dávek, neboť osoby se zdravotním postižením patří k těm rizikovým skupinám, které jen obtížně nacházejí uplatnění na trhu práce. V této souvislosti ministerstvo při posuzování žádostí zaměstnavatele vzalo v úvahu také skutečnost, že v případě nepříznivé ekonomické situace zaměstnavatele způsobené neposkytnutím příspěvku, která by měla za následek, že zaměstnavatel by svým zaměstnancům nebyl schopen přidělovat práci v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby a ani jim nebyl schopen poskytovat náhradu mzdy, by zaměstnavatel nemohl postupovat jinak než přistoupit k ukončení pracovních poměrů s některými ze svých zaměstnanců. To by v případě zaměstnavatele jako subjektu uznaného za zaměstnavatele na chráněném trhu práce rovněž mělo negativní dopad na samotné zaměstnávání OZP“.

Tyto úvahy oceňuji, ale domnívám se, by je mělo ministerstvo mít na zřeteli vždy, a ne pouze ve vybraných případech.

Narážím tím na postoj ministerstva, které v odůvodnění rozhodnutí o neprominutí podmínky bezdlužnosti reagovalo na argument stěžovatelky o případném ukončení zaměstnávání 60 osob se zdravotním postižením, pokud by nezískala příspěvek, že se zaměstnavatel nemůže při své činnosti spoléhat případně pouze na příspěvek, který je poskytován až na základě splnění podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti. Více se tímto aspektem při hodnocení žádosti stěžovatelky nezabývalo.

Z 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 neshledal žádný jiný objektivní důvod k neuhrazení plateb. Mám na mysli nesplnění podmínky bezdlužnosti, a to například z důvodu zaslání plateb na chybný účet, nesprávně zadaný variabilní symbol, neznalost nové daňové povinnosti ze strany účetní i zaměstnavatele, překročení denního limitu e-bankingu či opomenutí účetní zadat po návratu z dovolené odeslání plateb. Optikou hodnocení ministerstvem, zaměstnavatel mohl v **těchto případech důslednou kontrolou vzniku nedoplatku zabránit**. I když tak neudělal, ministerstvo tyto případy shledalo jako výjimečné hodné zvláštního zřetele.

Jsem si vědoma toho, že na prominutí podmínky bezdlužnosti **není právní nárok a že vyhodnocení naplnění výjimečnosti případu hodného zvláštního zřetele je čistě na správním uvážení ministerstva a ministryně práce a sociálních věcí v případě rozhodování o rozkladu**. Bohužel, rozhodujícím subjektům neposkytuje silnou právní podporu judikatura správních soudů, která je velmi stručná.

Správní orgány by se měly ve své činnosti řídit také základními zásadami uvedenými ve správním řádu.⁸ Mezi ně patří také **zásada legitimního očekávání**.⁹ Ta má význam

8 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

9 Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.



zejména v případech, kdy je správnímu orgánu svěřena pravomoc rozhodovat například o udělování výjimek z určitého právního pravidla, resp. obecně v případech, kdy je správní orgán nadán tzv. **správní úvahou**, tedy v případech, kdy na vydání určitého rozhodnutí není právní nárok. Jakkoli zákony v této souvislosti 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.¹⁰ 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 obstojí z hlediska zásadních zásad obsažených v ustanovení § 2 správního řádu.^{11,12}

K takovému „udělování výjimek“ je povoláno například Ministerstvo práce a sociálních věcí, které **může** na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele **prominout splnění podmínky bezdlužnosti**.

Souhlasím s ministerstvem, že není žádoucí jakýmkoliv zásadním způsobem omezit správnímu orgánu prostor pro správní uvážení. Nicméně i správní uvážení úřadů ohledně posuzování naplnění nejrůznějších neurčitých právních pojmů (např. vážných důvodů), zde případu hodného zvláštního zřetele, by však mělo být **předvídatelné**, 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.

Předvídatelnost je také jeden z principů dobré správy,¹³ které formuloval první veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl. **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.

10 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.“

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

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

13 Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 9. 2. 2021]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.



Považuji za důležité doplnit, že „dobrá správa“ označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí projevy. Cílem dobré správy je například požadavek, aby každý úřad byl ve své činnosti důsledný a usiloval o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci.¹⁴ Správní úřad má také zohledňovat při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.¹⁵ V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním.¹⁶

Jak uvedl Nejvyšší správní soud:¹⁷ „[...] Při naplnění určitých podmínek může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolá ještě intenzivnější účinky [...]“

Podotýkám, že mě ministerstvo ve vyjádření k zahájení šetření informovalo, že nedisponuje pro oblast posuzování žádostí podle ustanovení § 78 odst. 16 zákona o zaměstnanosti **metodikou**, neboť není možné v celé šíři postihnout veškeré možné výjimečné zvláštního zřetele hodné důvody a situace, které mohou konkrétním zaměstnavatelům znemožnit splnění podmínky bezdlužnosti. **Ministerstvo trvá na tom, že jako správní orgán I. stupně při posuzování žádostí o prominutí splnění podmínky bezdlužnosti postupuje v souladu se zákonem o zaměstnanosti a v souladu s jeho rozhodovací praxí.** Má za to, že jiný postup by nebylo možné považovat za zákonný.

S tím však nemohu souhlasit. Jak vidno z analýzy několika rozhodnutí ministerstva ohledně prominutí splnění podmínky bezdlužnosti, **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. Případ stěžovatelky je toho důkazem.

Ministerstvo v případě stěžovatelky **stručně uzavřelo**, že ke vzniku nedoplatků došlo **z důvodu chybného jednání externí účetní s tím, že důslednou kontrolou povinných plateb vůči státním institucím ze strany stěžovatele bylo možné chyby včas odstranit a vzniku nedoplatků tak zabránit.** Ani v rozhodnutí ministerstva, ani ministryně práce a sociálních věcí však nejsou podrobněji rozebrány například příčiny a okolnosti pochybení účetní. **V této souvislosti mám určité pochybnosti o důslednosti posouzení skutkového stavu ze strany ministerstva i ministryně práce a sociálních věcí.** Ze spisové dokumentace vyplynulo, že externí účetní není fyzická osoba, ale firma, která pro zaměstnavatele zpracovává účetní a mzdovou agendu. Ve spisové dokumentaci je založen dopis jednatele externí účetní firmy, ve kterém zaměstnavateli vysvětlil, jak k pochybení s odesláním

14 Princip efektivnosti.

15 Princip přiměřenosti.

16 Princip vstřícnosti.

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



plateb došlo. Přiznal, že do **souboru ve formátu „pdf.“ uvedl všech 72 vypočítaných plateb za měsíc srpen 2019, do datového souboru „kpc.“ však byly zaneseny údaje pouze pro 69 platebních příkazů.** Bohužel se to týkalo plateb na pojistné na sociální zabezpečení a na pojistné na zdravotní pojištění, které jsou sledovány pro účely splnění podmínky bezdlužnosti. Stěžovatelka pak v přílohách v žádosti o rozklad také vysvětlila, že datový soubor „kpc.“ neprochází už žádnou další kontrolou, neboť obsahuje jen data a nahrává se přímo do internetového bankovníctví. Stěžovatelka namítá, že tak není reálně v silách zaměstnavatele pochybení eventuálně způsobené účetní odhalit. Na základě datového souboru „kpc.“ tak odešlo 18. září 2019, tzn. v předstihu před 30. 9. 2019 (tzn. datem posuzování podmínky bezdlužnosti), pouze 69 povinných plateb. Jednatel účetní firmy také uvedl, že v předmětné době podstoupil neplánovaný menší chirurgický zákrok. Současně zmínil, že účetní agendu převzala v červnu 2019 nová kolegyně ve firmě, která způsobila chybu, a jednatel ji kvůli zmíněnému lékařskému zákroku nemohl zkontrolovat. **Pochybení zaměstnavatele tak nebylo způsobeno jeho laxností, ale administrativní chybou externí účetní, která nedopatřením odeslala pouze 69 plateb ze 72.**

Stěžovatelka pak doplnila, že z mnoha důvodů není zpracování účetní agendy v jejím případě jednoduché. Poukázala na to, že zaměstnává OZP na zkrácené pracovní úvazky, na nepravidelné směny při provozování muzea a provozovny retro-use, také na vyšší absenci zaměstnanců z důvodu vyšší nemocnosti nebo jejich lázeňských a rehabilitačních pobytů. Proto si netroufla zpracovávat účetní agendu sama, ale zajistila firmu, která vedení náročné účetní a mzdové agendy odpovědně zpracuje, aby právě nebylo ohroženo čerpání příspěvků na zaměstnávání OZP.

Na přístupu ministerstva i ministryně práce a sociálních věcí k případu stěžovatelky mě překvapilo, že ačkoli v jiných případech docela podrobně poukázovaly v rámci podpory svého rozhodnutí o prominutí podmínky bezdlužnosti na přínos zaměstnavatele zaměstnávajícího OZP na trh práce a vyzdvihovaly udržení pracovních míst, v tomto případě se zcela hodnocení a zvážení aspektu přínosu vyhnuly. Přestože podání rozkladu podpořili písemným vyjádřením k přínosu stěžovatele na regionální trh práce (a nejenom z tohoto úhlu pohledu) náměstkyně primátorky města Brna, dále ředitel Ústavu pro studium totalitních režimů i generální ředitel Moravského zemského muzea, je tento aspekt zhodnocen ministerstvem stručně pouze tak, že nezpochybňuje přínos zaměstnavatele.¹⁸

Domnívám se, že administrativní pochybení zaměstnankyně externí účetní firmy, která agendu účetnictví vykonávala teprve měsíc a která z 72 plateb nedopatřením odeslala 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 považovat v jejich kumulaci za důvody hodné zvláštního zřetele.**

18 Stěžovatel patří mezi největší zaměstnavatele OZP v ČR (pokud není největší) v oblasti kultury.



Ministerstvo na rozdíl od demonstrováných příkladů nevezalo u stěžovatelky v potaz, **jakým způsobem došlo k pochybení** ze strany externí účetní firmy. **Nešlo o ledabylé opomenutí, ale o chybu v neodeslání 3 plateb z velkého množství 72, které byly uhrazeny v předstihu.** Účetní stěžovatelky chybějící platby odeslala vzápětí, jakmile situaci zjistila (nejobjemnější ve výši 149 713 Kč ihned dva dny po datu, k němuž se bezdlužnost posuzuje). Ministerstvo nepřihlédlo ani k neúmyslnému porušení ze strany stěžovatelky (která však kontrolu plateb provedla), nezohlednilo ani nesporný společenský zájem na zachování veškerých stěžovatelkou vytvořených pracovních míst pro OZP (v roce 2018 zaměstnával 57 zaměstnanců uznaných za OZP), nezohlednilo vyjádření úřadu práce k bezproblémové spolupráci se stěžovatelkou, nezohlednilo zásadní ekonomické dopady na činnost stěžovatelky vyplývající z neposkytnutí příspěvku za určité kalendářní čtvrtletí, **jako tomu však bylo v jiných případech, s nimiž jsem se seznámila.**

V této souvislosti zdůrazňuji, že nezpochybňuji správnost a legitimnost dosavadních rozhodnutí ministerstva o prominutí podmínky bezdlužnosti v případech, ve kterých žádostem vyhovělo. Chci jen upozornit na to, že by ve skutkově podobných případech mělo být rozhodováno stejně, což se podle mého zjištění neděje. K tomu by mohla přispět právě metodika, která by stanovila **rámcově** pravidla pro posuzování případů, které by mohly být považovány za výjimečné případy zvláštního zřetele hodné. I když na druhou stranu, o žádostech o odstranění tvrdosti rozhoduje pouze ministerstvo, které má k dispozici všechna dosavadní rozhodnutí, a je v jeho možnostech bez větších potíží zachovat kontinuitu posuzování případů hodných zvláštního zřetele.

Nemám výhrady k tomu, pokud ministerstvo nepromine splnění podmínky bezdlužnosti, když bylo opomenutí (ve smyslu laxnosti) **jediným** důvodem, který zaměstnavatel jako důvod uváděl, a nezmínil žádné další objektivní okolnosti, které by mu ztížily či znemožnily splnit podmínku bezdlužnosti. Dokážu si však představit situace, kdy opomenutí **v kumulaci s jinými** důvody uváděnými žadatelem o příspěvek naplní intenzitu „případu zvláštního zřetele hodného“. A to je právě případ stěžovatelky.

Shrnu-li výše uvedené, stěžovatelka měla ke dni 30. 9. 2019 nedoplatky na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na pojistném na zdravotní pojištění v celkové výši 162 658 Kč. Kdyby měla nedoplatek do výše 10 000 Kč, jeho úhradou do 15. dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním čtvrtletí, za které o poskytnutí příspěvku žádá, by podmínku bezdlužnosti splnila bez dalšího a příspěvek by jí úřad práce s největší pravděpodobností poskytl. Domnívám se, že i přesto, že tuto podmínku bezdlužnosti ke konci kalendářního čtvrtletí nesplnila, mělo ministerstvo a ministryně práce a sociálních věcí, která rozhodovala o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva, **posoudit kumulaci důvodů uvedených stěžovatelkou, zejména s ohledem na dosavadní rozhodovací praxi, jako výjimečný případ hodný zvláštního zřetele.**

Dospěla jsem k závěru, že ministerstvo i ministryně práce a sociálních věcí pochybily tím, že neposoudily případ stěžovatelky jako výjimečný hodný zvláštního zřetele a neprominuly stěžovatelce splnění podmínky bezdlužnosti.



D. Informace o dalším postupu

Vzhledem k brzkému uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení již nyní navrhuji jako opatření k nápravě provedení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o neprominutí splnění podmínky výše součtu nedoplatků stanovené v ustanovení § 78 odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti pro účely poskytnutí příspěvku na zaměstnávání OZP.

Zprávu zasílám ministryni práce a sociálních věcí Dipl.-Pol. Janě Maláčové, MSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno dne 15. února 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)