

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ

**INSTRUKCE NÁMĚSTKYNĚ PRO ŘÍZENÍ SEKCE ZAMĚSTNANOSTI  
č. 11/2022**

Věc: **Postup Ministerstva práce a sociálních věcí při odstranění tvrdosti zákona ve vztahu ke splnění podmínky bezdlužnosti pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce**

Určeno pro: MPSV  
Účinnost od: 1. června 2022  
Zrušovaný řídicí akt MPSV: - 0 -

---

Zpracovatel: odbor politiky zaměstnanosti  
Č. j.: MPSV-2022/72970-442  
Počet stran: 17

---

Předkladatel: **Ing. Jiří Šatava, M. A.**  
ředitel odboru politiky zaměstnanosti  
Dne: 18. května 2022

---

Schválil: **PhDr. Kateřina Štěpánková**  
náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti  
Dne: 18. května 2022

Pro účely rozhodovací praxe oddělení právní podpory zaměstnanosti, odboru politiky zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí

## **1. vydávám**

instrukci Postup Ministerstva práce a sociálních věcí při odstranění tvrdosti zákona ve vztahu ke splnění podmínky bezdlužnosti pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce

## **2. ukládám**

oddělení právní podpory zaměstnanosti, odboru politiky zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí, postupovat při rozhodování o odstranění tvrdosti zákona podle této instrukce

Tato instrukce nabývá účinnosti dnem 1. června 2022.

**PhDr. Kateřina Štěpánková**  
náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti

## ÚVOD

1. Tato instrukce upravuje postup oddělení právní podpory zaměstnanosti, odboru politiky zaměstnanosti Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) při posuzování žádostí o odstranění tvrdosti zákona podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), týkající se prominutí splnění podmínky výše součtu nedoplatků uvedené v ustanovení § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti pro účely poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce podle ustanovení § 78a zákona o zaměstnanosti (dále jen „příspěvek“).
2. Instrukce je zpracovaná na základě návrhu opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 12. července 2021, č.j. KVOP-29067/2021, spočívajícího ve zpracování interního materiálu za účelem naplnění zásady legitimního očekávání do budoucna, který by podpořil a zajistil sjednocení rozhodovací praxe při posuzování případů, které by mohly být považovány za výjimečné případy zvláštního zřetele hodné podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti.
3. U předmětného ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti se instrukce zaměřuje především na rovinu interpretačně aplikační, neboť pro správnou aplikaci právní normy je nutné její obsah nejdříve správně vymežit (vyložit) a porozumět jejímu významu. Správná aplikace právní normy je pak klíčem k její odpovídající realizaci čili k nalezení správného řešení v rámci rozhodovací činnosti MPSV při posuzování žádostí o odstranění tvrdosti zákona podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, s čímž souvisí také důraz na formulační a logickou kvalitu rozhodnutí MPSV, což přispívá k právní jistotě adresátů této právní normy (zaměstnavatelé na chráněném trhu práce) a předvídatelnosti rozhodování MPSV jako ústředního orgánu veřejné správy a tím k posílení základních hodnot a principů právního státu.

## Část první PRÁVNÍ ÚPRAVA

1. Podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti může MPSV na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele prominout splnění podmínky uvedené v ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, pokud jde o výši součtu nedoplatků zaměstnavatele, která k poslednímu dni příslušného kalendářního čtvrtletí přesáhla 10 000 Kč (dále jen „žádost“). Žádost musí být MPSV doručena nejpozději do konce druhého kalendářního měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které je o poskytnutí příspěvku žádáno, prokazuje-li splnění podmínky uvedené v ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti (dále jen „podmínka bezdlužnosti“) zaměstnavatel sám. V případě, že splnění podmínky bezdlužnosti zjišťoval podle ustanovení § 147b zákona o zaměstnanosti Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“), pokud mu k tomu dal zaměstnavatel souhlas a za tímto účelem zprostil příslušný finanční nebo celní úřad mlčenlivosti vůči úřadu práce, žádost musí být MPSV doručena nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel o svých nedoplatecích podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti dozvěděl od krajské pobočky úřadu práce.
  
2. Příspěvek se podle ustanovení § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele, která musí být krajské pobočce úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí. 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, s výjimkou případů, kdy podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti bylo povoleno splácení ve splátkách a zaměstnavatel není v prodlení se splácením splátek nebo bylo povoleno posečkání daně, nebo podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti součet nedoplatků zaměstnavatele, s výjimkou nedoplatků podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. a) zákona o zaměstnanosti, 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 krajské pobočky úřadu práce dozvěděl; uhrazení nedoplatku je zaměstnavatel povinen krajské pobočce úřadu práce doložit.

3. Příspěvek se podle ustanovení § 78a odst. 4 zákona o zaměstnanosti neposkytne zaměstnavateli po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle ustanovení § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti. Dále se příspěvek zaměstnavateli neposkytne po dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce, pokud výše uložené pokuty přesáhla 50 000 Kč, a to na vyšší počet zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, než jaký zaměstnavatel zaměstnával ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení této pokuty.
4. Na prominutí splnění podmínky bezdlužnosti na základě podané žádosti není právní nárok.

## **Část druhá PODMÍNKY ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ**

1. Ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti explicitně stanoví, že MPSV může na základě písemné a odůvodněné žádosti odstranit tvrdost zákona prominutím splnění podmínky bezdlužnosti. Pro zahájení řízení je tedy nezbytně nutná prokazatelně podaná písemná žádost ze strany zaměstnavatele. Dále je třeba zdůraznit, že tato žádost musí být MPSV doručena nejpozději do konce druhého kalendářního měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí, za které je o poskytnutí příspěvku žádáno, prokazuje-li splnění podmínky bezdlužnosti zaměstnavatel sám, nebo nejpozději do jednoho měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel o svých nedoplatcích podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti dozvěděl od krajské pobočky úřadu práce. Žádost je třeba také písemně odůvodnit, tj. uvést relevantní okolnosti, pro které nedošlo ke splnění podmínky bezdlužnosti. V případě potřeby MPSV žadatele vyzve k doložení jeho tvrzení uvedených v žádosti.

2. Pro podání žádosti podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti je tedy stanovena:
- a) zákonná lhůta; a současně
  - b) zákonem stanovená písemná forma; a současně
  - c) zákonem stanovený požadavek na odůvodnění žádosti.
3. Při nedodržení zákonné lhůty se žádost podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti zamítne z důvodu zjevné opožděnosti. Při nedodržení zákonem stanovené formy se žadatel poučí o nutnosti písemného podání žádosti. Pokud není žádost odůvodněná, žadatel se poučí o nutnosti písemného doplnění odůvodnění žádosti, k čemuž se mu poskytne lhůta k nápravě s přiměřenou délkou s ohledem na povahu věci, přičemž tato lhůta činí vždy nejméně pět pracovních dnů od doručení poučení o doplnění žádosti; současně se žadatel poučí o následcích neodstranění vytýkané vady podání. Po marném uplynutí lhůty se řízení o žádosti podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaví.
4. Postup MPSV uvedený v předchozích bodech této části instrukce vůči žadatelům (zaměstnavatelům na chráněném trhu práce) odpovídá obecným zásadám správního řízení a principům dobré správy. Takový postup je nejen v souladu s právními předpisy České republiky, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.

### **Část třetí** **NEURČITÝ PRÁVNÍ POJEM A SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ**

1. Po zahájení řízení na základě písemné a odůvodněné žádosti je pro další postup MPSV třeba definovat a interpretovat zejména dva obsahově odlišné instituty správního práva, které jsou součástí právní normy uvedené v první větě ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti, kdy na základě písemné a odůvodněné žádosti zaměstnavatele o odstranění tvrdosti zákona může MPSV 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.

2. V citovaném ustanovení zákona o zaměstnanosti se vyskytuje institut neurčitého právního pojmu, který je zde vyjádřen výrazem „ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele“. Od něho je třeba odlišit institut správního uvážení, který je zde uveden slovy „může prominout“.
3. Užití institutů správního práva v předmětné právní normě má MPSV umožnit při využití své odbornosti a zkušenosti adekvátně, odborně, efektivně a pružně reagovat na množství různorodých situací, které vedou zaměstnavatele k podání žádosti o odstranění tvrdosti zákona o zaměstnanosti, a to vydáním odpovídajícího rozhodnutí.
4. Pojem neurčitého právního pojmu není právně definován, právní teorie se přesto usnesla na jeho obecné charakteristice. Tzv. neurčité právní pojmy jsou slovní výrazy použité v právních předpisech bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a/nebo obsah, aniž by jej samy svým jazykovým významem určovaly.<sup>1</sup> Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně v právních předpisech 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 obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.<sup>2</sup>
5. Rovněž pro správní uvážení není k dispozici právní definice. Správní uvážení je představováno situací, kdy se vznikem nebo existencí určitých podmínek (skutkovým stavem) nespojuje příslušné ustanovení právního předpisu nutnost nastoupení jediného možného právního následku, a naopak ponechává subjektu vykonávajícímu veřejnou správu určitý (menší či větší) prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí.<sup>3</sup> Tento prostor pro volnou úvahu správního orgánu však má své hranice – limity správního uvážení, které tak vylučují libovůli, čímž zajišťují právní jistotu. Správní

---

<sup>1</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita Brno, 2003, str. 20.

<sup>2</sup> ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ze dne 28. července 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73.

<sup>3</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita Brno, 2003, str. 15.

uvážení lze užít pouze v případech správnímu orgánu výslovně svěřených zákonem a pouze v rozsahu zákonného zmocnění.

#### **Část čtvrtá**

### **VÝZNAM, KRITÉRIA A NAPLNĚNÍ NEURČITÉHO PRÁVNÍHO POJMU**

1. MPSV si musí v souladu s judikaturou i komentářovou literaturou nejprve vymežit (vyložit), jaký má neurčitý právní pojem ve smyslu ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti význam, aby mohlo následně určit, které skutečnosti konkrétního případu pod něj podřadí. Výjimečný případ hodný zvláštního zřetele spatřuje MPSV v potřebě spravedlivého zohlednění takového zaměstnavatele působícího na chráněném trhu práce, který svou žádost podává poprvé, případně s časovým odstupem od předchozí žádosti, a současně z důvodu mimořádné okolnosti, jejímž následkem nedošlo ke splnění podmínky bezdlužnosti, nebo takovou žádost podává z důvodu mimořádně závažné okolnosti, jejímž následkem nedošlo ke splnění podmínky bezdlužnosti. Není totiž v zájmu státu, aby z veřejných rozpočtů přispíval zaměstnavatelům, kteří svévolně nedodrží své závazky vůči státu, veřejným institucím a zaměstnancům.
2. MPSV je povinno vymežit, které skutečnosti a situace pod výjimečný případ hodný zvláštního zřetele podřadí, protože ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti ani jiný právní předpis neurčuje, o jaké konkrétní skutečnosti a situace by se mělo jednat. To je ponecháno na úvaze MPSV, která bude vycházet z nastavených mantinelů shora vyloženého významu neurčitého pojmu.
3. Za tímto účelem jsou ze strany MPSV nastavena pomocná kritéria, na základě kterých MPSV posuzuje a vyhodnocuje konkrétní případ (žádost zaměstnavatele), přičemž MPSV v rámci řízení postupuje vždy tak, aby byl dle zásady materiální pravdy vyjádřené v ustanovení § 3 správního řádu zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu se zásadou legality podle ustanovení § 2 odst. 1 a 2 správního řádu, kdy správní orgán musí šetřit soulad se zákony a ostatními právními předpisy (i mezinárodními smlouvami), uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Za účelem zjištění správných, úplných a relevantních skutečností MPSV shromažďuje podklady pro hodnocení případu (včetně důkazů, je-li to potřebné) v rámci písemných



dotazů na zaměstnavatele, případně tyto skutečnosti zjišťuje v rámci své úřední činnosti, přičemž mezi základní zjišťované skutečnosti patří zejména:

- 3.1.** kritérium výjimečnosti spočívající v zohledňování počtu podaných žádostí za podmínky jejich podání z důvodu mimořádné okolnosti související s nesplněním podmínky bezdlužnosti:

toto kritérium je v rámci hodnocení konkrétního případu splněno v případě, že

- a) žadatel podává žádost podle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti poprvé nebo ode dne podání poslední žádosti uplynulo období tří po sobě jdoucích kalendářních let, tj. jedná se o takové časové období, které MPSV považuje za relevantní časový interval, aby další žádost žadatele mohla být posouzena jako výjimečná; a současně
- b) podmínka bezdlužnosti nebyla splněna z důvodu bezprostředně související mimořádné okolnosti, která znamenala větší zásah do obvyklé účetní činnosti zaměstnavatele a ovlivnila přímo výkon účetní agendy spojené se splněním podmínky bezdlužnosti ve větším rozsahu, např. dočasný nebo trvalý nepříznivý zdravotní stav osoby vykonávající účetní agendu spojenou se splněním podmínky bezdlužnosti, který ve větším rozsahu ovlivnil její práci; personální změna na pozici vztahující se k účetní agendě spojené se splněním podmínky bezdlužnosti, která ve větším rozsahu ovlivnila běžný chod účetní činnosti spojené se splněním podmínky bezdlužnosti; druhotná platební neschopnost zaměstnavatele, kvůli které nedošlo ke splnění podmínky bezdlužnosti. Většinou tak půjde o důvody méně závažné intenzity, než jsou uvedeny v následujícím kritériu výjimečnosti spočívajícím v důvodu mimořádně závažné okolnosti související s nesplněním podmínky bezdlužnosti;

- 3.2.** kritérium výjimečnosti spočívající v důvodu mimořádně závažné okolnosti související s nesplněním podmínky bezdlužnosti:

toto kritérium je v rámci hodnocení konkrétního případu splněno v případě, že:

podmínka bezdlužnosti nebyla splněna z důvodu bezprostředně související mimořádně závažné okolnosti, která znamenala značný zásah do obvyklé účetní činnosti zaměstnavatele a znemožnila nebo omezila přímo výkon účetní agendy spojené se splněním podmínky bezdlužnosti ve značném rozsahu. Většinou tak půjde o důvody mající rysy nahodilosti, nepředvídatelné a zaměstnavatelem nezpůsobené, např. vyšší moc [živelní pohroma, povodeň, požár nebo jiná mimořádně závažná událost, která se vztahuje k období, za které zaměstnavatel podmínku bezdlužnosti nesplnil apod.], terminální onemocnění nebo smrt osoby vykonávající účetní agendu spojenou se splněním podmínky bezdlužnosti nebo terminální onemocnění nebo smrt její osoby blízké, pokud značným způsobem ovlivnila práci osoby vykonávající účetní agendu spojenou se splněním podmínky bezdlužnosti, zejména úsudek a psychické soustředění, neboť terminální onemocnění osoby blízké představuje mimořádný a těžko překonatelný zásah do osobního života každého člověka a z tohoto hlediska je nutné i pochybení vzniklé v tomto stavu vnímat.<sup>4</sup>

4. Výčet pomocných kritérií uvedených v bodě 3 této části instrukce není taxativní, neboť nelze obsáhnout všechny důvody a skutečnosti, které mohou vést zaměstnavatele k podání žádosti, tvoří však alespoň základní rámec pro obsah a rozsah výjimečného případu hodného zvláštního zřetele.
5. Předpokladem pro to, aby MPSV mohlo zařadit posuzovanou věc na základě podané žádosti do základního rámce vytvořeného pro obsah a rozsah výjimečného případu hodného zvláštního zřetele, musí zjišťované skutečnosti konkrétního případu obstát čili být splněny v rámci alespoň jednoho pomocného kritéria, tzn. musí být splněno buď kritérium výjimečnosti spočívající v zohledňování počtu podaných žádostí za podmínky jejich podání z důvodu mimořádné okolnosti související s nesplněním podmínky bezdlužnosti nebo musí být splněno kritérium výjimečnosti spočívající v důvodu mimořádně závažné okolnosti související s nesplněním podmínky bezdlužnosti. V takovém případě je pak rozsah a obsah neurčitého právního pojmu

---

<sup>4</sup> ROZSUDEK KRAJSKÉHO SOUDU v Plzni ze dne 17. srpna 2021, č. j.: 57 Ad 5 /2020–39.

naplněn a MPSV v této fázi řízení konstatuje, že konkrétní případ zaměstnavatele je výjimečným případem hodným zvláštního zřetele.

6. MPSV nepovažuje za pomocná kritéria takové skutečnosti konkrétního případu, které by mezi podanými žádostmi činily nespravedlivé rozdíly. Z tohoto důvodu MPSV nezařadilo do základního rámce vytvořeného pro obsah a rozsah výjimečného případu hodného zvláštního zřetele tyto skutečnosti konkrétního případu:

- a) výši příspěvku,
- b) výši nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- c) vzájemný vztah mezi výší příspěvku a výší nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- d) den, kdy došlo k uhrazení nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- e) dobu, po kterou je zaměstnavateli poskytován příspěvek,
- f) ekonomický dopad na zaměstnavatele spočívající v neposkytnutí příspěvku.

7. MPSV nebere ohled na výši příspěvku a výši nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť akceptací tohoto ukazatele by činilo neodůvodněné rozdíly mezi menšími a většími zaměstnavateli na chráněném trhu práce, a tím by se dopouštělo zjevné diskriminace těchto zaměstnavatelů. MPSV neposuzuje ani takovou skutečnost, ve kterém dni byl nedoplatek podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti uhrazen v rámci zákonných lhůt, protože k úhradě tohoto nedoplatku umožňuje zákonná norma zaměstnavateli zvolit si za podmínky dodržení zákonných lhůt kterýkoliv den, a proto by zohledňování pořadí jednotlivých dnů zákonných lhůt bylo v rozporu s právy adresátů této právní normy. Aby nedocházelo k nespravedlivým rozdílům mezi novými zaměstnavateli na chráněném trhu práce a těmi, kteří na chráněném trhu práce působí delší časové období, MPSV nezohledňuje ani časové období, po které je zaměstnavateli poskytován příspěvek, tedy skutečnost, od kdy byl zaměstnavatel uznán za zaměstnavatele na chráněném trhu práce a žádal o příspěvek. Stejně tak MPSV nebere v potaz ekonomický dopad na zaměstnavatele, protože je vždy více či méně negativním následkem neposkytnutí příspěvku, přičemž míru jeho dopadu v době vedení správního řízení nelze předvídat, natož spolehlivě prokázat, a šlo by tak pouze

o dohady zaměstnavatelů účelově uváděné v žádostech. Z těchto důvodů nebudou takové skutečnosti konkrétního případu zohledněny ani v rámci správního uvážení.

8. Naplnění obsahu a rozsahu výjimečného případu hodného zvláštního zřetele pro konkrétní případ vždy zkoumá, posuzuje a vyhodnocuje pouze MPSV. Pokud dospěje k závěru, že konkrétní případ není výjimečným případem hodným zvláštního zřetele, není možné žádosti vyhovět a MPSV rozhodne o jejím zamítnutí. V případě, že MPSV konstatuje, že konkrétní případ je výjimečným případem hodným zvláštního zřetele, musí postupovat dále tak, jak to příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti předpokládá, tzn. splnění podmínky bezdlužnosti žadateli prominout nebo neprominout, a to na základě provedeného správního uvážení.

### **Část pátá SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ A JEHO KRITÉRIA**

1. Správní uvážení dle ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti vyjádřené slovy „může prominout“ zmocňuje MPSV k tomu, aby ve výjimečných případech hodných zvláštního zřetele zvolilo po zvážení všech okolností nejvhodnější ze dvou možných řešení, které mu předmětná právní norma nabízí, čili aby po zvážení všech okolností konkrétního případu rozhodlo o prominutí či neprominutí splnění podmínky bezdlužnosti.
2. Je samozřejmou povinností MPSV tyto okolnosti v náležitém rozsahu a způsobem zjistit, tj. zjistit skutečnosti správné, úplné a relevantní. MPSV se řádně zabývá všemi důvody uvedenými v žádosti zaměstnavatele a na jejich základě posuzuje a rekonstruuje průběh předcházejícího děje konkrétního případu, kdy hledá tzv. objektivní pravdu. Skutkový stav zjišťuje prostřednictvím dokazování, což činí shromažďováním informací, jejich zhodnocením a selekcí, přičemž vychází jen ze skutečností relevantních pro daný případ. Skutkový stav věci je třeba zjistit natolik důkladně, že o něm nevyvstávají žádné pochybnosti, neboť od zjištěné skutkové situace se odráží možnost a zároveň povinnost volby řešení.
3. Na základě provedených důkazů MPSV učiní úvahu o nejvhodnějším řešení, což řádně odůvodní tak, aby bylo zřejmé, jaká byla východiska jeho úvahy, že je jeho úvaha podložená a logická a že se nedopustilo libovůle. Správní uvážení je tedy právním následkem vyhodnocení konkrétní skutkové podstaty.

4. MPSV nemůže ve svém rozhodování postupovat libovolně nebo nahodile, což souvisí se zásadou legitimního očekávání. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Každé správní uvážení má své meze vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.<sup>5</sup> Dostojí-li tedy MPSV těmto judikaturně vymezeným pravidlům, není na soudu, aby úvahu MPSV nahrazoval úvahou vlastní, pouze rozhodnutí podrobuje kontrole v tom směru, jak již bylo uvedeno, tedy zda nepřekročilo meze stanovené zákonem nebo nebylo zneužito.
5. Zásada legitimního očekávání vytváří zákonný předpoklad pro předvídatelnost činnosti orgánů veřejné správy tak, aby tato činnost vykazovala určitou míru ustálenosti, dlouhodobosti a jednotnosti rozhodovací praxe. Takovou praxí je správní orgán vázán. Zásada legitimního očekávání však není absolutní, naopak je omezena jinými zásadami, a to zejména zásadou legality, souladem zvoleného řešení s veřejným zájmem a účelností rozhodnutí. Ustálenou praxi správního orgánu lze tedy změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a změna právního názoru je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.<sup>6</sup>
6. Správní orgán si může zvolit v rámci své rozhodovací praxe určitá kritéria, je však povinen se jich zásadně držet ve všech případech. Změna je možná, avšak jen do budoucna a pouze nediskriminačně. Tato rozlišovací kritéria se vztahují na skutkové okolnosti a jednání osob. Stanou-li se z rozlišovacích kritérií správního orgánu určité metodické pokyny, musí tyto naplňovat stejné požadavky.<sup>7</sup> Při stanovování pravidel strukturujících prostor správního uvážení je třeba, aby tato pravidla sledovala předepsaný účel zmocňující právní normy.
7. MPSV rozlišuje mezi různými konkrétními případy na základě racionálních, logických a nediskriminačních kritérií a posuzuje obdobné případy obdobně a různé případy různě, přičemž podklady pro hodnocení konkrétního případu ve správním uvážení si

---

<sup>5</sup> USNESENÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ze dne 23. března 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

<sup>6</sup> USNESENÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ze dne 21. července 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132.

<sup>7</sup> ROZSUDEK NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU ze dne 28. ledna 2015, č.j. 6 Afs 101/2014–36.

obstarává v rámci písemných dotazů na zaměstnavatele, úřad práce a další relevantní instituce. Za tímto účelem jsou ze strany MPSV nastavena pomocná kritéria, která tvoří základní rámec pro správní uvážení v řízení o odstranění tvrdosti zákona ve vztahu k příspěvku, a jsou jimi zejména:

**7.1. kritérium ospravedlnění zaměstnavatele za nesplnění podmínky bezdlužnosti:**

toto kritérium bude svědčit ve prospěch zaměstnavatele vždy tehdy, pokud by nebylo možné a spravedlivé požadovat od zaměstnavatele, aby okolnost, jejímž následkem nebyla splněna podmínka bezdlužnosti, včas a řádně odvrátil tak, aby podmínku bezdlužnosti mohl splnit, např. vážný zdravotní stav nebo úmrtí osoby vykonávající účetní agendu spojenou se splněním podmínky bezdlužnosti, kdy ji nebylo možno včas a řádně nahradit jinou osobou schopnou převzít tuto agendu. Pokud však zaměstnavatel o takové okolnosti s dostatečným časovým předstihem věděl a bylo v jeho silách ji včas a řádně odvrátit, bude toto kritérium svědčit v neprospěch zaměstnavatele, protože nepostupoval s požadovanou péčí řádného hospodáře, např. personální změna na pozici vztahující se k účetní agendě spojené se splněním podmínky bezdlužnosti. MPSV vždy přihlédne ke všem relevantním okolnostem konkrétního případu, které určí míru ospravedlnění zaměstnavatele za nesplnění podmínky bezdlužnosti a jeho případnou liknavost při plnění jeho povinností vyplývajících z péče řádného hospodáře;

**7.2. kritérium dosavadního plnění podmínek vyplývajících z dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (dále jen „dohoda“):**

toto kritérium bude svědčit ve prospěch zaměstnavatele vždy tehdy, pokud zaměstnavatel plní podmínky vyplývající z dohody, v opačném případě bude svědčit v neprospěch zaměstnavatele;

**7.3. kritérium spolupráce s úřadem práce:**

toto kritérium bude svědčit ve prospěch zaměstnavatele vždy tehdy, pokud je spolupráce se zaměstnavatelem hodnocena úřadem práce kladně či bez výhrad;

**7.4. kritérium působení zaměstnavatele na chráněném trhu práce v příslušném regionu:**

toto kritérium bude svědčit ve prospěch zaměstnavatele vždy tehdy, pokud je jeho působení na chráněném trhu práce v příslušném regionu a s tím spojený regionální dopad na zaměstnávání osob se zdravotním postižením hodnocen úřadem práce nebo jinými relevantními subjekty jako významný;

**7.5. kritérium vnitřního kontrolního mechanismu zaměstnavatele:**

toto kritérium bude svědčit ve prospěch zaměstnavatele vždy tehdy, pokud zaměstnavatel při plnění povinností řádného hospodáře věnuje účetní činnosti spojené se splněním podmínky bezdlužnosti dostatečnou míru pozornosti a opatrnosti, čili pokud má zaměstnavatel přehled o tom, že je účetní agenda spojená se splněním podmínky bezdlužnosti vedena dobře a dostatečně, a zda má zaměstnavatel při vedení účetní agendy spojené se splněním podmínky bezdlužnosti řádně nastavené vnitřní mechanismy kontroly, které včas a řádně odhalí odchylky a rizika v účetní agendě spojené se splněním této podmínky tak, aby v rámci fungování zaměstnavatele nedocházelo k opakovaným pochybením svědčícím o nedostatečné aktivitě a pečlivosti zaměstnavatele, např. včas a řádně odvedené platby za kalendářní měsíce, ve kterých jsou státní svátky a ostatní svátky dle zákona č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu, ve znění pozdějších předpisů; nastavení mechanismu střídání dovolených v režimu, který nenarušuje řádný výkon účetní činnosti spojený se splněním podmínky bezdlužnosti.

**8. MPSV v rámci správního uvážení vychází ze všech pomocných kritérií uvedených v bodě 7 této části instrukce, tj. z kritéria ospravedlnění zaměstnavatele za nesplnění podmínky bezdlužnosti, z kritéria dosavadního plnění podmínek vyplývajících z dohody o uznání zaměstnavatele za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, z kritéria spolupráce s úřadem práce, z kritéria dosavadního působení zaměstnavatele na chráněném trhu práce v příslušném regionu a z kritéria vnitřního kontrolního**

mechanismu zaměstnavatele. Nejedná se o taxativní výčet pomocných kritérií správního uvážení, neboť nelze obsáhnout všechny důvody a skutečnosti, které mohou vést zaměstnavatele k podání žádosti, tvoří však alespoň základní rámec pro správní uvážení v řízení o odstranění tvrdosti zákona ve vztahu k příspěvku. MPSV podle skutkové podstaty konkrétního případu určí, jaké další okolnosti budou případně uznány za potřebné pro rozhodnutí a budou svědčit ve prospěch či neprospěch zaměstnavatele.

**9.** Stejně jako u neurčitého právního pojmu v bodech 6 a 7 části čtvrté této instrukce, ani u správního uvážení v řízení o odstranění tvrdosti zákona ve vztahu k příspěvku MPSV nepovažuje za pomocná kritéria takové skutečnosti konkrétního případu, které by mezi podanými žádostmi činily nespravedlivé rozdíly nebo ty rozhodující skutečnosti konkrétního případu, které v době řízení (vedení správního uvážení) nelze předvídat, natož spolehlivě prokázat. Z těchto důvodů MPSV nezařadilo do základního rámce vytvořeného pro správní uvážení tyto skutečnosti konkrétního případu:

- a) výši příspěvku,
- b) výši nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- c) vzájemný vztah mezi výší příspěvku a výší nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- d) den, kdy došlo k uhrazení nedoplatku podle ustanovení § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti,
- e) dobu, po kterou je zaměstnavateli poskytován příspěvek,
- f) ekonomický dopad na zaměstnavatele spočívající v neposkytnutí příspěvku.

**10.** Pokud tedy v konkrétním případě budou kritéria správního uvážení svědčit ve prospěch zaměstnavatele, úvaha MPSV bude směřovat k rozhodnutí o prominutí splnění podmínky bezdlužnosti, kritéria správního uvážení svědčící v neprospěch zaměstnavatele pak budou směřovat k rozhodnutí o neprominutí splnění podmínky bezdlužnosti. Proto i v případě, když MPSV shledá konkrétní případ zaměstnavatele výjimečným hodným zvláštního zřetele, rozhodne o neprominutí splnění podmínky bezdlužnosti, pokud na základě provedeného správního uvážení dospěje k závěru, že existují takové okolnosti (dle kritérií správního uvážení svědčících v neprospěch zaměstnavatele), proč tak učinit.



11. Zaměstnavatel má poté možnost v řízení o odstranění tvrdosti zákona podat proti rozhodnutí MPSV opravný prostředek (rozklad), případně se po vyčerpání řádného opravného prostředku domáhat soudní ochrany.

## **Část šestá**

### **ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ**

1. Právní úprava ustanovení § 78a odst. 16 zákona o zaměstnanosti kombinuje užití dvou institutů správního práva, kterým je neurčitý právní pojem vyjádřený slovy „výjimečný případ hodný zvláštního zřetele“ a správní uvážení uvedené výrazem „může prominout“.
2. Při kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení musí MPSV nejprve neurčitý právní pojem interpretovat a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Pokud dojde k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení, jak mu ukládá příslušné ustanovení zákona o zaměstnanosti, při němž vybere jednu ze dvou alternativ rozhodnutí. Výsledek správního uvážení musí být v každém vydaném správním rozhodnutí náležitě odůvodněn. Naopak, není-li neurčitý právní pojem naplněn, není dán prostor pro jakoukoliv úvahu správního orgánu a žádost se zamítne.
3. Rozsah soudního přezkumu se pak liší v závislosti na tom, zda je předmětem přezkumu vymezení (výklad) a užití neurčitého právního pojmu nebo také správní uvážení. Dle Nejvyššího správního soudu je třeba neurčitý právní pojem alespoň rámcově vyložit a teprve potom předmětný výraz vztáhnout k zjištěnému skutkovému stavu. Tento výklad soudu je plně přezkoumatelný ve správním soudnictví. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Pokud tedy právní předpis předpokládá užití správního uvážení, je správní orgán povinen tuto úvahu učinit a promítnout do svého rozhodnutí tak, aby bylo přezkoumatelné.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2020, č.j. 6 As 98/2020-29.

4. MPSV tuto instrukci poskytne na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

**PhDr. Kateřina Štěpánková**  
náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti