



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaele Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **TSE, spol. s r.o.**, Mánesova 390/74, České Budějovice, zastoupené advokátem JUDr. Jaromírem Hájkem, Na Dolech 532, Kamenný Újezd, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2019, čj. MPSV-2019/90710-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2020, čj. 61 Af 4/2019-33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2020, čj. 61 Af 4/2019-33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto rozsudku soud řeší otázku, zda zaměstnavateli, který sám nezaměstnává dostatečný počet zdravotně postižených osob a místo toho odebírá tzv. náhradní plnění podle zákona o zaměstnanosti (od dodavatelů zaměstnávajících více než 50 % zaměstnanců na chráněných pracovních místech), brání ve splnění jeho povinnosti to, že jeho dodavatel nesplnil povinnost svou a nevyznačil poskytnuté náhradní plnění v úřední evidenci. Soud vykládá zákon tak, že bez řádně vyplněné evidence nelze odběrateli náhradní plnění uznat.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně v únoru 2018 ohlásila Úřadu práce ČR, pobočce v Českých Budějovicích, že zaměstnala povinný podíl zdravotně postižených osob za rok 2017. Tuto povinnost splnila částečně zaměstnáním zdravotně postižených osob v pracovním poměru a částečně odběrem výrobků a služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % zdravotně postižených osob [§ 81 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti].

[3] Úřad práce však odebrané výrobky a služby do povinného podílu nezapočetl, neboť dodavatel žalobkyně nezaevidoval doklady o plnění v evidenci náhradního plnění vedené

Ministerstvem práce a sociálních věcí. Úřad práce proto považoval povinný podíl za nesplněný, a tak nařídil žalobkyni odvod do státního rozpočtu ve výši 304 867 Kč. Žalobkyně se proti rozhodnutí úřadu práce odvolala, avšak ministerstvo odvolání zamítlo.

[4] Žalobkyně uspěla až u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který napadené správní rozhodnutí zrušil a vrátil věc ministerstvu k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nelze odběr výrobků či služeb podmiňovat jednáním třetí osoby (zápisem do evidence). Takový postup by narušil právní jistotu zaměstnavatele, který by jinak splnil všechny zákonné povinnosti. Pokud tedy zaměstnavatel dodatečně prokáže, že plnění přijal od dodavatele zaměstnávajícího více než 50 % zdravotně postižených osob, lze započíst odebrané výrobky a služby do povinného podílu navzdory tomu, že je dodavatel nezaevidoval.

II. Kasační námitky

[5] Ministerstvo podalo proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Výklad smyslem a účelem zákona, který zvolil krajský soud, podle něj nepřipustně potlačuje výklad jazykový a vede k nežádoucímu výsledku. Umožňuje totiž zaměstnavateli úspěšně plnit povinný podíl na zaměstnávání zdravotně postižených osob, i když jeho dodavatelé nedodržují zákonné podmínky a plnění neevidují. Takový výklad ohrožuje chráněnou hodnotu – pracovní trh pro zdravotně postižené osoby. Budou-li totiž zaměstnavatelé moci dokazovat splnění zákonných podmínek dodatečně, stane se z evidence pouhá alternativa. Evidence nebude obsahovat záznamy o všech plněních, což úřadu práce znemožní efektivní kontrolu, zda dodavatelé nepřekračují zákonný limit, a tedy zda práci vykonávají skutečně zdravotně postižené osoby, nikoliv subdodavatelé.

[6] Žalobkyně souhlasila se závěry krajského soudu a jeho výkladem právní úpravy. Svou povinnost prokazatelně splnila bez ohledu na jednání dodavatele. Ministerstvo jí proto nemůže uložit další povinnost – odvod do státního rozpočtu.

III. Právní hodnocení

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat zdravotně postižené osoby. Povinný podíl zdravotně postižených osob činí 4 % z celkového počtu zaměstnanců. Tuto povinnost mohou zaměstnavatelé plnit jedním ze tří způsobů (§ 81 odst. 2; *jde o znění účinné do 31. 12. 2017, novější znění však nezměnilo nic na pravidlech, která zde soud vykládá*):

- a) zaměstnáváním v pracovním poměru,
- b) odebíráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % zaměstnanců na zřízených nebo vymezených chráněných pracovních místech, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebíráním výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadáváním zakázek těmto osobám, nebo
- c) odvodem do státního rozpočtu,

případně kombinací těchto tří způsobů.

[9] Dodavatelé poskytnou plnění započitatelné podle § 81 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, pokud jeho celková hodnota nepřesáhne v kalendářním roce výši zákonného limitu (zde blíže popsáno) a pokud dodavatelé nejpozději do 30 kalendářních dnů od zaplacení

pokračování

vloží informace o plnění do evidence vedené ministerstvem (§ 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti).

[10] Krajský soud si byl vědom toho, že dodavatelé, u nichž pracuje více než 50 % zaměstnanců na chráněných pracovních místech, nejen mohou náhradní plnění poskytovat, ale také mají vkládat informace o něm do evidence. Odmítl však výklad, podle nějž splnění zákonných povinností odběratele (jako je nyní žalobkyně) závisí na tom, zda svou zákonnou povinnost splní též dodavatel, jehož jednání přitom nemůže odběratel nijak ovlivnit.

[11] NSS rozumí úvahám, které krajský soud k tomuto závěru vedly. Právní úprava účinná od října 2017 totiž vyžaduje – oproti úpravě předchozí – od odběratelů výraznou obezřetnost a aktivní přístup. Chce od nich, aby průběžně kontrolovali, zda jejich smluvní partner plní své povinnosti vůči státu, a pokud neplní, aby na to soukromoprávně reagovali. Krajský soud se snažil ulehčit odběratelům toto jejich břemeno, NSS však s jeho závěry nemůže souhlasit, protože takový výklad přehlíží text zákona i cíl, jehož chtěl zákonodárce novou úpravou dosáhnout.

[12] Zákon o zaměstnanosti stanoví povinnosti související s odběrem zboží a služeb od vhodných dodavatelů jednak přímo odběratelům [§ 81 odst. 2 písm. b)], jednak i dodavatelům (§ 81 odst. 3). Právě toto posledně zmíněné ustanovení, jehož podstatný obsah soud výše shrnul, je užitečné citovat i doslova:

Zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné uvedení v odstavci 2 písm. b) mohou pro účely splnění povinnosti uvedené v odstavci 1 poskytnout v kalendářním roce své výrobky a služby nebo splnit zadané zakázky

- jen do výše odpovídající 36násobku (*v roce 2017; nyní jde o 28násobek*) průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku za každého přepočteného zaměstnance se zdravotním postižením zaměstnaného v předchozím kalendářním roce
- a v případě, že nejpozději do 30 kalendářních dnů od zaplacení poskytnutého plnění údaje o poskytnutém plnění vloží do evidence vedené ministerstvem.

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

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

[15] Protože evidence je od října 2017 veřejně dostupná, umožňuje to odběratelům, aby průběžně kontrolovali, zda jejich dodavatel plní své povinnosti, a aby tomu své vztahy s dodavatelem přizpůsobili. Jak na to upozorňuje ministerstvo, odběratelé by si měli ve smlouvě s dodavatelem výslovně vymínit, že dodavatel bude nejen řádně dodávat zboží či služby, ale že bude poskytnutá plnění i řádně evidovat a že nepřekročí zákonný limit. Pokud by tuto

povinnost nesplnil, měli by odběratelé požadovat smluvní sankci – povinnost uhradit odběrateli částku odpovídající výši případně uložené pokuty za přestupek (spočívající v porušení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) a především kompenzovat mu částku odvodu, kterou musel odběratel uhradit „jen“ kvůli formálně nedostatečné evidenci.

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

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

[18] To uvádí soud spíše pro úplnost. Žalobkyně v této věci totiž nijak nenamítala, že odvod, který jí byl uložen, byl jen důsledkem nové právní úpravy a její vlastní nejistoty v prvních měsících účinnosti novely. Naopak žalobkyně zpochybňovala konstrukci zákonné povinnosti jako takovou: trvala na tom, že pokud služby odebrala a zaplatila za ně, neměl by být od ní odvod vyžadován. Toto přesvědčení ovšem v konfrontaci s textem zákona neobstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS proto zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán nyní vysloveným právním názorem.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 27. července 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu